



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 66.803/1
van 13 maart 2020

avis 66.803/1
du 13 mars 2020

over

sur

een wetsvoorstel 'houdende de wettelijke erkenning van de Armeense, Assyrische en Pontische genocide van 1915 en de strafrechtelijke bestrafing van negacionisme ter zake' (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0570/001)

une proposition de loi 'visant la reconnaissance légale du génocide arménien, assyrien et grec pontique de 1915 et la sanction pénale de son négationnisme' (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0570/001)

Op 11 december 2019 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 ‘houdende de wettelijke erkenning van de Armeense, Assyrische en Pontische genocide van 1915 en de strafrechtelijke bestraffing van negationisme ter zake’ (*Parl.St.* Kamer 2019-20, nr. 55-0570/001).

Het voorstel is door de eerste kamer onderzocht op 9 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Frédéric VANNESTE, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wouter PAS, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 maart 2020.

*

Le 11 décembre 2019, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président de la Chambre des représentants à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur une proposition de loi ‘visant la reconnaissance légale du génocide arménien, assyrien et grec pontique de 1915 et la sanction pénale de son négationnisme’ (*Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-0570/001).

La proposition a été examinée par la première chambre le 9 janvier 2020. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wilfried VAN VAERENBERGH et Wouter PAS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Frédéric VANNESTE, premier auditeur.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 mars 2020.

*

STREKKING VAN HET WETSVOORSTEL

1. Het om advies voorgelegde wetsvoorstel heeft in hoofdzaak een dubbele doelstelling. In de eerste plaats strekt het voorstel ertoe de Armeense, Assyrische en Pontische genocide van 1915 te erkennen. Ten tweede stelt het voorstel de ontkenning, de schromelijke minimalisering, het pogen te rechtvaardigen of de goedkeuring van die genocide strafbaar, wanneer dit in één van de omstandigheden bedoeld in artikel 444 van het Strafwetboek gebeurt, en de dader weet of verondersteld wordt te weten dat dit gedrag hetzij een persoon, hetzij een groep, een gemeenschap of leden ervan zou kunnen blootstellen aan discriminatie, haat of geweld, wegens één van de beschermde criteria of godsdienst, in de zin van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2008.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

2. Artikel 115 van de wet van 5 mei 2019 ‘houdende diverse bepalingen in strafzaken en inzake erediensden, en tot wijziging van de wet van 28 mei 2002 betreffende de euthanasie en van het Sociaal Strafwetboek’ heeft artikel 20 van de wet van 30 juli 1981 ‘tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden’ (hierna: antiracismewet) als volgt aangevuld:

“Art. 20 Met gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen wordt gestraft:

(...)

5° hij die in een van de in artikel 444 van het Strafwetboek bedoelde omstandigheden, feiten overeenstemmend met een misdaad van genocide, een misdaad tegen de mensheid of een oorlogsmisdaad zoals bedoeld in artikel 136quater van het Strafwetboek, en als dusdanig vastgesteld door een eindbeslissing van een internationaal gerecht, ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt, wetende of verondersteld zijnde te weten dat dit gedrag hetzij een persoon, hetzij een groep, een gemeenschap of leden ervan zou kunnen blootstellen aan discriminatie, haat of geweld wegens een van de beschermde criteria of godsdienst, in de zin van artikel 1, lid 3, van het kaderbesluit van de Raad van de Europese Unie van 28 november 2008 betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht, en dit, zelfs buiten de in artikel 5 bedoelde domeinen”.

3. De centrale bepaling van het om advies voorgelegde wetsvoorstel, zijnde artikel 3, eerste lid, herneemt deze wettelijke bepaling, maar vervangt daarbij de woorden “feiten overeenstemmend met een misdaad van genocide, een misdaad tegen de mensheid of een oorlogsmisdaad zoals bedoeld in artikel 136quater van het Strafwetboek, en als dusdanig vastgesteld door een eindbeslissing van een internationaal gerecht” door de woorden “de in artikel 2 bedoelde genocide”. De bedoeling van het wetsvoorstel is dus om ook de gekwalificeerde ontkenning of rechtvaardiging van de Armeense, Assyrische en Pontische genocide van 1915 (hierna: de genocide van 1915), die niet is vastgesteld door een eindbeslissing van een internationaal gerecht, in België strafbaar te stellen.

Hoewel het wetsvoorstel de vorm heeft van een autonome wet, kan het dus als een aanvulling worden beschouwd van het geldende artikel 20, 5°, van de antiracismewet, zoals ingevoegd bij de wet van 5 mei 2019.

4.1. Met artikel 115 van de wet van 5 mei 2019 beoogde de wetgever “[e]nerzijds de omzetting in nationaal recht van de verplichtingen inzake de bestraffing van het negationisme, als omschreven in kaderbesluit 2008/913/JBZ van de Raad van de Europese Unie betreffende de bestrijding van bepaalde vormen en uitingen van racisme en vreemdelingenhaat door middel van het strafrecht [en anderzijds] de uitvoering (...) van het aanvullend Protocol van de Raad van Europa van 28 januari 2003 bij het Europees Verdrag betreffende de computercriminaliteit van 23 november 2001, dat de staten die partij zijn verplicht bepaalde ‘negationistische’ gedragingen in het nationaal recht strafbaar te stellen”.¹

Artikel 1 van het kaderbesluit 2008/913/JBZ verplicht de lidstaten om de nodige maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat onder meer de volgende opzettelijke gedragingen strafbaar worden gesteld: “c) het publiekelijk vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide, misdaden tegen de menselijkheid en oorlogsmisdaden in de zin van de artikelen 6, 7 en 8 van het Statuut van het Internationaal Strafhof, gericht tegen een groep personen, of een lid van die groep, die op basis van ras, huidskleur, godsdienst, afstamming dan wel nationale of etnische afkomst wordt gedefinieerd indien de gedraging van dien aard is dat zij het geweld of de haat tegen een dergelijke groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren”.

4.2. In de toelichting bij het wetsvoorstel dat heeft geleid tot artikel 115 van de wet van 5 mei 2019, wordt benadrukt dat de wetgever, in lijn met het kaderbesluit, de bestraffing beoogt van negationistische betogen die geweld of haat aanwakkeren. Om deze reden vereist de wetsebepaling een “bijzonder opzet, namelijk het aanzetten tot haat, geweld of discriminatie”. Daarbij vertolkt de toelichting de mening dat het door het kaderbesluit vereiste intentioneel element (de gedraging moet van dien aard zijn dat zij het geweld of de haat dreigt aan te wakkeren) op efficiënte wijze wordt bereikt door de strafbaarstelling te formuleren aan de hand van de voorwaarde dat de dader weet of verondersteld wordt te weten dat het negationistische gedrag personen of een groep van personen zou kunnen blootstellen aan discriminatie, haat of geweld.²

¹ *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/1, 140.

² *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/1, 147.

4.3. Gebruik makend van de mogelijkheid³ geboden door artikel 1, lid 4, van het kaderbesluit, beperkt artikel 20, 5°, van de antiracismewet, zoals ingevoegd bij de wet van 5 mei 2019, het toepassingsgebied van de strafbepaling aan de hand van het criterium dat de misdaad van genocide, de misdaad tegen de mensheid of de oorlogsmisdaad, als dusdanig moet zijn vastgesteld door een eindbeslissing van een internationaal gerecht.⁴

5. Het wettelijk bestraffen van het gekwalificeerd ontkennen, schromelijk minimaliseren, pogen te rechtvaardigen of goedkeuren van bepaalde historische gebeurtenissen, vormt op zich een beperking van het recht op vrije meningsuiting, zoals gewaarborgd door de artikelen 19 en 25 van de Grondwet, artikel 10 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM) en artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie.

Een dergelijke inmenging is enkel gerechtvaardigd indien erin voorzien is door een duidelijke en toegankelijke wet en ze in een democratische samenleving nodig is in het belang van één van de legitieme doelstellingen vermeld in artikel 10 EVRM (met name 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen). Overeenkomstig artikel 52 van het Handvest van de Grondrechten moeten beperkingen bij wet worden gesteld en moeten ze de wezenlijke inhoud van de rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

6.1. De Grote kamer van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) heeft in het arrest *Perinçek* tegen Zwitserland van 15 oktober 2015 uitspraak gedaan over de verenigbaarheid met het EVRM van de bestraffing van de eiser omwille van zijn publiekelijke verklaring dat er geen Armeense genocide heeft plaatsgevonden.⁵

Het arrest verduidelijkt expliciet dat het enkel betrekking heeft op de concrete bestraffing van de betrokkene,⁶ zodat er niet zonder meer een algemene geldende regel uit kan

³ Weliswaar heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving er in het advies 64.229/1-2-3-4 op gewezen dat deze mogelijkheid door het kaderbesluit enkel geboden wordt ten aanzien van het ontkennen of verregaand bagatelliseren van de bedoelde misdaden, maar niet ten aanzien van het “vergoelijken” van die misdaden (advRvS 64.229/1-2-3-4 van 14 november 2018, *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/5, 272). Voor het standpunt van de indieners, zie *Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/1, 150-151.

⁴ Ondanks de ruime bewoordingen van de wet, wordt in de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de wet van 5 mei 2019 verduidelijkt dat onder internationaal gerecht moet worden begrepen “het Internationaal Strafhof of (...) een internationaal straftribunaal opgericht bij beslissing van de VN-Veiligheidsraad op grond van Hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties” (*Parl.St.* Kamer 2018-19, nr. 54-3515/1, 151).

⁵ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 116.

⁶ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 226: “En l’espèce, la Cour n’a pas à dire si la criminalisation de la négation de génocides ou d’autres faits historiques peut en principe se justifier. À l’inverse des juridictions constitutionnelles en France et en Espagne, qui avaient le pouvoir – voire l’obligation – d’examiner dans

worden afgeleid ten aanzien van wetgeving die het ontkennen of rechtvaardigen van genocides of van een bepaalde genocide zoals de Armeense genocide, strafbaar stelt. Wel bevat het arrest, na het vaststellen dat de Zwitserse regelgeving gericht is op het legitieme doel van de bescherming van de rechten van anderen, een zeer uitgebreide en grondige analyse met betrekking tot de beginselen waarmee rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de noodzaak in een democratische samenleving van zulke regeling.

6.2. In dit verband moet opgemerkt worden dat, in tegenstelling tot hetgeen het EHRM vaststelt voor Zwitserland, België wel onderworpen is aan een internationale, meer bepaald Europeesrechtelijke verplichting in het kaderbesluit, om het “publiek vergoelijken, ontkennen of verregaand bagatelliseren van genocide” strafbaar te stellen “indien de gedraging van die aard is dat zij het geweld of de haat tegen een (...) groep of een lid van een dergelijke groep dreigt aan te wakkeren”.⁷

Aangezien het kaderbesluit toelaat het toepassingsgebied van artikel 1, lid 1, c) en d) van het kaderbesluit voor wat betreft het ontkennen of verregaand bagatelliseren te beperken tot genocides die zijn vastgesteld door een internationaal of een nationaal gerecht, bevat het kaderbesluit evenwel geen verplichting om de voorgeschreven bestraffing uit te breiden tot andere genocides of op andere wijze erkende genocides, zoals de genocide van 1915.

Wat betreft het vergoelijken van genocides, lijkt artikel 1 van het kaderbesluit daarentegen wel een verplichting in te houden om bepaalde strafbaarstellingen in te voeren voor wat betreft de genocides die door de Belgische wetgever zelf uitdrukkelijk worden erkend. Artikel 7 van het kaderbesluit maakt evenwel duidelijk dat het kaderbesluit en de uitvoering ervan door de lidstaten geen schending kan inhouden van de vrijheid van meningsuiting, zoals beschermd door artikel 11 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie. De vraag of de voorgestelde regeling verzoenbaar is met artikel 19 van de Grondwet en artikel 10 EVRM, moet bijgevolg in ieder geval onderzocht worden, ongeacht de precieze draagwijdte van de verplichtingen die volgen uit het kaderbesluit.

6.3. Het EHRM aanvaardt dat de Zwitserse regelgeving gericht is op de bescherming van de rechten van anderen, meer bepaald de door artikel 8 EVRM beschermde waardigheid en de identiteit van de Armeniërs, zowel van de slachtoffers van de gebeurtenissen van 1915 als hun afstammelingen. Het Hof stelt vast dat deze afstammelingen, in het bijzonder in de “Armeense diaspora” “bâtissent cette identité autour de l’idée que leur communauté a été victime d’un génocide”.⁸

Bij het onderzoeken van het noodzakelijke evenwicht tussen de door artikel 10 en artikel 8 EVRM beschermde rechten, bekijkt het Hof dit evenwicht vanuit verschillende aspecten: de aard van de verklaringen die de betwiste meningsuiting aanneemt; de geografische en

l’abstrait les dispositions législatives en la matière (...), la Cour, dans une affaire qui tire son origine d’une requête individuelle, est tenue par les faits de la cause (...). Elle se bornera à rechercher si, oui ou non, l’application de l’article 261bis, alinéa 4, du code pénal dans le cas du requérant était ‘nécessaire dans une société démocratique’ au sens de l’article 10 § 2 de la Convention (...).”

⁷ Artikel 1, lid 1, c), van het kaderbesluit 2008/913/JBZ.

⁸ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 156. Zie ook § 227.

historische achtergrond waarin de beperking van de vrije meningsuiting plaatsvindt; de mate waarin de meningsuiting de rechten van de Armeniërs raakt; het gebrek aan consensus onder de lidstaten; het bestaan van internationale verplichtingen in hoofde van de lidstaat; de zwaarte van de bestraffing en dus van de inmenging in het recht op vrije meningsuiting. Op grond van deze afwegingen komt het EHRM tot de vaststelling dat de inmenging in het hem voorgelegde geval niet als noodzakelijk in een democratische samenleving kan worden beschouwd.

6.4. Uit de overwegingen van het Hof kan afgeleid worden dat het Hof bijzonder belang hecht aan de vraag of de bestrafte meningsuiting kan beschouwd worden als het aanzetten tot haat, geweld of intolerantie ten aanzien van de Armeniërs, gelet op de algemene context waarin de ontkenning van de Armeense genocide plaatsvindt⁹⁻¹⁰.

Wat betreft die context, merkt het Hof het volgende op: “le requérant s’est exprimé en Suisse au sujet d’événements survenus sur le territoire de l’Empire ottoman quelque quatre-vingt-dix ans auparavant. Si l’on ne peut pas exclure que des propos se rapportant à ces événements puissent de même avoir des visées racistes et antidémocratiques et poursuivre celles-ci par allusions plutôt qu’ouvertement, le contexte ne le fait pas présumer automatiquement, et il n’y a pas suffisamment d’éléments pour prouver l’existence de telles visées en l’espèce”.¹¹

Deze overweging sluit aan bij de vaststelling van het Hof dat er geen directe band bestaat tussen de bestrafte meningsuiting in Zwitserland in het jaar 2005 en de gebeurtenissen in het Ottomaanse Rijk in het jaar 1915. Het Hof erkent weliswaar dat, in het bijzonder via de middelen van elektronische communicatie, geen enkele meningsuiting als louter lokaal kan worden beschouwd, zonder impact op de bevolking of het geografische gebied waar de betrokken genocide heeft plaatsgevonden.¹² Het indirecte karakter van de impact van de meningsuiting moet evenwel wel worden opgenomen in de toetsing van de proportionaliteit van de beperking van de vrije meningsuiting. Hetzelfde geldt voor het tijdsverloop tussen de betwiste gebeurtenissen en het ogenblik van de bestrafte meningsuiting. Zo stelt het Hof: “En l’espèce, le décalage dans le temps entre les propos du requérant et les événements tragiques évoqués par lui est beaucoup plus important – environ quatre-vingt-dix ans – et, à l’époque où il a tenu ces propos, il ne restait certainement que très peu de personnes ayant vécu ces événements. Si, dans leurs observations, certains des tiers intervenants soulignent qu’il s’agit toujours d’une question d’actualité pour de nombreux Arméniens, en particulier ceux de la diaspora, le facteur temporel ne saurait être ignoré. Autant un événement relativement récent peut être traumatisant au point de justifier,

⁹ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 231, 234, 239, 240, 257, 259 e.v.

¹⁰ Het is ook om die reden dat het Hof van oordeel is dat de ontkenning van de Holocaust strafbaar kan worden gesteld. EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 243 : “criminaliser la négation de l’Holocauste ne se justifie pas tant parce qu’il constitue un fait historique clairement établi, mais parce que, au vu du contexte historique dans les États en question (...) sa négation, même habillée en recherche historique impartiale, traduit invariablement une idéologie antidémocratique et antisémite”. Zie ook §§ 234 en 253.

¹¹ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 234.

¹² EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 246.

pendant un certain temps, que l'on contrôle davantage l'expression de propos à son sujet, autant la nécessité d'une telle mesure diminue forcément au fil du temps".¹³

7.1. In het licht van de analyse door het EHRM moet vastgesteld worden dat het wetsvoorstel zich niet beperkt tot situaties waarbij aangezet wordt tot haat of geweld. Het wetsvoorstel bevat als constitutief bestanddeel het feit dat de betrokkene weet of verondersteld wordt te weten "dat dit gedrag hetzij een persoon, hetzij een groep, een gemeenschap of leden ervan *zou kunnen blootstellen*"¹⁴ aan discriminatie, haat of geweld wegens één van de beschermde criteria of godsdienst". Het wetsvoorstel hanteert aldus een van het kaderbesluit afwijkende formulering, aangezien het kaderbesluit "het dreigen aan te wakkeren van geweld of haat" vooropstelt.¹⁵ Dit is ook het geval bij artikel 20, 5°, van de antiracismewet, waarbij deze formulering, zoals hoger vermeld onder randnummer 4.2, werd beschouwd als dienstig om "het door het kaderbesluit vereiste intentioneel element op efficiënte wijze de dekken".

Het strafbaar stellen van gedrag dat personen of groepen "zou kunnen blootstellen" aan discriminatie, haat of geweld, gaat in ieder geval verder dan het strafbaar stellen van "het aanzetten" tot discriminatie, haat of geweld, zoals dat reeds door artikel 20, 1° tot 4°, van de antiracismewet onder bepaalde voorwaarden strafbaar is gesteld.

De ruimere formulering lijkt niet te vereisen dat er ook een reëel risico bestaat dat een persoon of een groep blootgesteld zal worden aan discriminatie, haat of geweld. In dat verband kan erop worden gewezen dat het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat een aanpassing van artikel 140bis van het Strafwetboek een onevenredige aantasting van de vrije meningsuiting uitmaakte omdat de behoefte om de bewijsvoering te vereenvoudigen niet verantwoordt dat een persoon veroordeeld kan worden voor het aanzetten tot terrorisme, ook wanneer er geen ernstige aanwijzingen zijn dat het risico bestaat dat een terroristisch misdrijf zou kunnen worden gepleegd.¹⁶

¹³ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 250.

¹⁴ In het Frans "risque d'exposer".

¹⁵ In het Frans "risque inciter à la violence ou à la haine".

¹⁶ Vgl. GwH 15 maart 2018, nr. 31/2018, B.7.6.

7.2. Het wetsvoorstel heeft op algemene wijze betrekking op de persoon die “de bedoelde genocide ontkent, schromelijk minimaliseert, poogt te rechtvaardigen of goedkeurt”. Weliswaar is deze handelswijze enkel strafbaar voor zover de betrokkene weet of moet weten dat dit gedrag een persoon of een groep zou kunnen blootstellen aan discriminatie, haat of geweld. Doordat het wetsvoorstel echter aldus de strafbaarstelling koppelt aan een gevolg dat niet noodzakelijk het gevolg is van de gedraging, meningsuiting of opzet van de betrokkene, sluit de strafbaarstelling niet uit dat meningsuitingen die enkel gedaan zijn omwille van hun historisch, juridisch of politiek belang onder het toepassingsgebied van deze strafbepaling zouden vallen. De strafbepaling dreigt aldus bijvoorbeeld van toepassing te zijn op (afwijkende) meningen in het kader van geschiedkundig onderzoek, of wanneer iemand, zoals in de zaak *Perinçek*, de feiten niet ontkent maar wel de juridische kwalificatie als genocide.¹⁷ Aangezien dergelijke meningsuitingen in het publiek belang kunnen zijn, is een beperking van de vrijheid van die meningsuitingen aan een nog strengere toets onderworpen.

8. De voorwaarde in de strafbepaling dat het ontkennen, minimaliseren, pogen te rechtvaardigen of goedkeuren van de genocide zou kunnen blootstellen aan haat, geweld of discriminatie, ontslaat de wetgever niet van de verplichting voldoende aannemelijk te maken dat de ontkenning of vergoelijking van de door hem beoogde genocide daadwerkelijk het risico in zich draagt tot haat, geweld of discriminatie aan te zetten. Door de strafbaarstelling oefent de wetgever immers een duidelijke “afschrikwekkende werking” uit op bepaalde meningsuitingen (het zogenaamde “chilling effect”) die in voldoende mate moet kunnen worden verantwoord.

9.1. Ten aanzien van de ontkenning en rechtvaardiging van de genocide van 1915, blijkt niet dat de indieners een afweging hebben gemaakt waarbij rekening gehouden wordt met de situering van de betreffende genocide in de tijd en ruimte, en welke bijzondere band er bestaat tussen België en de gebeurtenissen van 1915. Die bijzondere band is nochtans noodzakelijk om voldoende aannemelijk te maken dat de ontkenning en vergoelijking van de genocide van 1915 daadwerkelijk het risico in zich dragen van het aanzetten tot haat, discriminatie en geweld.¹⁸

9.2. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel blijkt evenmin dat de indieners een afweging van rechten en belangen hebben doorgevoerd tussen de vrije meningsuiting van de betrokkenen en het recht op privé-leven, en de daarin begrepen rechten van de huidige generatie en de vroegere generaties die slachtoffer waren van de door het Belgisch parlement erkende genocide. De toelichting verwijst zelfs helemaal niet naar het feit dat de vrije meningsuiting beperkt wordt. De toelichting bevat evenmin een verantwoording waarom de beteugeling noodzakelijk van strafrechtelijke aard moet zijn. Nochtans merkt het EHRM op dat een strafrechtelijke beteugeling een bijzonder zwaarwegende inmenging is in het recht op vrije meningsuiting.¹⁹

¹⁷ EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 251.

¹⁸ Het is ook in het licht van de vraag of daadwerkelijk sprake is van het aanzetten of oproepen tot geweld, haat, intolerantie, dat eventueel rekening gehouden moet worden met het onderscheid dat bestaat tussen het ontkennen van een genocide en het rechtvaardigen ervan (zie EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 240).

¹⁹ Zie EHRM (GK) 15 oktober 2015, *Perinçek t. Zwitserland*, § 273.

10. Het geheel van de onder de randnummers 7 tot 9 vermelde elementen brengt de Raad van State, afdeling Wetgeving, ertoe vast te stellen dat niet aangetoond is dat het wetsvoorstel noodzakelijk is in een democratische samenleving, en een geoorloofde beperking van de vrijheid van meningsuiting kan vormen.

11. Ten slotte wijst de Raad van State, afdeling Wetgeving, erop dat artikel 115 van de wet van 5 mei 2019 werd aangevochten voor het Grondwettelijk Hof.²⁰ Door de verschillende verzoekers wordt opgeworpen dat deze wetsbepaling strijdig is met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel, door een onderscheid te maken tussen de door de internationale rechter vastgestelde genocides en de, aldus de verzoekers, andere vaststaande en door België erkende genocides, zoals de Armeense genocide. Eveneens wordt de strijdigheid met het recht op vrije meningsuiting, en het legaliteitsbeginsel in strafzaken opgeworpen.

Gelet op de aldus bij het Grondwettelijk Hof aanhangige vragen, is het in ieder geval sterk aan te raden de beslissing van het Grondwettelijk Hof af te wachten, en te gelegener tijd de betekenis ervan voor het voorliggende voorstel te onderzoeken.

*

²⁰ B.S. 11 september 2019 en 17 december 2019.

PORTÉE DE LA PROPOSITION DE LOI

1. La proposition de loi soumise pour avis poursuit essentiellement un double objectif. Tout d'abord, elle vise à reconnaître le génocide arménien, assyrien et grec pontique de 1915. Ensuite, elle incrimine la négation, la minimisation grossière, la tentative de justification ou l'approbation de ce génocide, dans l'une des circonstances visées à l'article 444 du Code pénal et lorsque l'auteur sait ou doit savoir que ce comportement risque d'exposer soit une personne, soit un groupe, une communauté ou leurs membres, à la discrimination, à la haine ou à la violence, en raison de l'un des critères protégés ou de la religion, au sens de l'article 1^{er}, paragraphe 3, de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008.

EXAMEN DU TEXTE

2. L'article 115 de la loi du 5 mai 2019 'portant des dispositions diverses en matière pénale et en matière de cultes, et modifiant la loi du 28 mai 2002 relative à l'euthanasie et le Code pénal social' a complété l'article 20 de la loi du 30 juillet 1981 'tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie' (ci-après : loi antiracisme) comme suit :

« Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement :

(...)

5° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve des faits correspondant à un crime de génocide, à un crime contre l'humanité ou à un crime de guerre tel que visé à l'article 136^{quater} du Code pénal, établis comme tels par une décision définitive rendue par une juridiction internationale, sachant ou devant savoir que ce comportement risque d'exposer soit une personne, soit un groupe, une communauté ou leurs membres, à la discrimination, à la haine ou à la violence, en raison de l'un des critères protégés ou de la religion, au sens de l'article 1^{er}, § 3, de la décision-cadre du Conseil de l'Union européenne du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5 ».

3. La disposition centrale de la proposition de loi soumise pour avis, à savoir l'article 3, alinéa 1^{er}, reproduit cette disposition légale, mais remplace à cet égard les mots « des faits correspondant à un crime de génocide, à un crime contre l'humanité ou à un crime de guerre tel que visé à l'article 136^{quater} du Code pénal, établis comme tels par une décision définitive rendue par une juridiction internationale » par les mots « le génocide visé à l'article 2 ». L'objectif de la proposition de loi est donc d'également incriminer en Belgique la négation ou la justification qualifiées du génocide arménien, assyrien et grec pontique de 1915 (ci-après : le génocide de 1915), qui n'a pas été établi par une décision définitive rendue par une juridiction internationale.

Bien que la proposition de loi ait la forme d'une loi autonome, elle peut dès lors être considérée comme un complément de l'article 20, 5°, en vigueur, de la loi antiracisme, tel qu'il a été inséré par la loi du 5 mai 2019.

4.1. Avec l'article 115 de la loi du 5 mai 2019, le législateur visait « [d]'une part, [...] à transposer en droit interne les obligations relatives à la répression pénale du négationnisme contenues dans la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'Union européenne sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal [et d']autre part (...) à mettre en œuvre le Protocole du Conseil de l'Europe du 28 janvier 2003 additionnel à la Convention européenne sur la cybercriminalité du 23 novembre 2001, qui oblige les États parties à incriminer en droit interne certains comportements 'négationnistes' »¹.

L'article premier de la décision-cadre 2008/913/JAI oblige les États membres à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que les actes intentionnels ci-après, entre autres, soient punissables : « c) l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre, tels que définis aux articles 6, 7 et 8 du Statut de la Cour pénale internationale, visant un groupe de personnes ou un membre d'un tel groupe défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe ».

4.2. Les développements de la proposition de loi devenue l'article 115 de la loi du 5 mai 2019 soulignent que le législateur, dans le droit fil de la décision-cadre, vise à assurer la répression pénale des discours négationnistes qui s'inscrivent dans le cadre de l'incitation à la violence ou à la haine. Pour ce motif, la disposition de loi exige un « dol spécial à savoir l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination ». Les développements expriment ainsi l'idée que l'élément intentionnel requis dans la décision-cadre (le comportement doit être exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine) est couvert efficacement en formulant l'incrimination sur la base de la condition que l'auteur sait ou doit savoir que le comportement négationniste risque d'exposer des personnes ou un groupe de personnes à la discrimination, à la haine ou à la violence².

4.3. Faisant usage de la possibilité³ offerte par l'article premier, paragraphe 4, de la décision-cadre, l'article 20, 5°, de la loi antiracisme, tel qu'il a été inséré par la loi du 5 mai 2019, limite le champ d'application de la disposition pénale en recourant au critère exigeant que le crime de génocide, le crime contre l'humanité ou le crime de guerre doit avoir été établi comme tel par une décision définitive rendue par une juridiction internationale⁴.

5. Le fait de sanctionner légalement la négation qualifiée, la minimisation grossière, la tentative de justification ou l'approbation de certains événements historiques constitue en soi

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/1, p. 140.

² *Doc. parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/1, p. 147.

³ Le Conseil d'État, section de législation, a certes souligné dans son avis 64.229/1-2-3-4 que cette possibilité offerte par la décision-cadre l'est uniquement pour la négation ou la banalisation grossière des crimes visés, mais pas pour « l'apologie » de ces crimes (avis C.E. 64.229/1-2-3-4 du 14 novembre 2018, *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/5, p. 272). Pour le point de vue des auteurs, voir *Doc. Parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/1, pp. 150-151.

⁴ Malgré les termes larges de la loi, les développements de la proposition devenue la loi du 5 mai 2019 précisent que par juridiction internationale il faut entendre « la Cour pénale internationale ou (...) une juridiction pénale internationale établie par décision du Conseil de sécurité des Nations Unies, sur la base du Chapitre VII de la Charte des Nations [U]nies » (*Doc. Parl.*, Chambre, 2018-19, n° 54-3515/1, p. 151).

une limitation du droit à la liberté d'expression, tel qu'il est garanti par les articles 19 et 25 de la Constitution, l'article 10 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Pareille ingérence n'est justifiée que si elle est prévue par une loi claire et accessible et qu'elle constitue une mesure nécessaire, dans une société démocratique, à l'un des objectifs légitimes visés à l'article 10 CEDH (à savoir la sécurité nationale, la sûreté publique et la prévention du crime, la protection de la santé ou de la morale, la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire). Conformément à l'article 52 de la Charte des droits fondamentaux, les limitations doivent être prévues par la loi et doivent respecter le contenu essentiel des droits et libertés. Dans le respect du principe de proportionnalité, des limitations ne peuvent être apportées que si elles sont nécessaires et répondent effectivement à des objectifs d'intérêt général reconnus par l'Union ou au besoin de protection des droits et libertés d'autrui.

6.1. Dans l'arrêt *Perinçek contre Suisse* du 15 octobre 2015, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (Cour eur. D.H.) s'est prononcée sur la compatibilité de la CEDH avec la sanction pénale prévue pour le requérant qui a publiquement déclaré qu'il n'y avait pas eu de génocide arménien⁵.

L'arrêt précise explicitement que cela concerne uniquement la sanction concrète touchant l'intéressé⁶, de sorte qu'on ne peut simplement en déduire une règle d'application générale à l'égard de la législation qui incrimine la négation ou la justification de génocides ou d'un génocide donné, tel que le génocide arménien. Toutefois, après avoir établi que la réglementation suisse poursuit le but légitime de la protection des droits d'autrui, l'arrêt contient une analyse très circonstanciée et approfondie portant sur les principes dont il faut tenir compte pour apprécier la nécessité, dans une société démocratique, d'un tel règlement.

6.2. Il convient d'observer à cet égard que, contrairement à ce que la Cour eur. D.H. établit pour la Suisse, la Belgique est, elle, soumise à une obligation internationale, et plus précisément de droit européen imposée par la décision-cadre, visant à incriminer « l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide » « lorsque le comportement est exercé d'une manière qui risque d'inciter à la violence ou à la haine à l'égard d'un groupe de personnes ou d'un membre d'un tel groupe »⁷.

Dès lors que la décision-cadre autorise à limiter le champ d'application de son article premier, paragraphe 1, c) et d), en ce qui concerne la négation ou la banalisation grossière, aux génocides qui ont été établis par une juridiction internationale ou nationale, elle n'oblige

⁵ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 116.

⁶ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 226 : « En l'espèce, la Cour n'a pas à dire si la criminalisation de la négation de génocides ou d'autres faits historiques peut en principe se justifier. À l'inverse des juridictions constitutionnelles en France et en Espagne, qui avaient le pouvoir – voire l'obligation – d'examiner dans l'abstrait les dispositions législatives en la matière (...), la Cour, dans une affaire qui tire son origine d'une requête individuelle, est tenue par les faits de la cause (...). Elle se bornera à rechercher si, oui ou non, l'application de l'article 261bis, alinéa 4, du code pénal dans le cas du requérant était 'nécessaire dans une société démocratique' au sens de l'article 10 § 2 de la Convention (...) ».

⁷ Article premier, paragraphe 1, c), de la décision-cadre 2008/913/JAI.

cependant pas à étendre la sanction prescrite à d'autres génocides ou à des génocides reconnus autrement, tel que le génocide de 1915.

En ce qui concerne l'apologie de génocides, l'article premier de la décision-cadre semble par contre bien contenir une obligation à créer certaines incriminations pour ce qui est des génocides que le législateur a expressément lui-même reconnus. Toutefois, l'article 7 de la décision-cadre indique clairement que cette dernière et son exécution par les États membres ne peut pas porter atteinte à la liberté d'expression, telle qu'elle est protégée par l'article 11 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. La question de savoir si la réglementation proposée est compatible avec l'article 19 de la Constitution et l'article 10 CEDH doit par conséquent être examinée dans tous les cas, indépendamment de la portée précise des obligations découlant de la décision-cadre.

6.3. La Cour eur. D.H. admet que la réglementation suisse est axée sur la protection des droits d'autrui, plus particulièrement sur la dignité protégée par l'article 8 de la CEDH et l'identité des Arméniens, tant des victimes des événements survenus en 1915 que de leurs descendants. La Cour constate que ces descendants, surtout ceux appartenant à la « diaspora arménienne », « bâtissent cette identité autour de l'idée que leur communauté a été victime d'un génocide »⁸.

Pour examiner le nécessaire équilibre entre les droits protégés par l'article 10 et par l'article 8 CEDH, la Cour se base sur différents aspects : la nature des déclarations tenues dans le cadre des propos contestés; les contextes géographique et historique dans lesquels se situent la restriction à la liberté d'expression; la mesure dans laquelle les propos touchent les droits des Arméniens; l'absence de consensus entre les États membres; l'existence d'obligations internationales en ce qui concerne l'État membre; la sévérité de la répression et donc de l'ingérence dans le droit à la liberté d'expression. En se fondant sur ces mises en balance, la Cour eur. D.H. arrive à la constatation que l'ingérence, dans le cas d'espèce qui lui est soumis, ne peut être considérée comme nécessaire dans une société démocratique.

6.4. Il peut se déduire des considérations de la Cour que celle-ci accorde une importance particulière à la question de savoir si les propos sanctionnés peuvent être considérés comme un appel à la haine, à la violence ou à l'intolérance à l'égard des Arméniens, compte tenu du contexte général dans lequel la négation du génocide arménien se situe⁹⁻¹⁰.

Pour ce qui est de ce contexte, la Cour observe ce qui suit : « le requérant s'est exprimé en Suisse au sujet d'événements survenus sur le territoire de l'Empire ottoman quelque quatre-vingt-dix ans auparavant. Si l'on ne peut pas exclure que des propos se rapportant à ces événements puissent de même avoir des visées racistes et antidémocratiques et poursuivre celles-

⁸ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 156. Voir également § 227.

⁹ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 231, 234, 239, 240, 257, 259 et s.

¹⁰ C'est également pour cette raison que la Cour estime que la négation de l'Holocauste peut être criminalisée. Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 243 : « criminaliser la négation de l'Holocauste ne se justifie pas tant parce qu'il constitue un fait historique clairement établi, mais parce que, au vu du contexte historique dans les États en question (...) sa négation, même habillée en recherche historique impartiale, traduit invariablement une idéologie antidémocratique et antisémite ». Voir également les §§ 234 et 253.

ci par allusions plutôt qu'ouvertement, le contexte ne le fait pas présumer automatiquement, et il n'y a pas suffisamment d'éléments pour prouver l'existence de telles visées en l'espèce »¹¹.

Cette considération rejoint le constat formulé par la Cour et selon lequel il n'existe pas de lien direct entre les propos sanctionnés en Suisse en 2005 et les événements survenus en 1915 dans l'Empire ottoman. Il est vrai que la Cour reconnaît que, surtout avec les moyens de communication électroniques, aucun message ne peut être considéré comme purement local, sans impact sur la population ou la zone géographique dans laquelle le génocide concerné a eu lieu¹². Le caractère indirect de l'impact des propos doit toutefois être intégré dans l'appréciation de la proportionnalité de la restriction à la liberté d'expression. Il en va de même pour le laps de temps entre les événements contestés et le moment des propos sanctionnés. Ainsi, la Cour déclare : « En l'espèce, le décalage dans le temps entre les propos du requérant et les événements tragiques évoqués par lui est beaucoup plus important – environ quatre-vingt-dix ans – et, à l'époque où il a tenu ces propos, il ne restait certainement que très peu de personnes ayant vécu ces événements. Si, dans leurs observations, certains des tiers intervenants soulignent qu'il s'agit toujours d'une question d'actualité pour de nombreux Arméniens, en particulier ceux de la diaspora, le facteur temporel ne saurait être ignoré. Autant un événement relativement récent peut être traumatisant au point de justifier, pendant un certain temps, que l'on contrôle davantage l'expression de propos à son sujet, autant la nécessité d'une telle mesure diminue forcément au fil du temps »¹³.

7.1. À la lumière de l'analyse effectuée par la Cour eur. D.H., force est de constater que la proposition de loi ne se limite pas à des situations appelant à la haine ou à la violence. La proposition de loi énonce comme élément constitutif le fait que l'intéressé sait ou doit savoir « que ce comportement risque d'exposer¹⁴ soit une personne, soit un groupe, une communauté ou leurs membres, à la discrimination, à la haine ou à la violence, en raison de l'un des critères protégés ou de la religion ». La proposition de loi utilise donc une formulation différente de la décision-cadre, dès lors que celle-ci envisage le « risque d'inciter à la violence ou à la haine »¹⁵. Tel est également le cas de l'article 20, 5°, de la loi antiracisme, où cette formulation, ainsi qu'il a été mentionné plus haut au point 4.2, a été considérée comme utile pour « couvrir efficacement l'élément intentionnel requis par la décision-cadre ».

L'incrimination d'un comportement qui « risque d'exposer » des personnes ou des groupes à la discrimination, à la haine ou à la violence va en tout état de cause au-delà de l'incrimination de « l'incitation » à la discrimination, à la haine ou à la violence, comme l'article 20, 1° à 4°, de la loi antiracisme l'a déjà érigée en infraction sous certaines conditions.

La formulation plus large ne semble pas également exiger l'existence d'un risque réel qu'une personne ou un groupe sera exposée à la discrimination, à la haine ou à la violence. Il est permis de rappeler à cet égard que la Cour constitutionnelle a jugé qu'une adaptation de l'article 140bis du Code pénal constituait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression,

¹¹ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 234.

¹² Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 246.

¹³ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 250.

¹⁴ En néerlandais « zou kunnen blootstellen ».

¹⁵ En néerlandais « het geweld of de haat dreigt aan te wakkeren ».

parce que la nécessité de simplifier l'administration de la preuve ne justifie pas qu'une personne puisse être condamnée pour incitation au terrorisme, même s'il n'existe pas d'indices sérieux qu'il existe un risque qu'une infraction terroriste puisse être commise ¹⁶.

7.2. La proposition de loi concerne d'une manière générale la personne qui « nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide visé ». Certes, cette attitude n'est punissable que dans la mesure où l'intéressé sait ou doit savoir que ce comportement pourrait exposer une personne ou un groupe à la discrimination, à la haine ou à la violence. Or, dès lors que la proposition de loi lie ainsi l'incrimination à une conséquence qui n'est pas nécessairement celle du comportement, des propos ou de l'intention de l'intéressé, l'incrimination n'exclut pas que les propos qui ne sont tenus qu'en raison de leur intérêt historique, juridique ou politique relèveraient du champ d'application de cette disposition pénale. La disposition pénale risque ainsi par exemple de s'appliquer à des opinions (dissidentes) formulées dans le cadre d'une recherche historique, ou lorsque quelqu'un, comme dans l'affaire *Perinçek*, ne nie pas les faits mais bien la qualification juridique de génocide ¹⁷. Dès lors que pareils propos peuvent être d'intérêt public, une restriction de la liberté d'exprimer ceux-ci est soumise à un contrôle encore plus sévère.

8. La condition énoncée dans la disposition pénale selon laquelle la négation, la minimisation, la tentative de justification ou l'approbation du génocide pourrait exposer à la haine, à la violence ou à la discrimination ne dispense pas le législateur de l'obligation de rendre suffisamment admissible que la négation ou l'apologie du génocide qu'il vise porte effectivement en elle le risque d'inciter à la haine, à la violence ou à la discrimination. En effet, par la voie de cette incrimination, le législateur exerce un « effet dissuasif » explicite sur certains propos (l'« effet dissuasif ou chilling effect ») qui doit pouvoir se justifier d'une manière suffisante.

9.1. Par rapport à la négation et à la justification du génocide de 1915, il ne semble pas que les auteurs de la proposition de loi ont procédé à une mise en balance tenant compte du contexte du génocide concerné dans le temps et dans l'espace et du lien particulier qui existe entre la Belgique et les événements survenus en 1915. Ce lien particulier est néanmoins nécessaire pour rendre suffisamment admissible que la négation et l'apologie du génocide de 1915 portent effectivement en elles le risque de l'incitation à la haine, à la discrimination et à la violence ¹⁸.

9.2. Il ne ressort pas non plus des développements de la proposition de loi que les auteurs ont opéré une mise en balance des droits et intérêts entre la liberté d'expression des intéressés et le droit à la vie privée, en ce compris les droits de la génération actuelle et des anciennes générations qui ont été victimes du génocide reconnu par le parlement belge. Les développements ne font même pas du tout référence au fait que la liberté d'expression est restreinte. Ils ne justifient pas davantage pourquoi la répression doit nécessairement être de nature

¹⁶ Comparer C.C., 15 mars 2018, n° 31/2018, B.7.6.

¹⁷ Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 251.

¹⁸ C'est également au regard de la question de savoir s'il est effectivement question d'incitation ou d'appel à la violence, à la haine, à l'intolérance qu'il faut éventuellement tenir compte de la différence qui existe entre la négation d'un génocide et sa justification (voir Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 240).

pénale. Or, la Cour eur. D.H. observe qu'une répression pénale est l'une des formes les plus graves d'ingérence dans le droit à la liberté d'expression¹⁹.

10. L'ensemble des éléments mentionnés aux numéros 7 à 9 conduit le Conseil d'État, section de législation, à constater qu'il n'est pas démontré que la proposition de loi est nécessaire dans une société démocratique et peut constituer une restriction licite de la liberté d'expression.

11. Enfin, le Conseil d'État, section de législation, relève que l'article 115 de la loi du 5 mai 2019 a été attaqué devant la Cour constitutionnelle²⁰. Les différents requérants objectent que, en opérant une distinction entre les génocides établis par le juge international et, selon les requérants, les autres génocides établis et reconnus par la Belgique, comme le génocide arménien, cette disposition légale viole le principe constitutionnel d'égalité. L'incompatibilité avec le droit à la liberté d'expression et le principe de légalité en matière pénale est également soulevée.

Eu égard aux questions ainsi pendantes devant la Cour constitutionnelle, il est en tout état de cause vivement recommandé d'attendre la décision de la Cour constitutionnelle et, en temps utile, d'en examiner la signification pour la proposition à l'examen.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁹ Voir Cour eur. D.H. (GC), 15 octobre 2015, *Perinçek c. Suisse*, § 273.

²⁰ M.B. 11 septembre 2019 et 17 décembre 2019.