



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 52.523/AV
van 8 januari 2013

over

een wetsvoorstel 'tot wijziging
van de racismewetgeving wat
het verbod van bijeenkomsten
van racistische en
neonazistische groeperingen
betreft'

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 52.523/AG
du 8 janvier 2013

sur

une proposition de loi
'modifiant la législation
relative à la répression du
racisme en vue d'interdire les
réunions de groupes racistes et
néonazis'

Op 6 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitter van de Kamer van volksvertegenwoordigers verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een wetsvoorstel 'tot wijziging van de racismewetgeving wat het verbod van bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen betreft' (ingediend door de heer Raf Terwingen c.s.).

Het ontwerp is door de algemene vergadering onderzocht op 8 januari 2013. De algemene vergadering was samengesteld uit Robert ANDERSEN, eerste voorzitter, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS, Pierre LIÉNARDY en Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS, Paul VANDERNOOT, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, en Bernard BLERO, staatsraden, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT en Johan PUT, assessoren, Danièle LANGBEEN, hoofdgriffier en Michel FAUCONIER, toegevoegd griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Xavier DELGRANGE, eerste auditeur-afdelingshoofd, Frédéric VANNESTE en Nathalie VAN LEUVEN, auditeurs.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 januari 2013.

*

Le 6 décembre 2012, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi 'modifiant la législation relative à la répression du racisme en vue d'interdire les réunions de groupes racistes et néonazis' (déposée par M. Raf Terwingen et consorts).

Le projet a été examiné par l'assemblée générale le 8 janvier 2013. L'assemblée générale était composée de Robert ANDERSEN, premier président, Marnix VAN DAMME, Yves KREINS, Pierre LIÉNARDY et Jo BAERT, présidents de chambre, Jan SMETS, Paul VANDERNOOT, Jacques JAUMOTTE, Bruno SEUTIN, Wilfried VAN VAERENBERGH, Jeroen VAN NIEUWENHOVE, et Bernard BLERO, conseillers d'État, Jan VELAERS, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, Christian BEHRENDT et Johan PUT, assesseurs, Danièle LANGBEEN, greffier en chef et Michel FAUCONIER, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section, Frédéric VANNESTE et Nathalie VAN LEUVEN, auditeurs.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWNEHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 8 janvier 2013.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel strekt ertoe om de burgemeester te machtigen om bij politieverordening de samenscholing te verbieden van meerdere al dan niet geïdentificeerde personen indien er redelijke gronden of vermoedens zijn om aan te nemen dat deze personen, op grond van hun gedragingen, van materiële aanwijzingen of van de omstandigheden, voorbereidingen treffen om bepaalde misdrijven te plegen, namelijk de misdrijven bedoeld in de artikelen 19 tot 28 van de wet van 30 juli 1981 ‘tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’ (hierna: de racismewet) en in artikel 1 van de wet van 23 maart 1995 ‘tot bestraffing van het ontkennen, minimaliseren, rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide die tijdens de tweede wereldoorlog door het Duitse nationaal-socialistische regime is gepleegd’ (hierna: de negationismewet). Tevens wordt de burgemeester gemachtigd om alle nodige maatregelen te treffen om het plegen van de voormelde misdrijven tegen te gaan. Dit samenscholingsverbod en deze maatregelen kunnen betrekking hebben op alle in artikel 444 van het Strafwetboek vermelde bijeenkomsten, plaatsen, omstandigheden en middelen (artikel 2 en 3 van het wetsvoorstel).

De voormelde misdrijven worden bestempeld als strafbare feiten die een bewakingsmaatregel kunnen wettigen als bedoeld in artikel 90^{ter} van het Wetboek van strafvordering (artikel 4 van het voorstel).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

A. Tekortkomingen van het bestaand juridisch kader

2. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel kan worden opgemaakt dat de auteurs nieuwe maatregelen van bestuurlijke als van gerechtelijke aard mogelijk willen maken, gericht tegen bijeenkomsten van racistische en neonazistische groeperingen die gepaard gaan met het plegen van inbreuken op de racismewet en op de negationismewet. Er wordt betoogd dat de bestuurlijke en de gerechtelijke overheden volgens de thans geldende wetgeving moeilijk of niet kunnen optreden tegen dergelijke bijeenkomsten.

Vooreerst kan de politie thans overgaan tot bestuurlijke aanhoudingen overeenkomstig artikel 31, eerste lid, van de wet van 5 augustus 1992 ‘op het politieambt’, maar slechts “in geval van volstreekte noodzaak” en ten aanzien van personen die de politieambtenaren hinderen in het vervullen van hun opdracht het verkeer vrij te houden, die de openbare rust daadwerkelijk verstoren, die een misdrijf plegen dat de openbare rust of de openbare veiligheid ernstig in gevaar brengt, teneinde dit misdrijf te doen ophouden, of ten aanzien van personen waarvoor er op grond van hun gedragingen, van materiële aanwijzingen of van de omstandigheden, redelijke gronden zijn om te denken dat ze voorbereidingen treffen om een misdrijf te plegen dat de openbare rust of de openbare veiligheid ernstig in gevaar brengt, met als doel hen te beletten een dergelijk misdrijf te plegen. In geval van samenscholingen bedoeld in artikel 22, tweede lid, van dezelfde wet (dit zijn bepaalde samenscholingen die als niet vreedzaam bestempeld kunnen worden of die de uitvoering van de wet, van een politieverordening, van een politiemaatregel, van een gerechtelijke beslissing of van een dwangbevel hinderen), kan de politie eveneens overgaan tot de bestuurlijke aanhouding van personen die de openbare rust verstoren en

hen van de plaats van de samenscholing verwijderen, overeenkomstig artikel 31, tweede lid, van dezelfde wet.

Voorts kan de burgemeester op grond van artikel 134, § 1, van de nieuwe gemeentewet politieverordeningen maken “[i]n geval van oproer, kwaadwillige samenscholing, ernstige stoornis van de openbare rust of andere onvoorziene gebeurtenissen, waarbij het geringste uitstel gevaar of schade zou kunnen opleveren voor de inwoners”.

In de toelichting bij het wetsvoorstel wordt betoogd dat deze twee bestaande maatregelen van bestuurlijke aard enkel kunnen worden toegepast in gevallen waarbij de openbare rust of de orde op ernstige wijze wordt verstoord, zodat het thans niet mogelijk is om op te treden tegen bijeenkomsten als dusdanig van racistische en neonazistische groeperingen waarvoor er redelijke gronden bestaan of vermoedens zijn dat voorbereidingen worden getroffen om de artikelen 19 tot 28 van de racismewet of het artikel 1 van de negationismewet te overtreden. De auteurs van het wetsvoorstel willen deze mogelijkheid creëren door de burgemeester de bevoegdheid te verlenen om dergelijke bijeenkomsten te verbieden. Indien naar aanleiding van dat verbod de openbare rust of de orde op ernstige wijze wordt verstoord, kan alsnog worden overgegaan tot bestuurlijke aanhoudingen overeenkomstig artikel 31 van de wet van 5 augustus 1992.¹

3. De auteurs van het wetsvoorstel wensen tevens het bevelen van de bewakingsmaatregel als bedoeld in artikel 90ter van het Wetboek van strafvordering mogelijk te maken wat betreft de voormelde inbreuken op de racismewet en op de negationismewet. Die bewakingsmaatregel houdt in dat de onderzoeksrechter in uitzonderlijke gevallen, wanneer het onderzoek zulks vereist, privécommunicatie of -telecommunicatie, tijdens de overbrenging ervan, kan afluisteren, er kennis van kan nemen en kan opnemen, indien er ernstige aanwijzingen bestaan dat het feit waarvoor hij geadieerd is een strafbaar feit is als bedoeld in artikel 90ter, § 2, van het Wetboek van strafvordering, en indien de overige middelen van onderzoek niet volstaan om de waarheid aan de dag te brengen.

In de toelichting bij het wetsvoorstel argumenteren de auteurs dat het gerechtelijk optreden tegen de leden van racistische en neonazistische groeperingen die gepaard gaan met het plegen van inbreuken op de racismewet en op de negationismewet, bemoeilijkt worden door het gegeven dat deze groeperingen “bijzonder omzichtig te werk gaan”, dat “[n]iet zelden (...) gebruik gemaakt [wordt] van geheime rendez-vous plaatsen waar de allerlaatste instructies worden meegedeeld” en dat de “gebruikte ‘vergaderruimten’ veelal private aangelegenheden [blijken] te zijn”.² Hierdoor is het moeilijk voor de politie om de vaststellingen te doen die vereist zijn opdat een onderzoeksrechter een huiszoekingsbevel zou afleveren dat nodig is om deze private ruimten te betreden. Aangezien de inbreuken op de racismewet en op de negationismewet eerst worden begaan wanneer de groepering reeds is bijeengekomen achter gesloten deuren in de private ruimte en er op voorhand geen aanwijzingen zijn van een gepleegd misdrijf, is het voor de politiediensten en voor het parket nagenoeg onmogelijk om gerechtelijk op te treden bij de bijeenkomst zelf.

¹ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl.St.* Kamer 2011-12, nr. 53-2160/1, 4.

² *Ibid.*, 5.

Om die reden wensen de auteurs van het wetsvoorstel de gerechtelijke overheid de mogelijkheid te bieden “om een eventuele tussenkomst of operatie zorgvuldig voor te bereiden door op voorhand inlichtingen en aanwijzingen te verzamelen over de organisatoren en deelnemers van racistische of negationistische samenkomsten, lang vóór het moment dat men plots verneemt, slechts een paar uren op voorhand, dat er ergens een concert of een andere manifestatie zal plaatsvinden”.³

B. De grondwettelijke waarborgen inzake vrijheid van vergadering en onschendbaarheid van de woning.

1. Het grondwettelijk kader

4. Ook al is rassendiscriminatie “une forme de discrimination particulièrement odieuse qui, compte tenu de la dangerosité de ses conséquences, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités”⁴, mag de overheid alleen optreden binnen de grenzen die door het grondwettelijk kader getrokken zijn, zoals onder meer de grondwetsbepalingen inzake de vrijheid van vergadering en onschendbaarheid van de woning.

5. De vrijheid van vergadering wordt gewaarborgd bij artikel 26 van de Grondwet, dat het volgende bepaalt:

“De Belgen hebben het recht vreedzaam en ongewapend te vergaderen, mits zij zich gedragen naar de wetten, die het uitoefenen van dit recht kunnen regelen zonder het echter aan een voorafgaand verlot te onderwerpen.

Deze bepaling is niet van toepassing op bijeenkomsten in open lucht, die ten volle aan de politiewetten onderworpen blijven.”

Uit deze grondwetsbepaling volgt alvast dat bijeenkomsten in besloten plaatsen aan een ander regime worden onderworpen dan bijeenkomsten in open lucht: voor de eerste soort bijeenkomsten zijn preventieve maatregelen, zoals een voorafgaand verlot, niet mogelijk, terwijl voor bijeenkomsten in open lucht dergelijke preventieve maatregelen in beginsel wel mogelijk zijn. Uit artikel 26, eerste lid, van de Grondwet kan wel worden afgeleid dat preventieve maatregelen enkel verboden zijn ten aanzien van bijeenkomsten in besloten plaatsen die (a) vreedzaam zijn en die bijgevolg de openbare rust en veiligheid niet in het gedrang brengen, die (b) ongewapend verlopen en waarbij (c) de deelnemers zich gedragen naar de wetten⁵ die de uitoefening van het recht van vergadering kunnen regelen.⁶

³ Ibid., 6.

⁴ EHRM, Gr.kamer, Aksu t. Turkije, 15 maart 2012, § 44.

⁵ Bedoeld worden wetten in de materiële zin en niet noodzakelijk in de formele zin: zo kunnen ook gemeentelijke politiereglementen regerende maatregelen bevatten ten aanzien van het recht van vergadering.

⁶ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 966; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 514-518; P. NIHOUL, “Le droit de se réunir librement”, in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (ed.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1067-1070.

6. Indien het gaat om bijeenkomsten in besloten plaatsen die niet voor iedereen vrij toegankelijk zijn en die een privékarakter vertonen, geldt de bijkomende bescherming van artikel 15 van de Grondwet⁷, dat de onschendbaarheid van de woning waarborgt en dat luidt als volgt:

“De woning is onschendbaar; geen huiszoeking kan plaats hebben dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.”

Het gaat om een privébijeenkomst beschermd krachtens artikel 15 van de Grondwet wanneer

“ne peuvent [y] participer que les personnes qui sont convoquées ou invitées personnellement par les organisateurs de l'évènement ou par les responsables des locaux, bâtiments ou sites où celui-ci se déroule.”⁸

WIGNY formuleert het als volgt:

“Des réunions peuvent être privées. Elles ont ce caractère lorsqu'elles se font sur des invitations personnelles et privées. Dans ce cas, elles sont protégées par l'inviolabilité du domicile (art. 10 [aujourd'hui 15]).”⁹

MAST is het daarmee eens:

“Private vergaderingen zijn die waar niet iedereen zonder onderscheid wordt toegelaten. De toegang tot de private vergadering is afhankelijk gesteld van een persoonlijke en individuele oproeping of uitnodiging, uitgaande van de persoon die de beschikking heeft over het lokaal waar de vergadering gehouden wordt.”¹⁰

ALEN en MUYLLE spreken zich eveneens in dezelfde zin uit wanneer zij erop wijzen dat de bescherming die door artikel 15 wordt geboden eveneens geldt voor alle

“besloten plaatsen die niet voor iedereen vrij toegankelijk zijn en een privékarakter hebben.”¹¹

⁷ De rechesleer op dit punt is sedert meer dan een eeuw vast en onwrikbaar. Zie inzonderheid en in chronologische volgorde: G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, Luik, Godenne, 1894, 320 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, Luik en Parijs, Dessain en Giard & Brière, 1911, 562-563 ; G. DOR, *Cours de Droit public*, Luik, Maison des étudiants, 1937, 222 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome 1^{er}, Brussel, Bruylant, 1952, 381-382 ; A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7e ed., Gent, Story-Scientia, 1983, 565-566 ; F. PERIN, *Cours de droit constitutionnel*, Livre I, Luik, Presses universitaires de Liège, 1985, 158-159 ; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Antwerpen, Intersentia, 2005, 86 ; J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 514 ; P. NIHOUL, “Le droit de se réunir librement”, in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (ed.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1066 ; A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 966.

⁸ P. NIHOUL, “Le droit de se réunir librement”, in M. VERDUSSEN en N. BONBLED (ed.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1066.

⁹ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome 1^{er}, Brussel, Bruylant, 1952, 381.

¹⁰ A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7e ed., Gent, Story-Scientia, 1983, 565. Voy. aussi DOR, die het volgende schrijft: « Les réunions privées sont celles auxquelles n'assistent que les individus invités personnellement par ceux qui les organisent. Elles ne sont point matière à réglementation par le motif que le domicile de chaque citoyen est inviolable » (G. DOR, *Cours de Droit public*, Luik, Maison des étudiants, 1937, 222).

¹¹ A. ALEN en K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Mechelen, Kluwer, 2012, 966. Deze ruime interpretatie van het begrip “woning” ligt overigens in het verlengde van de eveneens ruime interpretatie van het

Uit hetgeen voorafgaat, blijkt dat een bijeenkomst die bescherming geniet krachtens artikel 15 van de Grondwet, niet alleen niet kan worden verboden, zoals het geval is voor eender welke vreedzame en ongewapende bijeenkomst in besloten plaatsen, maar dat de afgesloten en overdekte plaats waar ze wordt gehouden, enkel worden betreden indien de betrokkene persoon daarmee vrijwillig, bewust en schriftelijk heeft ingestemd¹², indien een rechter daartoe een machtiging heeft verleend, zoals het geval is voor een bevel tot huiszoeking, indien een misdrijf op heterdaad wordt vastgesteld¹³ of in bepaalde noodgevallen¹⁴.

De bescherming die door artikel 15 van de Grondwet wordt geboden, houdt ook beperkingen in ten aanzien van opsporings- en onderzoeksmaatregelen vanwege de politie en de gerechtelijke overheden. Zo zijn observaties met gebruik van technische hulpmiddelen om zicht te verwerven in een woning enkel mogelijk na een machtiging door een onderzoeksrechter¹⁵ en is het betreden van de woning buiten medeweten of zonder toestemming van de eigenaars en van de bewoners eveneens pas mogelijk na een machtiging door een onderzoeksrechter¹⁶.

De vraag of een bijeenkomst al dan niet als een privébijeenkomst moet worden bestempeld, wordt indien nodig beslecht door de bodemrechter¹⁷.

2. Toetsing van het wetsvoorstel aan deze grondwetsbepalingen

7. In de voorgestelde regeling wordt geen onderscheid gemaakt tussen de drie voormelde hypothesen van bijeenkomsten in open lucht en openbare, respectievelijk privébijeenkomsten in besloten plaatsen. De in de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel bedoelde maatregelen kunnen door de burgemeester worden genomen wat betreft “de samenscholing” van “meerdere geïdentificeerde of niet geïdentificeerde personen, op grond van hun gedragingen”, ongeacht of een gebeurlijke bijeenkomst in open lucht of in een besloten ruimte plaatsvindt en of die bijeenkomst een openbaar of privékarakter vertoont.

Men kan aannemen dat in de door de auteurs in de toelichting bij het wetsvoorstel uiteengezette omstandigheden, het niet altijd mogelijk is om op voorhand met voldoende zekerheid te weten waar en in welke omstandigheden de beoogde misdrijven kunnen worden gepleegd. Dit neemt echter niet weg dat de voormelde grondwetsbepalingen nopen tot een

begrip “huis” in artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (zie onder meer EHRM 24 november 1986, *Gillow t. Verenigd Koninkrijk*, § 46; EHRM 29 september 1996, *Buckley t. Verenigd Koninkrijk*, § 54; EHRM 18 februari 2005, *Prokopovitch t. Rusland*, § 36; EHRM 12 januari 2010, *Chelu t. Roemenië*, §§ 43-44).

¹² Cass. 15 oktober 2002, *RW* 2003-04, 792; Cass. 8 maart 2006, *Rev. dr. pén.* 2006, 922.

¹³ Artikel 1, tweede lid, 2°, van de wet van 7 juni 1969 ‘tot vaststelling van de tijd gedurende welke geen opsporing ten huize of huiszoeking mag worden verricht’

¹⁴ Zie bv. de gevallen van “oproep vanuit die plaats” (d.i. de woning) en van brand of overstroming, bedoeld in artikel 1, tweede lid, 4° en 5°, van de wet van 7 juni 1969.

¹⁵ Artikel 56bis, tweede lid, van het Wetboek van strafvordering.

¹⁶ Artikel 89ter van het Wetboek van strafvordering.

¹⁷ Cass., 16 oktober 1899, *Pas.*, 1900, I, 13, en inzonderheid A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7^e ed., Gent, Story-Scientia, 1983, 565, en J. VANDE LANOTTE en G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2010, 514.

fundamenteel verschillende benadering, naargelang de bijeenkomst in open lucht of in een besloten ruimte plaatsvindt en naargelang die bijeenkomst een openbaar of privékarakter vertoont.

8. In zoverre de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel tot gevolg hebben dat bijeenkomsten in besloten plaatsen kunnen worden verboden of dat andere maatregelen kunnen worden opgelegd die als een preventieve maatregel beschouwd moeten worden¹⁸, druisen ze in tegen artikel 26, eerste lid, van de Grondwet en, indien het om een privébijeenkomst gaat, daarenboven tegen artikel 15 van de Grondwet. De verwijzing naar de bijeenkomsten, plaatsen, omstandigheden en middelen bedoeld in artikel 444 van het Strafwetboek, in het voorgestelde artikel 33/1, tweede lid, van de racismewet en in het voorgestelde artikel 4/1, tweede lid, van de revisionismewet, omvat immers plaatsen die als besloten plaatsen moeten worden beschouwd. Dit laatste wordt ook bevestigd in de toelichting bij het voorstel, waar gewag wordt gemaakt van bijeenkomsten “op een geheim adres”, van “geheime rendez-vous plaatsen” en van “veelal private aangelegenheden”¹⁹.

9.1. Indien het gaat om openbare bijeenkomsten in besloten plaatsen die beantwoorden aan de voorwaarden bedoeld in artikel 26 van de Grondwet en die bijgevolg vreedzaam, ongewapend en in overeenstemming met de bestaande regelende maatregelen verlopen, zoals *sub* 5 is uiteengezet, zijn preventieve maatregelen zoals vervat in de voorgestelde regeling, uitgesloten. Indien daarentegen op voorhand zou komen vast te staan dat deze bijeenkomsten niet vreedzaam en ongewapend zullen verlopen, is een preventieve maatregel zoals een verbod wel mogelijk²⁰. De artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel bieden evenwel geen voldoende waarborgen opdat op voldoende sluitende wijze kan worden uitgemaakt dat de bijeenkomst niet vreedzaam en ongewapend zal verlopen. Het vereiste dat er, overeenkomstig het voorgestelde artikel 33/1, eerste lid, van de racismewet en in het voorgestelde artikel 4/1, eerste lid, van de revisionismewet, “redelijke gronden of vermoedens” moeten zijn om aan te nemen dat personen “op grond van hun gedragingen, van materiële aanwijzingen of van de omstandigheden” inbreuken zullen plegen op de racismewet of de revisionismewet, volstaat in dat verband alleszins niet.

Daarbij moet worden aangestipt dat het vreedzaam karakter van de bijeenkomst verwijst naar het verloop van de bijeenkomst zelf.²¹ Het gegeven dat met de bijeenkomst uiteindelijk een niet vreedzaam doel wordt nagestreefd, volstaat bijgevolg op zich niet om de bijeenkomst als niet vreedzaam te beschouwen.

¹⁸ Het kan immers niet worden uitgesloten dat onder de bewoordingen “alle nodige maatregelen (...) om het plegen van misdrijven tegen te gaan” maatregelen worden begrepen die preventief zijn, zoals bijvoorbeeld een verplichting om een vergunning te vragen voor de betrokken bijeenkomst of om te beschikken over een bepaalde toelating of attest opdat de bijeenkomst kan worden gehouden (zie daarover ook advies 37.748/AV en 37.749/AV van 23 november 2004 over twee voorontwerpen van wet die de wetten van 3 mei 2005 ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 betreffende de classificatie en de veiligheidsmachtigingen’ en ‘houdende wijziging van de wet van 11 december 1998 tot oprichting van een beroepsorgaan inzake veiligheidsmachtigingen’ geworden zijn, *Parl.St. Kamer*, 2004-05, nrs. 51-1598/1 en 51-1599/1, 66-67).

¹⁹ Toelichting bij het wetsvoorstel, *Parl.St. Kamer* 2011-12, nr. 53-2160/1, 3 en 5.

²⁰ P. NIHOUL, *l.c.*, 1068.

²¹ P. NIHOUL, *l.c.*, 1067.

Wat betreft het vereiste van een ongewapende bijeenkomst lijken alleszins voldoende overtuigende aanwijzingen te moeten bestaan dat wapens aanwezig zullen zijn op de bijeenkomst²², opdat om die reden een preventieve maatregel kan worden genomen.

9.2 Indien het gaat om privébijeenkomsten in besloten plaatsen zijn preventieve maatregelen zoals vervat in de voorgestelde regeling, eveneens uitgesloten, zelfs zonder dat relevant is of de bijeenkomst vreedzaam of ongewapend zal verlopen. Ten aanzien van deze privébijeenkomsten kunnen enkel maatregelen worden genomen die overeenkomen met wat in punt 6 is gezegd ; die maatregelen mogen dus alleen van repressieve aard en niet van preventieve aard zijn²³.

C. Vereiste van precisie van de voorgestelde regeling

10. De maatregelen vervat in de artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel zijn geen strafbepalingen, maar dit neemt niet weg dat het gaat om vrijheidsbeperkende maatregelen die niet alleen bij wet moeten worden uitgevaardigd, maar die voorzienbaar moeten zijn voor de rechtsonderhorige, aangezien ze beperkingen inhouden van bepaalde grondrechten.

Ook op dit punt is de voorgestelde regeling problematisch, namelijk wat betreft het onbepaalde karakter van “alle nodige maatregelen” die de burgemeester overeenkomstig het voorgestelde artikel 33/1, eerste lid, van de racismewet en in het voorgestelde artikel 4/1, eerste lid, van de revisionismewet kan nemen. De artikelen 2 en 3 van het wetsvoorstel moeten worden aangepast teneinde de aard van deze maatregelen te preciseren, onverminderd hetgeen hiervoor reeds werd uiteengezet omtrent de toelaatbaarheid van preventieve maatregelen met betrekking tot bijeenkomsten in besloten plaatsen.

²² De aanwezigheid van wapens volstaat; het is niet vereist dat aanwijzingen bestaan dat die wapens ook zullen worden gebruikt (*ibid.*, 1067).

²³ Zo merkt WIGNY het volgende op: “Les agents de l'autorité ne peuvent s'immiscer dans ces réunions privées qu'en respectant les règles édictées en matière de visite domiciliaire” (P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, deel 1, Brussel, Bruylant, 1952, 381-382). In dezelfde gedachtegang onderstreept DOR het volgende: “[Les réunions privées] ne sont point matière à réglementation pour le motif que le domicile de chaque citoyen est inviolable et que la police ne peut y exercer aucune surveillance.” (G. DOR, *Cours de Droit public*, Luik, Maison des étudiants, 1937, 222). Zo ook wijst PERIN op het volgende: “Les réunions privées (...) ne peuvent être soumises à aucune mesure réglementaire” (F. PERIN, *Cours de droit constitutionnel*, Livre I, Luik, Presses universitaires de Liège, 1985, 158). MAST, zijnerzijds, stelt het volgende: “Private vergaderingen zijn vrij en worden beschermd door het grondwettelijk voorschrift betreffende de onschendbaarheid van de woning (art. 10 [thans 15] G.W.). Zij kunnen niet gereglementeerd of aan het toezicht van de politie onderworpen worden.” (A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7e ed., Gent, Story-Scientia, 1983, 566). Ten slotte vat ORBAN het als volgt samen: “Les réunions privées sont absolument libres. Point de mesures préventives : ni autorisation préalable, ni interdiction générale ou spéciale. Point de visite de la part des autorités, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. Mais des mesures répressives peuvent frapper les délits qui s'y commettent. Tels sont les principes constitutionnels.” (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, Luik en Parijs, Dessain en Giard & Brière, 1911, 563 ; gecursiveerd door ORBAN zelf).

D. Conclusie

11. Uit het voorgaande blijkt dat de artikelen 2 en 3 van het om advies voorgelegde wetsvoorstel op twee belangrijke punten fundamentele tekortkomingen vertonen en eerst moeten worden aangepast.

In de gegeven omstandigheden is het dan ook voorbarig om de verenigbaarheid van de voorgestelde regeling met onder meer artikel 11 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en met artikel 21 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten verder te onderzoeken.

*

PORTÉE DU PROJET

1. La proposition de loi soumise pour avis vise à autoriser le bourgmestre à interdire, par ordonnance de police, l'attroupement de plusieurs personnes, identifiées ou non identifiées, s'il existe des motifs raisonnables ou des présomptions de croire que ces personnes, en fonction de leurs comportements, d'indices matériels ou des circonstances, se préparent à commettre certaines infractions, notamment les infractions visées aux articles 19 à 28 de la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' (ci-après : la loi sur le racisme) et à l'article 1^{er} de la loi du 23 mars 1995 'tendant réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale' (ci-après : la loi sur le négationnisme). Le bourgmestre est également autorisé à prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher la perpétration des infractions précitées. Cette interdiction d'attroupement et ces mesures peuvent concerner l'ensemble des réunions, des lieux, des circonstances et des moyens visés à l'article 444 du Code pénal (articles 2 et 3 de la proposition de loi).

Ces infractions sont considérées comme des infractions pouvant justifier une mesure de surveillance, visées à l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle (article 4 de la proposition).

EXAMEN DU TEXTE

A. Lacunes du cadre juridique actuel

2. Il peut se déduire des développements de la proposition de loi que les auteurs veulent élaborer des nouvelles mesures, tant de nature administrative que judiciaire, dirigées contre des réunions de groupes racistes et néonazis, qui vont de pair avec la perpétration d'infractions à la loi sur le racisme et à la loi sur le négationnisme. Il est affirmé que, dans l'état actuel de la législation, il est difficile, voire impossible pour les autorités administratives et judiciaires d'agir contre de telles réunions.

Tout d'abord, conformément à l'article 31, alinéa 1^{er}, de la loi du 5 août 1992 'sur la fonction de police', la police peut actuellement procéder à des arrestations administratives,

mais seulement « en cas d'absolue nécessité », et à l'égard de personnes qui font obstacle à l'accomplissement, par les fonctionnaires de police, de leur mission d'assurer la liberté de la circulation qui perturbent effectivement la tranquillité publique, qui commettent une infraction mettant gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, afin de faire cesser cette infraction, ou à l'égard de personnes pour lesquelles il existe des motifs raisonnables de croire, en fonction de leur comportement, d'indices matériels ou des circonstances, qu'elles se préparent à commettre une infraction qui met gravement en danger la tranquillité ou la sécurité publique, afin de les empêcher de commettre une telle infraction. Dans le cas d'attroupements visés à l'article 22, alinéa 2, de la même loi (il s'agit de certains attroupements qui ne peuvent pas être qualifiés de paisibles ou qui font obstacle à l'exécution de la loi, d'une ordonnance de police, d'une mesure de police, d'une décision de justice ou d'une contrainte), la police peut également procéder à l'arrestation administrative de personnes qui perturbent la tranquillité publique et les éloigner des lieux de l'attroupement, conformément à l'article 31, alinéa 2, de la même loi.

En outre, l'article 134, § 1^{er}, de la nouvelle loi communale permet au bourgmestre d'édicter des ordonnances de police « [e]n cas d'émeutes, d'attroupements hostiles, d'atteintes graves portées à la paix publique ou d'autres événements imprévus, lorsque le moindre retard pourrait occasionner des dangers ou des dommages pour les habitants ».

Les développements de la proposition de loi affirment que ces deux mesures existantes de nature administrative ne peuvent trouver à s'appliquer qu'en cas de troubles graves de la tranquillité ou de l'ordre public, de sorte qu'il n'est actuellement pas possible d'intervenir à l'égard de réunions proprement dites de groupes racistes et néonazis lorsqu'il existe des motifs raisonnables ou des présomptions de croire qu'on se prépare enfreindre les articles 19 à 28 de la loi sur le racisme ou l'article 1^{er} de la loi sur le négationnisme. Les auteurs de la proposition de loi veulent créer cette possibilité en accordant au bourgmestre le pouvoir d'interdire de telles réunions. Si, à la suite de cette interdiction, la tranquillité ou l'ordre public sont gravement troublés, il peut encore être procédé à des arrestations administratives, conformément à l'article 31 de la loi du 5 août 1992 ¹.

3. Les auteurs de la proposition de loi veulent également permettre que la mesure de surveillance visée à l'article 90^{ter} du Code d'instruction criminelle soit ordonnée en ce qui concerne les infractions précitées à la loi sur le racisme et à la loi sur le négationnisme. Cette mesure de surveillance implique que, lorsque les nécessités de l'instruction l'exigent, le juge d'instruction peut, à titre exceptionnel, écouter, prendre connaissance et enregistrer, pendant leur transmission, des communications ou des télécommunications privées, s'il existe des indices sérieux que le fait dont il est saisi constitue une infraction visée à l'article 90^{ter} § 2, du Code d'instruction criminelle, et si les autres moyens d'investigation ne suffisent pas à la manifestation de la vérité.

Dans les développements de la proposition de loi, les auteurs argumentent que l'intervention judiciaire contre des membres de groupes racistes et néonazis qui commettent des infractions à la loi sur le racisme et à la loi sur le négationnisme est compliquée par le fait que ces groupes « [prennent] moult précautions », qu'il « n'est pas rare qu'ils usent de lieux de rendez-

¹ Développements de la proposition de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n° 53-2160/1, 4.

vous secrets où sont communiquées les dernières instructions » et que « les ‘lieux de réunion’ utilisés s’avèrent souvent être des espaces privés »². Il s’ensuit que la police peut difficilement faire les constatations requises pour qu’un juge d’instruction délivre un mandat de perquisition nécessaire pour pénétrer dans ces lieux privés. Dès lors que les infractions à la loi sur le racisme et à la loi sur le négationnisme ne sont commises qu’après que le groupe est déjà réuni à huis clos dans l’espace privé et que faute d’indications préalables de la perpétration d’une infraction, il est *quasi* impossible pour les services de police et pour le parquet d’intervenir lors de la réunion elle-même.

C’est la raison pour laquelle les auteurs de la proposition de loi veulent donner aux autorités judiciaires la possibilité « de préparer soigneusement les éventuelles interventions ou opérations grâce à la collecte préalable d’informations et d’indications sur les organisateurs de rassemblements racistes ou négationnistes ainsi que sur les participants bien avant que l’on apprenne subitement, quelques heures à l’avance seulement, qu’un concert ou une autre manifestation est sur le point d’avoir lieu quelque part »³.

B. Les garanties constitutionnelles en matière de liberté de réunion et d’inviolabilité du domicile.

1. Le cadre constitutionnel

4. Nonobstant le fait que la discrimination raciale constitue « une forme de discrimination particulièrement odieuse qui, compte tenu de la dangerosité de ses conséquences, exige une vigilance spéciale et une réaction vigoureuse de la part des autorités »⁴, celles-ci ne peuvent déployer leur action que dans les limites tracées par le cadre constitutionnel, telles que, notamment, les dispositions constitutionnelles en matière de liberté de réunion et d’inviolabilité du domicile.

5. La liberté de réunion est garantie par l’article 26 de la Constitution, qui dispose ce qui suit :

« Les Belges ont le droit de s’assembler paisiblement et sans armes, en se conformant aux lois qui peuvent régler l’exercice de ce droit, sans néanmoins le soumettre à une autorisation préalable.

Cette disposition ne s’applique point aux rassemblements en plein air, qui restent entièrement soumis aux lois de police ».

Cette disposition constitutionnelle indique déjà que des réunions en lieu clos sont soumises à des règles différentes que des réunions en plein air : la première sorte de réunions ne peut pas faire l’objet de mesures préventives, telle une autorisation préalable, alors que des réunions en plein air peuvent, en principe, être soumises à de telles mesures préventives. Il peut cependant être déduit de l’article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution que des mesures préventives ne sont interdites qu’à l’égard de réunions en lieu clos qui (a) sont paisibles et qui, par conséquent,

² *Ibid.*, 5.

³ *Ibid.*, 6.

⁴ Cour eur. D. H., Grande chambre, Aksu c. Turquie, 15 mars 2012, § 44.

ne troublent pas la tranquillité publique et la sécurité, qui (b) se déroulent sans armes et dont (c) les participants se conforment aux lois ⁵ qui peuvent régler l'exercice du droit de se réunir ⁶.

6. S'il s'agit de réunions en lieu clos, qui ne sont pas librement accessibles à tout le monde et qui présentent un caractère privé, une protection complémentaire est offerte par l'article 15 de la Constitution ⁷, qui garantit l'inviolabilité du domicile, et qui est rédigé comme suit :

« Le domicile est inviolable ; aucune visite domiciliaire ne peut avoir lieu que dans les cas prévus par la loi et dans la forme qu'elle prescrit ».

On a affaire à une réunion privée protégée par l'article 15 de la Constitution lorsque

« ne peuvent [y] participer que les personnes qui sont convoquées ou invitées personnellement par les organisateurs de l'évènement ou par les responsables des locaux, bâtiments ou sites où celui-ci se déroule » ⁸.

WIGNY le formule comme suit :

« Des réunions peuvent être privées. Elles ont ce caractère lorsqu'elles se font sur des invitations personnelles et privées. Dans ce cas, elles sont protégées par l'inviolabilité du domicile (art. 10 [aujourd'hui 15]) » ⁹.

MAST concorde:

« Private vergaderingen zijn die waar niet iedereen zonder onderscheid wordt toegelaten. De toegang tot de private vergadering is afhankelijk gesteld van een persoonlijke en individuele oproeping of uitnodiging, uitgaande van de persoon die de beschikking heeft over het lokaal waar de vergadering gehouden wordt » ¹⁰.

⁵ Sont visées les lois au sens matériel et pas nécessairement au sens formel : des règlements de police communaux peuvent ainsi également comporter des mesures qui règlent le droit de réunion.

⁶ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2012, 966 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2010, 514-518 ; P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 1067-1070.

⁷ La doctrine sur ce point est ferme et constante depuis plus d'un siècle. Voy. notamment, et en ordre chronologique : G. BELTJENS, *La Constitution belge révisée*, Liège, Godenne, 1894, 320 ; O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, Liège et Paris, Dessain et Giard & Brière, 1911, 562-563 ; G. DOR, *Cours de Droit public*, Liège, Maison des étudiants, 1937, 222 ; P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, 381-382 ; A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7^e éd., Gand, Story-Scientia, 1983, 565-566 ; F. PERIN, *Cours de droit constitutionnel*, Livre I, Liège, Presses universitaires de Liège, 1985, 158-159 ; K. RIMANQUE, *De grondwet toegelicht, gewikt en gewogen*, Anvers, Intersentia, 2005, 86 ; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2010, 514 ; P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, 1066 ; A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2012, 966.

⁸ P. NIHOUL, « Le droit de se réunir librement », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (éds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Brussel, Bruylant, 2011, 1066.

⁹ P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, 381.

¹⁰ A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7^e éd., Gand, Story-Scientia, 1983, 565. Voy. aussi DOR qui écrit que les réunions privées « sont celles auxquelles n'assistent que les individus invités personnellement par ceux qui les

Allant également dans ce même sens, ALEN et MUYLLE relèvent que la protection de l'article 15 s'étend à tous les

« besloten plaatsen die niet voor iedereen vrij toegankelijk zijn en een privé-karakter hebben »¹¹.

De ce qui précède, il suit qu'une réunion protégée par l'article 15 de la Constitution non seulement ne peut pas être interdite, comme c'est le cas pour toute réunion paisible et sans armes en lieu clos, mais également qu'il est uniquement permis de pénétrer dans le lieu clos et couvert dans lequel elle se tient si la personne concernée y consent de son plein gré, délibérément et par écrit¹², si un juge a accordé une autorisation à cet effet, comme c'est le cas pour un mandat de perquisition, si un flagrant délit est constaté¹³ ou dans certains cas d'urgence¹⁴.

La protection fournie par l'article 15 de la Constitution comporte également des restrictions à l'égard des mesures de recherche et d'instruction de la police et des autorités judiciaires. Ainsi, des observations à l'aide de moyens techniques afin d'avoir une vue dans un domicile sont uniquement possibles après avoir reçu une autorisation d'un juge d'instruction¹⁵ et la pénétration dans le domicile à l'insu des propriétaires et des habitants ou sans leur consentement n'est également possible qu'après une autorisation délivrée par un juge d'instruction¹⁶.

La question de savoir si une réunion est ou non à qualifier de privée est au besoin tranchée par le juge du fond¹⁷.

organisent. Elles ne sont point matière à réglementation par le motif que le domicile de chaque citoyen est inviolable » (G. DOR, *Cours de Droit public*, Liège, Maison des étudiants, 1937, 222).

¹¹ A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch Staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2012, 966. Cette interprétation large de la notion de « domicile » s'inscrit au demeurant dans le prolongement de l'interprétation, également large, de la notion de « domicile » à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir notamment Cour. eur. D.H., 24 novembre 1986, *Gillow c. Royaume-Uni*, § 46 ; Cour. eur. D.H., 29 septembre 1996, *Buckley c. Royaume-Uni*, § 54 ; Cour. eur. D.H., 18 février 2005, *Prokopovitch c. Russie*, § 36 ; Cour. eur. D.H., 12 janvier 2010, *Chelu c. Roumaine*, §§ 43-44).

¹² Cass. 15 octobre 2002, *RW* 2003-04, 792 ; Cass. 8 mars 2006, *Rev. dr. pén.* 2006, 922.

¹³ Article 1^{er}, alinéa 2, 2°, de la loi du 7 juin 1969 'fixant le temps pendant lequel il ne peut être procédé à des perquisitions ou visites domiciliaires'

¹⁴ Voir par ex. les cas d'« appel venant de ce lieu » (c.-à-d. le domicile) et d'incendie ou d'inondation, visés à l'article 1^{er}, alinéa 2, 4° et 5°, de la loi du 7 juin 1969.

¹⁵ Article 56bis, alinéa 2, du Code d'instruction criminelle.

¹⁶ Article 89ter du Code d'instruction criminelle.

¹⁷ Cass., 16 octobre 1899, *Pas.*, 1900, I, 13, et, notamment, A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7^e éd., Gand, Story-Scientia, 1983, 565, et J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Handboek Belgisch Publiekrecht*, Bruges, Die Keure, 2010, 514.

2. Examen de la proposition de loi au regard de ces dispositions constitutionnelles

7. Le régime proposé ne fait pas de distinction entre les trois hypothèses précitées de rassemblements en plein air et de réunions publiques ou privées en lieu clos. Les mesures visées aux articles 2 et 3 de la proposition de loi peuvent être prises par le bourgmestre quand il s'agit de « l'attroupement » de « plusieurs personnes identifiées ou non identifiées, en fonction de leurs comportements », qu'une éventuelle réunion se déroule en plein air ou dans un espace clos, ou que celle-ci présente un caractère public ou privé.

On peut considérer que dans les circonstances exposées par les auteurs dans les développements de la proposition de loi, il n'est pas toujours possible de savoir à l'avance, avec suffisamment de certitude, où et dans quelles circonstances les infractions visées peuvent être commises. Il n'en demeure pas moins que les dispositions constitutionnelles précitées appellent une approche fondamentalement différente selon que la réunion se déroule en plein air ou en lieu clos et selon qu'elle présente un caractère public ou privé.

8. Dans la mesure où les articles 2 et 3 de la proposition de loi emportent que des réunions en lieu clos peuvent être interdites ou que d'autres mesures peuvent être imposées¹⁸, à titre de mesures préventives, ils se heurtent à l'article 26, alinéa 1^{er}, de la Constitution, et, en outre, s'il s'agit d'une réunion privée, à l'article 15 de la Constitution. La référence aux réunions, lieux, circonstances et moyens visés à l'article 444 du Code pénal à l'article 33/1, alinéa 2, proposé, de la loi sur le racisme et à l'article 4/1, alinéa 2, proposé, de la loi sur le révisionnisme, comprend en effet des lieux qui doivent être considérés comme des lieux clos. Ce point est également confirmé dans les développements de la proposition, qui font mention de réunions « à une adresse tenue secrète », de « lieux de rendez-vous secrets » et « (...) souvent (...) des espaces privés »¹⁹.

9.1. S'il s'agit de réunions publiques en lieu clos qui répondent aux conditions visées à l'article 26 de la Constitution et qui, par conséquent, se déroulent paisiblement, sans armes et dans le respect des dispositifs normatifs existants, comme exposé au point 5, des mesures préventives visées dans le régime proposé sont exclues. Si, par contre, il est préalablement établi que ces réunions ne se dérouleront pas paisiblement et sans armes, une mesure préventive, telle qu'une interdiction, est toutefois possible²⁰. Les articles 2 et 3 de la proposition de loi n'offrent cependant pas de garanties suffisantes pour qu'il puisse être déterminé de manière suffisamment concluante que la réunion ne se déroulera pas paisiblement et sans armes. L'exigence selon laquelle, conformément à l'article 33/1, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi sur le racisme, et à l'article 4/1, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi sur le révisionnisme, il doit exister « des motifs

¹⁸ Il ne peut en effet être exclu que les termes « toutes les mesures nécessaires pour empêcher la perpétration des infractions » visent des mesures qui sont préventives, comme par exemple l'obligation de demander une autorisation pour la réunion concernée ou de disposer d'une permission ou attestation donnée afin de pouvoir organiser la réunion (voir également à cet égard l'avis 37.748/AG et 37.749/AG du 23 novembre 2004 sur deux avant-projets de loi devenus les lois du 3 mai 2005 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 relative à la classification et aux habilitations de sécurité' et 'modifiant la loi du 11 décembre 1998 portant création d'un organe de recours en matière d'habilitations de sécurité', *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, n^{os} 51-1598/1 et 51-1599/1, 66-67).

¹⁹ Développements de la proposition de loi, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-12, n^o 53-2160/1, 3 et 5.

²⁰ P. NIHOUL, *l.c.*, 1068.

raisonnables ou des présomptions » de croire que des personnes « en fonction de leurs comportements, d'indices matériels ou des circonstances » commettront des infractions à la loi sur le racisme ou à la loi sur le révisionnisme, ne suffit aucunement à cet égard.

Par ailleurs, il y a lieu de souligner que le caractère paisible de la réunion renvoie au déroulement de la réunion même²¹. Le fait que le but final poursuivi par la réunion ne soit pas paisible ne suffit donc pas en soi pour considérer cette réunion comme non paisible.

En ce qui concerne l'exigence d'une réunion sans armes, il semble qu'il doit en tout cas exister suffisamment d'indices convaincants sur la présence d'armes à la réunion²², pour qu'une mesure préventive puisse être adoptée pour ce motif.

9.2 S'il s'agit de réunions privées en lieu clos, des mesures préventives telles que celles visées aux articles 2 et 3 de la proposition de loi sont également exclues, même sans qu'il soit pertinent de déterminer si la réunion se déroulera paisiblement ou sans armes. À l'égard de ces réunions privées, seules peuvent être prises des mesures qui se conforment à ce qui a été dit au point 6 ; ces mesures peuvent donc seulement être de nature répressive et non préventive²³.

C. Exigence de précision du régime proposé

10. Si les mesures visées aux articles 2 et 3 de la proposition de loi ne sont pas des dispositions pénales, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit de mesures restrictives de la liberté, qui doivent non seulement faire l'objet d'une loi, mais qui doivent être prévisibles pour le justiciable, étant donné qu'elles limitent certains droits fondamentaux.

Sur ce point également, le régime proposé pose problème, notamment en ce qui concerne le caractère indéterminé de « toutes les mesures nécessaires » que le bourgmestre peut prendre conformément à l'article 33/1, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi sur le racisme et à l'article 4/1, alinéa 1^{er}, proposé, de la loi sur le révisionnisme. Les articles 2 et 3 de la proposition de loi doivent être adaptés afin de préciser la nature de ces mesures, sans préjudice de ce qui a été

²¹ P. NIHOUL, *l.c.*, 1067.

²² La présence d'armes suffit ; il n'est pas requis que ces armes soient également utilisées (*ibid.*, 1067).

²³ Ainsi, WIGNY relève que « les agents de l'autorité ne peuvent s'immiscer dans ces réunions privées qu'en respectant les règles édictées en matière de visite domiciliaire » (P. WIGNY, *Droit constitutionnel*, tome 1^{er}, Bruxelles, Bruylant, 1952, 381-382). Dans la même veine, DOR, souligne que « [les réunions privées] ne sont point matière à réglementation pour le motif que le domicile de chaque citoyen est inviolable et que la police ne peut y exercer aucune surveillance. » (G. DOR, *Cours de Droit public*, Liège, Maison des étudiants, 1937, 222). De même, PERIN signale que « [l]es réunions privées (...) ne peuvent être soumises à aucune mesure réglementaire » (F. PERIN, *Cours de droit constitutionnel*, Livre I, Liège, Presses universitaires de Liège, 1985, 158). » MAST, pose quant à lui, que : « Private vergaderingen zijn vrij en worden beschermd door het grondwettelijk voorschrift betreffende de onschendbaarheid van de woning (art. 10 [thans 15] G.W.). Ze kunnen niet gereguleerd of aan het toezicht van de politie onderworpen worden. » (A. MAST, *Belgisch Grondwettelijk recht*, 7e éd., Gand, Story-Scientia, 1983, 566). Enfin, ORBAN résume : « Les réunions privées sont absolument libres. Point de mesures préventives : ni autorisation préalable, ni interdiction générale ou spéciale. Point de visite de la part des autorités, si ce n'est dans les cas prévus par la loi et dans les formes qu'elle prescrit. Mais des mesures répressives peuvent frapper les délits qui s'y commettent. Tels sont les principes constitutionnels. » (O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, Liège et Paris, Dessain en Giard & Brière, 1911, 563 ; c'est ORBAN qui souligne).

exposé ci-dessus concernant l'admissibilité de mesures préventives relatives à des réunions en lieu clos.

D. Conclusion

11. Il résulte de ce qui précède que les articles 2 et 3 de la proposition soumise pour avis présentent des lacunes fondamentales sur deux points importants et doivent d'abord être adaptés.

Dans ces circonstances, il est par conséquent prématuré d'examiner plus avant la compatibilité du régime proposé, notamment, avec l'article 11 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

DE HOOFDGRIFFIER –
LE GREFFIER EN CHEF

DE EERSTE VOORZITTER -
LE PREMIER PRÉSIDENT

Daniële LANGBEEN

Robert ANDERSEN