KONINKRIJK BELGIE.

ROYAUME DE BELGIQUE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, de 9e december 1974 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over een voorstel van wet "tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden", heeft de 14e maart 1975 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 9 décembre 1974, d'une demande d'avis sur une proposition de loi "visant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie", a donné le 14 mars 1975 l'avis suivant :

Het wetsvoorstel strekt tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden. Daartoe wordt voorgesteld drie nieuwe artikelen in te lassen in het Strafwetboek en twee in het decreet van 20 juli 1831 op de drukpers. Zoals blijkt uit de toelichting van het voorstel worden de bepalingen ingegeven door de Franse wet nr. 72-546 van 1 juli 1972 "relative à la lutte contre le racisme".

Het wetsvoorstel gaat verder dan het Internationaal Verdrag inzake de uitbanning van alle rassendiscriminatie, opgemaakt te New York op 7 maart 1966, dat thans is voorgelegd aan de goedkeuring van de Wetgevende Kamers (Besch. Kamer, 1974-75, nr. 263). Artikel 1, 2., van dit Verdrag bepaalt immers het volgende : "Dit Verdrag is niet van toepassing op vormen van onderscheid, uitsluiting, beperking of voorkeur die door een Staat die partij is bij dit Verdrag in acht worden genomen tussen onderdanen en niet-onderdanen".

*
* *

Het voorstel wil eerst in het Strafwetboek een artikel 151bis invoegen waarbij als strafbaar wordt aangemerkt het feit dat een openbaar ambtenaar of officier, een drager of agent van het openbaar gezag of van de openbare macht, een ambtenaar in overheidsdienst, een persoon, wegens het feit dat die al dan niet tot

.../...

een bepaald ras of volk behoort of de staat van vreemdeling heeft, "wetens het genot van een recht ontzegt waarop die persoon aanspraak kan maken".

Het ontwerp wil bovendien het strafbaar karakter verlenen aan bedoelde feiten wanneer zij begaan zijn "ten opzichte van een vereniging of een maatschappij of van leden daarvan wegens het al dan niet behoren tot een ras of volk of wegens de staat van vreemdeling van die leden of een deel van hen".

Een van de voorwaarden van de strafbaarheid, is dat wetens het genot van een "recht" wordt ontzegd aan een natuurlijke of morele persoon die op dat recht kan aanspraak maken.

Het woord "recht" dient in de gebruikelijke betekenis te worden verstaan van een burgerlijk recht of van een politiek recht waaronder ook de zogenaamde administratieve rechten thuishoren (zie Cass. 21 december 1956, Pas. 1957, I, 4.30, en voornamelijk blz. 453).

Een recht is een belang dat juridisch beschermd is, en waarvoor de betrokkene over een rechtsvordering beschikt.

Wanneer een ambtenaar "het genot van een recht" weigert - juister ware te schrijven de uitoefening van een recht - om welke reden dit ook weze, beschikt de betrokkene over de rechtsmiddelen die de wet te zijner beschikking stelt om de uitoefening van dat recht af te dwingen.

.../...

Benevens "rechten" bestaan ook vrijheden zoals de vrijheid van mening, van godsdienst, van vereniging, enz., die de Grondwet waarborgt en waarop ook vreemdelingen zich kunnen beroepen (artikel 128 G.W.).

Het onderscheid tussen rechten en vrijheden is dus van belang en dient te worden in acht genomen voor de voorgestelde strafbepalingen.

Dit onderscheid komt duidelijk tot uiting in artikel 14 van het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, goedgekeurd door de wet van 13 mei 1955 dat als volgt luidt : "Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status".

Volledigheidshalve zou de bepaling van het eerste lid van het artikel 151bis in ontwerp moeten luiden : "... wetens de uitoefening van een recht of vrijheid ontzegt waarop die persoon aanspraak kan maken".

*

Het laatste lid van het nieuw artikel 151bis in ontwerp strekt ertoe aan iedere vereniging met rechts-

persoonlijkheid die volgens haar statuten tot doel heeft de door het al dan niet behoren tot een bepaald ras of volk ingegeven haat tegen personen te bestrijden, bevoegdheid te geven om zich burgerlijke partij te stellen en de rechten uit te oefenen die aan de burgerlijke partij zijn voorbehouden in verband met feiten die de belangen kunnen schaden welke zij als doel heeft te verdedigen. Een gelijkaardige bepaling vindt men ook op een andere plaats in het voorstel, met name in het tweede lid van het nieuw artikel 450bis.

Het probleem van het vorderingsrecht van groeperingen, vooral van groeperingen met een belangloos doel, zoals de liga voor openbare zedelijkheid, de vereniging voor dierenbescherming of voor natuurschoon enz., is niet nieuw.

Reeds verschillende malen werd er door de rechtsleer op gewezen dat vorderingen van dergelijke groeperingen meestal niet de bescherming van individuele belangen nastreven maar wel een collectief belang waarbij slechts een symbolische schadevergoeding wordt geëist en toegekend.

Zoals herhaaldelijk al in rechtspraak en rechtsleer is opgemerkt, benaderen die vorderingen diegene die aan de Staat behoort en uitgeoefend wordt door het openbaar ministerie om het naleven van de wetten af te dwingen. Langs de omweg van een aanstelling als burgerlijke partij strekken zij inderdaad onrechtstreeks ertoe, ener-

.../...

zijds, de herhaling van bepaalde misdrijven die het collectief belang in het gedrang brengen, te vermijden en, anderzijds, het openbaar ministerie aan te zetten of te verplichten in te grijpen (zie de nota van J. Dabin onder Cass. 9 december 1957, in Revue critique de jurisprudence belge, 1958, blz. 251, H. Dupeyron, "L'action collective",in Recueil Dalloz 1952, blz. 156; zie ook J. Van Compernolle, Le droit d'action en justice des groupements, inzonderheid hoofdstukken III en V).

Tot dusver heeft het Hof van Cassatie zodanige vordering slechts aanvaard in hoofde van beroepsverenigingen in de zin van de wet van 31 maart 1898 op de beroepsverenigingen, steunend op artikelen 2 en 10 van die wet (zie Cass. 29 juni 1959, Pas. 1959, I, 1124; 12 oktober 1964, Pas. 1964, I, 152; 28 juni 1968, Pas. 1968, I, 1239).

Ten opzichte van andere verenigingen dan beroepsverenigingen opgericht krachtens de wet van 1898, heeft het Hof de vordering telkens afgewezen. Ter gelegenheid van een vordering ingesteld door "La ligue pour la défense du cheval de mine" heeft het zich als volgt uitgedrukt :

"Attendu que l'arrêt dénoncé relève que la demanderesse pourrait se prévaloir tout au plus d'un intérêt à la répression pénale des actes de cruauté commis envers les chevaux de mine, et qui font l'objet de la poursuite répressive;

.../...

Attendu que, comme le constate le jugement dont appel et l'arrêt, pareil intérêt se confond avec l'intérêt social dont la sauvegarde est exclusivement dans l'exercice de l'action publique;" (Cass. 28 mei 1934, Pas. 1934, I, 294; zie ook Cass. 9 december 1957, Pas. 1958, I, 375).

Door aan bedoelde verenigingen de mogelijkheid te bieden zich burgerlijke partij te stellen, wijken de auteurs van het wetsvoorstel af van de door de aangehaalde rechtspraak gehuldigde beginselen.

In hun toelichting zeggen zij niet waarom de wetgever ertoe gebracht zou moeten worden verenigingen, als in de artikelen 151bis en 450bis omschreven, toe te staan zich voor de strafrechter burgerlijke partij te stellen wegens overtreding van die bepalingen.

Nu er geen juridische band hoeft te bestaan tussen die verenigingen en degenen die door een overtreding zijn getroffen, is het verlenen van een recht om in geval van overtreding op te komen terzake van burgerrechtelijke aansprakelijkheid alleen hierdoor te verklaren dat men het belang van de bedoelde verenigingen bij het verwerkelijken van hun oogmerken via een vorderingsrecht in een wettekst neergelegd wenst te zien.

Werken met burgerlijke partijstelling als rechtsprocédé houdt principieel de erkenning in dat uit de overtreding een benadeling is ontstaan. Het zal echter slechts

om een morele schade gaan, die namelijk hieruit voortvloeit dat door de onrechtmatige daad afbreuk is gedaan aan waarden die de groepering beoogt te verdedigen en te bevorderen en die haar doelstelling zijn (J. Van Compernolle, op. cit. blz. 390).

De vordering die voor de bedoelde verenigingen door het voorstel wordt opengesteld is in feite niet zo zeer gericht op herstel van een morele schade als wel op het bestraffen en meteen het voorkomen van de herhaling van misdrijven die ingaan tegen hetgeen die verenigingen zich ten doel hebben gesteld. Zij komt daardoor wel dicht bij de publieke vordering te liggen, die zaak is van de parketten bij de hoven en rechtbanken.

De wetgever behoort uit te maken of de voorgestelde weg moet worden opgegaan en of moet worden uitgekeken naar versterkte middelen voor een bestrijding waarvoor in beginsel de parketten moeten kunnen volstaan.

*

* *

Vervolgens wil het voorstel in het decreet van 20 juli 1831 op de drukpers twee bepalingen invoegen : een nieuw artikel 4bis dat als strafbaar feit kenmerkt het uiten van beledigingen en het verwekken van haat of geweld tegen personen omdat die al dan niet tot een bepaald ras of volk behoren of vreemdelingen zijn, en een nieuw artikel 10bis dat bepaalt dat vervolgingen ambtshalve door het openbaar ministerie kunnen worden ingesteld.

.../...

Met betrekking tot het ontworpen artikel 4bis stelt men een discrepantie vast tussen de Nederlandse en de Franse versie van de bepaling. De Franse versie zou beter bij de Nederlandse aansluiten en juister zijn zo zij als volgt luidde :

"Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, ceux qui auront commis des injures, provoqué ou tenté de provoquer à la haine ou à la violence à l'égard de personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance raciale ou ethnique ou en raison de leur qualité d'étranger".

Volgens artikel 10 van het decreet van 20 juli 1831 zijn beledigingen of laster geuit door middel van de pers klachtdelicten. Artikel 10 maakt slechts uitzondering op deze regel voor beledigingen of laster geuit ten aanzien van de Koning en de leden van zijn familie, alsook ten aanzien van de korpsen of personen die drager of agent van het gezag zijn, in hun hoedanigheid of uit hoofde van hun bediening. In deze gevallen kan het openbaar ministerie ambtshalve de vervolging instellen.

Het artikel 10bis in ontwerp zal tot gevolg hebben dat de daarin bedoelde personen van een versterkte strafrechterlijke bescherming zullen genieten. Wanneer zij om een in het voorstel vermelde reden het voorwerp van beledigingen of van laster zijn door middel van de

.../...

pers, zal geen klacht noodzakelijk zijn om de openbare vordering in beweging te brengen.

In ieder geval zou deze bepaling best als laatste lid van artikel 10 in het decreet worden ingevoegd.

*
* *

Het voorstel strekt er verder toe een artikel 448bis in het Strafwetboek in te voegen waarbij als strafbaar wordt aangemerkt het verwekken of trachten te verwekken van haat of geweld tegen personen omdat zij al dan niet tot een bepaald ras of volk behoren of vreemdelingen zijn, voor zover de feiten gepleegd worden door een van de middelen of op een van de wijzen in de tekst opgesomd.

Op te merken is dat het uiten van beledigingen in deze bepaling niet wordt vermeld. Beledigingen zullen dus strafbaar zijn volgens de bestaande bepalingen van het Strafwetboek, dit wil zeggen artikel 448 en volgende. Artikel 4bis dat het voorstel in het decreet van 20 juli 1831 op de drukpers wil invoegen, maakt van de belediging een specifiek strafbaar feit.

Artikel 448bis ware beter gesteld als volgt :

"Hij die hetzij in openbare plaatsen of bijeenkomsten, door redevoeringen, kreten of bedreigingen, hetzij door geschriften, drukwerk, prenten of zinnebeelden,

.../...

die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld worden, door films, liederen of door het inrichten van optochten, of door eraan te hebben deelgenomen, haat of geweld verwekt of tracht te verwekken tegen personen omdat zij al dan niet tot een bepaald ras of volk behoren of vreemdelingen zijn, wordt gestraft met gevangenisstraf van acht dagen tot twee maanden en met geldboete van zesentwintig frank tot vijfhonderd frank of met een van die straffen alleen".

*

* *

Artikel 450bis dat het voorstel in het Strafwetboek wil invoegen bestaat uit verscheidene bepalingen die bezwaarlijk in eenzelfde artikel kunnen worden ondergebracht.

*

Het eerste lid is bedoeld als een afwijking van het gemeenrecht, met name van artikel 450 van het Strafwetboek. De bepaling hoort thuis in vermeld artikel en zou daarin als derde lid dienen te worden ingevoegd.

*

Het tweede lid machtigt, naar het voorbeeld van het derde lid van het voorgenomen nieuw artikel 151bis, verenigingen met rechtspersoonlijkheid om zich

.../...

burgerlijke partij te stellen en de rechten uit te oefenen die aan de burgerlijke partij zijn voorbehouden.

Deze bepaling geeft aanleiding tot dezelfde opmerkingen als artikel 151bis, derde lid.

De vraag is ook of vermelde bepaling zoals artikel 450 van het Strafwetboek, alleen geldt voor de bestaande bepalingen van hoofdstuk V, boek II, titel VIII, van het Strafwetboek of eveneens moet gelden voor de nieuwe misdrijven omschreven in het derde lid van het ontworpen artikel 450bis.

Dit heeft de Raad van State niet met zekerheid kunnen uitmaken. Mocht de tekst een algemene draagwijdte hebben, ware hij best in artikel 450 van het Strafwetboek ingelast als laatste lid.

*

Het derde lid van het ontworpen artikel 450bis bepaalt drie nieuwe misdrijven :

1° het weigeren van goederen of diensten aan natuurlijke personen of het veropenbare van de bedoeling ze te weigeren;

2° het weigeren van goederen of diensten aan een vereniging, een maatschappij of de leden ervan of het veropenbaren van zodanige bedoeling;

.../...

3° het weigeren een persoon "aan te werven of te ontslaan" omdat hij al dan niet tot een bepaald ras of volk behoort of vreemdeling is. Blijkbaar is in de formulering van het strafbaar feit een fout geslopen en dient men, naar het voorbeeld van de Franse wet van 1 juli 1972 te lezen : "... weigert een persoon aan te werven of hem ontslaat omdat ...".

De formulering van die misdrijven is zo algemeen wat het weigeren van goederen of diensten betreft - er is zelfs geen voorbehoud gemaakt voor het weigeren om wettige reden - dat geen enkele uitzondering toegelaten is.

Vermelde drie misdrijven impliceren een beperking van de vrijheid van handel en nijverheid (decreet van 2-17 maart 1791). Zodanige beperkingen strijden weliswaar niet met de Grondwet, doch werden steeds door de wetgever met omzichtigheid ingesteld.

De bepalingen onder 3° leiden voorts tot de vaststelling dat,op het in het voorstel bedoelde gebied, de discretionaire macht van de werkgever wordt beperkt, zonder dat een gelijkaardige beperking wordt ingevoerd op andere gebieden die niet minder eerbiedwaardig zijn, zoals het geslacht.

De in artikel 450bis, derde lid, van het voorstel bedoelde nieuwe misdrijven zouden in een zelfstandig artikel moeten worden opgenomen en in het Strafwetboek eerder als een artikel 449bis vóór artikel 450 ondergebracht.

.../...

Onder 1° en 2° zou, zoals onder 3°, uitdrukkelijk moeten worden bepaald dat de handelingen dan maar strafbaar zijn als zij zonder wettige reden zijn gesteld. Daartoe schrijve men :

- in 1° : "hij die goederen of diensten levert of aanbiedt om ze te leveren, zonder wettige reden die goederen of diensten persoonlijk of door een aangestelde weigert te leveren ... omdat deze al dan niet tot een bepaald ras of volk behoort ..."(voorts zoals in het ontwerp);
- in 2° : "hij die onder de in 1° bedoelde voorwaarden, zonder wettige reden weigert goederen of diensten te leveren ..." (voorts zoals in het ontwerp).

*

Wat betreft, ten slotte, het laatste lid van het ontworpen artikel 450bis waarbij de rechtbank gemachtigd wordt in geval van veroordeling het volledig of gedeeltelijk opnemen van het vonnis in dagbladen te bevelen evenals de aanplakking onder meer ter woonplaats van de veroordeelde of ten zetel van de instelling, dient te worden opgemerkt dat dit een uitzonderingsmaatregel is in strafzaken in België. Slechts bijzondere wetten doen een beroep op zodanige beteugelingsmiddele (zie onder meer artikel 9, § 6, van de wet van 22 januari 1945 betreffende de economische reglementering en de prijzen). Boek 1 van het Strafwetboek, gewijd aan de misdrijven en de bestraffing in het algemeen, vermeldt ze niet.

Het is zeer de vraag of de opneming in dagbladen van veroordelingsvonnissen en meer nog de aanplakking ter woonplaats van de veroordeelde of ten zetel terzake voldoende verantwoord is.

La proposition de loi vise à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. A cet effet, elle propose d'insérer trois nouveaux articles dans le Code pénal et deux dans le décret du 20 juillet 1831 sur la presse. Ainsi qu'il ressort des développements de la proposition, ces dispositions sont inspirées de la loi française n° 72-546 du 1er juillet 1972 "relative à la lutte contre le racisme".

La proposition de loi va plus loin que la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, faite à New York le 7 mars 1966 et actuellement soumise à l'approbation des Chambres législatives (Doc. Chambre, 1974-75, n° 263). L'article 1, 2., de cette Convention prévoit en effet ce qui suit : "La présente Convention ne s'applique pas aux distinctions, exclusions, restrictions ou préférences établies par un Etat partie à la Convention selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou de non-ressortissants".

*

* *

La proposition vise, en premier lieu à insérer dans le Code pénal un article 151bis qui punit le fonctionnaire ou officier public, le dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique, l'agent d'un service public qui en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance raciale ou ethnique ou de la qualité d'étranger d'une personne, lui aura "sciemment refusé le bénéfice d'un droit auquel elle pouvait prétendre".

.../...

La proposition veut également rendre punissables ces faits lorsqu'ils sont commis "à l'égard d'une association ou d'une société ou de leurs membres en raison de l'appartenance ou de la non-appartenance raciale ou ethnique ou de la qualité d'étranger de ces membres ou d'une partie d'entre eux".

Pour que ces faits soient passibles de peines, il faut que le bénéfice d'un "droit" ait été sciemment refusé à une personne physique ou morale qui peut y prétendre.

Le terme "droit" doit s'entendre dans le sens habituel d'un droit civil ou d'un droit politique parmi lesquels il y a lieu de comprendre également les droits dits administratifs (voir Cass. 21 décembre 1956, Pas. 1957, I, 4.30, particulierement p. 453).

Un droit est un intérêt protégé juridiquement pour lequel l'intéressé dispose d'une action.

Lorsqu'un fonctionnaire, pour quelque motif que ce soit, refuse "le bénéfice d'un droit" -il serait plus exact d'écrire l'exercice d'un droit- , l'intéressé dispose des voies de recours que la loi lui ouvre pour revendiquer l'exercice de ce droit.

Outre des "droits" il existe également des libertés telles que la liberté d'opinion, des cultes, d'association, etc. qui sont garanties par la Constitution et auxquelles les étrangers peuvent aussi prétendre (article 128 Const.).

.../...

La distinction entre droits et libertés est donc importante et doit être prise en considération dans les dispositions pénales proposées.

Cette distinction apparait clairement dans l'article 14 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, approuvée par la loi du 13 mai 1955, qui énonce : "La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation".

Afin d'être complète, la disposition de l'alinéa 1er de l'article 151bis projeté, devrait se lire : "... sciemment refusé l'exercice d'un droit ou d'une liberté auxquels elle peut prétendre".

*

Le dernier alinéa du nouvel article 151bis en projet vise à habiliter toute association ayant la personnalité juridique qui, selon ses statuts, a pour but de combattre la haine envers des personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une race ou à une ethnie déterminée, à se constituer partie civile et à exercer les droits réservés à la partie civile relativement aux faits de nature à nuire aux intérêts qu'elle a pour but de défendre. Cette même disposition se retrouve plus loin dans la proposition, et notamment à l'alinéa 2 du nouvel article 450bis.

.../...

Le problème du droit d'action dont disposent les associations, principalement celles qui poursuivent un but désintéressé, telles que la ligue pour la moralité publique, la société protectrice des animaux ou de la nature, etc., n'est pas nouveau.

A maintes reprises il a été rappelé par la doctrine que dans la plupart des cas les actions mues par de telles associations n'avaient pas pour but la protection d'intérêts individuels mais bien d'un intérêt collectif et qu'elles ne poursuivaient et n'obtenaient qu'un dédommagement symbolique.

Comme la jurisprudence et la doctrine l'ont souvent observé, ces actions se rapprochent de celle dont dispose l'Etat et qu'il exerce par le truchement du ministère public pour forcer le respect des lois. Par la voie de constitution de partie civile, ces actions tendent en effet, indirectement, d'une part à éviter la répétition de certaines infractions qui portent atteinte à l'intérêt collectif, et d'autre part, à inciter ou à obliger le ministère public à intervenir (voir la note de J. Dabin sous Cass. 9 décembre 1957, dans Revue critique de jurisprudence belge, 1958, p. 251, H. Dupeyron "L'action collective" dans Recueil Dalloz 1952, p. 156; voir aussi J. Van Compernolle, Le droit d'action en justice des groupements, notamment les chapitres III et V).

Jusqu'à présent la Cour de Cassation n'a admis ces actions que dans le chef des unions professionnelles au sens de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, en se fondant sur les articles 2 et 10 de cette loi (voir Cass. 29 juin 1959, Pas. 1959, I, 1124; 12 octobre 1964, Pas. 1964, I, 152; 28 juin 1968, Pas. 1968, I, 1239).

.../...

En ce qui concerne les groupements autres que les unions professionnelles créées en vertu de la loi de 1898, la Cour a systématiquement rejeté le pouvoir. A la suite d'une action mue par "La ligue pour la défense du cheval de mine" elle s'est exprimée de la manière suivante :

"Attendu que l'arrêt dénoncé relève que la demanderesse pourrait se prévaloir tout au plus d'un intérêt à la répression pénale des actes de cruauté commis envers les chevaux de mine, et qui font l'objet de la poursuite répressive;

Attendu que, comme le constate le jugement dont appel et l'arrêt, pareil intérêt se confond avec l'intérêt social dont la sauvegarde est exclusivement dans l'exercice de l'action publique;" (Cass. 28 mai 1934, Pas. 1934, I, 294; voir aussi Cass. 9 décembre 1957, Pas. 1958, I, 375).

En accordant aux associations visées la possibilité de se constituer partie civile, les auteurs de la proposition de loi s'écartent des principes préconisés par la jurisprudence précitée.

Les développements de la proposition de loi n'énoncent pas les raisons qui, selon ses auteurs, doivent conduire le législateur à habiliter les associations qu'elle décrit aux articles 150bis et 450bis à se porter partie civile devant le juge répressif du chef des infractions à ses dispositions.

.../...

Puisqu'il n'est pas requis de lien juridique entre les associations et les victimes des infractions, l'attribution d'un droit à agir en responsabilité civile en cas d'infraction, ne s'explique que par la volonté de consacrer par un droit d'action l'intérêt qu'ont les associations visées à accomplir l'objet qu'elles se sont donné.

Le recours au mécanisme juridique de la partie civile implique la reconnaissance de principe d'une lésion par l'infraction. Le préjudice ne sera que moral puisqu'il procédera de l'atteinte portée par l'acte illicite à la valeur que le groupement se donne pour objet de défendre et de promouvoir et qui constitue son but (Van Compernolle, op. cit. p. 390).

En fait, l'action dont la proposition entend pourvoir les associations vise bien davantage la répression et, par là, la prévention de la répétition des infractions qui portent atteinte au but auquel elles se sont attachées, qu'à obtenir la réparation d'un dommage moral. Ainsi l'action qu'elles mettent en oeuvre se rapproche-t-elle de l'action publique qui appartient aux parquets près les cours et tribunaux.

Il revient au législateur de décider s'il y a lieu de s'engager dans la voie qui lui est proposée et de renfocer les moyens d'une répression à laquelle les parquets devraient en principe suffire.

*

* *

.../...

Ensuite, la proposition veut insérer deux dispositions dans le décret du 20 juillet 1831 sur la presse : un nouvel article 4bis qui punit le fait d'exprimer des injures et de provoquer à la haine ou à la violence à l'égard de personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance raciale ou ethnique ou de leur qualité d'étrangers, et un nouvel article 10bis qui prévoit que la poursuite pourra être exercée d'office par le ministère public.

En ce qui concerne l'article 4bis en projet, il y a lieu de constater une discordance entre la version néerlandaise et française de la disposition. La version française gagnerait à serrer de plus près la version néerlandaise et serait plus correctement rédigée comme suit :

"Seront punis d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de 26 à 500 francs ou d'une de ces peines seulement, ceux qui auront commis des injures, provoqué ou tenté de provoquer à la haine ou à la violence à l'égard de personnes en raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance raciale ou ethnique ou en raison de leur qualité d'étranger".

En vertu de l'article 10 du décret du 20 juillet 1831 les délits d'injure ou de calomnie, commis par la voie de la presse, sont poursuivis sur plainte. L'article 10 ne prévoit d'exception à cette règle que pour les injures et calomnies adressées au Roi, aux membres de sa famille, ainsi qu'aux corps ou individus dépositaires ou agents de l'autorité publique, en leur qualité ou à raison de leurs fonctions Dans ces cas, le ministère public peut intenter l'action d'office.

.../...

Il résultera de l'article 10bis projeté que les personnes qu'il vise jouiront d'une protection pénale renforcée. Lorsque, pour l'un des motifs énoncés par la proposition, elles feront l'objet d'injures ou de calomnies par la voie de la presse, aucune plainte ne sera nécessaire pour déclencher l'action publique.

Il serait dans tous les cas préférable d'insérer cette disposition dans le décret sous forme d'un dernier alinéa à l'article 10.

*

* *

La proposition a encore pour objet d'insérer dans le Code pénal un article 448bis qui punit le fait de provoquer ou de tenter de provoquer à la haine ou à la violence à l'égard de personnes en raison de leur appartenance ou leur non-appartenance à une race ou une ethnie déterminée ou en raison de leur qualité d'étranger, dans la mesure où les faits ont été commis par l'un des moyens ou d'une des façons énumérés dans cet article.

Il convient d'observer que cette disposition ne mentionne pas les injures. Celles-ci seront donc punies en vertu des dispositions existantes du Code pénal, c'est-à-dire les articles 448 et suivants. L'article 4bis que la proposition entend insérer dans le décret du 20 juillet 1831 sur la presse, érige l'injure en délit spécifique.

Mieux vaudrait rédiger l'article 448bis comme suit :

.../...

"Quiconque, soit dans les lieux ou réunions publics par discours, cris ou menaces, soit par des écrits, des imprimés des images ou emblèmes quelconque qui auront été affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public, par des films, des chants ou par l'organisation de cortège ou la participation à ceux-ci, aura provoqué ou tenté de provoquer à la haine ou à la violence à l'égard de personnes en raison de leur appartenance ou non- appartenance raciale ou ethnique ou de leur qualité d'étranger, sera puni d'un emprisonnement de huit jours à deux mois et d'une amende de vingt-six à cinq cents francs ou d'une de ces peines seulement".

*

* *

L'article 450bis que la proposition vise à insérer dans le Code pénal, comprend plusieurs dispositions qu'il ne s'indique pas de réunir dans un seul et même article

*

L'alinéa 1er est conçu comme une dérogation au droit commun, plus particulièrement à l'article 450 du Code pénal. Cette disposition serait mieux à sa place dans cet article et devrait en constituer l'alinéa 3.

*

A l'exemple de l'alinéa 3 du nouvel article 151bis en projet, l'alinéa 2 habilite les associations dotées de la personnalité juridique à se constituer partie civile et à exercer les droits réservés à la partie civile.

.../...

Cette disposition appelle les mêmes observations que l'article 151bis, alinéa 3.

Il convient également de se demander si, comme l'article 450 du Code pénal, la disposition précitée ne vaudra que pour les dispositions existantes du chapitre V, livre II, titre VIII du Code pénal, ou si elle s'étendra aux nouveaux délits définis à l'alinéa 3 de l'article 450bis en projet.

Le Conseil d'Etat n'a pu l'établir avec certitude. Si la portée du texte est générale, il vaudrait mieux l'insérer sous la forme d'un dernier alinéa à l'article 450 du Code pénal.

*

L'alinéa 3 de l'article 450bis en projet, détermine les nouveaux délits :

1° refuser des biens ou des services à des personnes physiques ou manifester publiquement l'intention de les refuser;

2° refuser des biens ou des services à une associaition, à une société ou à ses membres, ou manifester publiquement cette intention;

3° refuser "d'embaucher ou licencier" une personne en raison de son appartenance ou de sa non-appartenance raciale ou ethnique ou en raison de sa qualité d'étranger. Manifestement, il s'est glissé une erreur dans la définition de l'infraction et faut-il lire, à l'exemple de la loi française du 1er juillet 1972 : "... aura refusé d'embaucher ou aura licencié une personne en raison ...".

.../...

Ces délits sont formulés de manière tellement générale en ce qui concerne le refus de biens ou de services -aucune réserve n'étant même faite en ce qui concerne le refus pour motif légitime- qu'aucune exception n'est permise.

Les trois délits susvisés impliquent des limitations de la liberté de commerce et d'industrie (décret du 2-17 mars 1791). Sans être contraires à la Constitution, le législateur les a toujours instaurées avec circonspection.

A propos des dispositions du 3°, il convient de constater que le pouvoir discrétionnaire de l'employeur est limité dans les domaines visés par la proposition, sans qu'une limitation similaire soit instaurée dans d'autres domaines non moins respectables, par exemple celui du sexe.

Les nouveaux délits visés par l'article 450bis, alinéa 3, de la proposition devraient être énoncés dans un article autonome qu'il vaudrait mieux insérer dans le Code pénal sous forme d'un article 449bis précédant l'article 450.

A l'instar du 3°, les 1° et 2° devraient prévoir explicitement que les actes ne seront punis que s'ils ont été commis sans motif légitime. A cet effet, il y a lieu d'écrire :

- au 1° : "toute personne, fournissant ou offrant de fournir un bien ou un service, aura refusé, sans motif légitime, de fournir ces biens ou services soit par elle-même, soit par un préposé ..." (suite comme au projet);

.../...

- au 2° : "toute personne qui, dans les conditions visées au 1°, aura refusé sans motif légitime, de fournir des biens ou des services, ou donné ..." (suite comme au projet).

*

Enfin, en ce qui concerne le dernier alinéa de l'article 450bis en projet, qui habilité le tribunal en cas de condamnation, à ordonner la publication intégrale ou par extraits du jugement dans les journaux ainsi que l'affichage notamment au domicile du condamné ou au siège de l'établissement, il y a lieu d'observer que ceci constitue une mesure d'exception en matière pénale en Belgique. Seules des lois spéciales ont recours à de tels moyens répressifs (voir notamment l'article 9, § 6, de la loi du 22 janvier 1945 sur la réglementation économique et les prix). Le livre premier du Code pénal, consacré aux infractions et à la répression en général, ne la mentionne pas.

La question se pose de savoir si la publication de jugements de condamnation dans les journaux et plus encore l'affichage au domicile du condamné ou au siège de l'établissement, se justifient suffisamment en l'occurence.

De kamer was samengesteld uit

de Heren : F. LEPAGE,
Messieurs :

Ch. SMOLDERS,
H. COREMANS,

G. VAN HECKE,

J. DE MEYER,

E. VAN VYVE,

La chambre était composée de

eerste voorzitter,
premier président,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

bijzitters van de afdeling wetgeving,
assesseurs de la section de législation,

afdelingsgriffier.
greffier de section.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. Ch. SMOLDERS.

Het verslag werd uitgebracht door de H. W. VAN ASSCHE, adjunct-auditeur-generaal.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. Ch. SMOLDERS.

Le rapport a été présenté par M. W. VAN ASSCHE, auditeur général adjoint.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

E. VAN VYVE.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LEPAGE.