

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 2000-2001

18 JULI 2001

Voorstel van verklaring tot herziening van titel II van de Grondwet om een artikel in te voegen dat het mogelijk maakt organisaties die de vrijheden fnuiken uit te sluiten van de subsidies, middelen en mandaten die worden toegekend aan politieke, economische, sociale of culturele organisaties op grond van hun diensten aan de gemeenschap

(Ingediend door mevrouw Marie Nagy en de heer Jean Cornil)

TOELICHTING

De laatste tien jaar zijn verschillende politieke discussies en wetenschappelijke werken gewijd aan de kwestie van de rechtsmiddelen waarover het Belgisch publiek recht beschikt om zich te beschermen tegen politieke partijen en andere organisaties die gekant zijn tegen de beginselen van de democratie (1). Men kan er het volgende uit besluiten. Alle democraten moeten overtuigd zijn van de noodzaak om deze organisaties te bestrijden door eerst de oorzaken van het kwaad, waarvan zij slechts de uitdrukking zijn, aan te pakken. Zo moet de socio-culturele ongelijkheid, in het bijzonder in het onderwijs (2), bestreden worden omdat daar dikwijls de oorsprong ligt van hun succes.

Ook moeten de opvattingen die de vrijheden met voeten treden bestreden worden met argumenten. Onophoudelijk moet men aan alle lagen van de bevolking aantonen wat het democratisch project fundamenteel inhoudt. Men moet onder meer uitleggen dat dit laatste idealiter een gelijke waardigheid nastreeft

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 2000-2001

18 JUILLET 2001

Proposition de déclaration de révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article permettant de priver les groupements liberticides du bénéfice des subventions, moyens et mandats octroyés à des groupements politiques, économiques, sociaux ou culturels en raison des services qu'ils rendent à la collectivité

(Déposée par Mme Marie Nagy et M. Jean Cornil)

DÉVELOPPEMENTS

Plusieurs réflexions politiques et travaux scientifiques ont été consacrés au cours de ces dix dernières années à la question des moyens juridiques dont le droit public belge dispose aux fins de se protéger contre les partis politiques et autres groupements hostiles aux principes de la démocratie (1). Il est permis d'en tirer les conclusions suivantes. Tous les démocrates devraient être convaincus de la nécessité de lutter contre ces groupements en s'attaquant prioritairement aux racines du mal dont ces derniers ne sont que l'expression. Il s'impose notamment de combattre les inégalités socioculturelles, en particulier dans le domaine de l'enseignement (2), qui sont souvent à la source de leur succès.

Il s'impose tout autant de se défendre contre les opinions liberticides par des arguments. Il faut montrer sans relâche à toutes les couches de la population en quoi consiste fondamentalement le projet démocratique. Il faut expliquer, entre autres, que c'est parce que l'idéal régulateur de ce dernier consiste

voor alle mensen en dat het maken van een onderscheid tussen de rechten van de landgenoten en de rechten van de vreemdelingen vroeg of laat opnieuw ter discussie moet worden gesteld (3).

Extreem-rechts moet dus ongetwijfeld in de eerste plaats via politieke en pedagogische acties bestreden worden, en ook via het democratische debat. Maar deze strategie, die per definitie een effect op lange termijn heeft, kan niet volstaan om de democratie op een efficiënte manier te beschermen. Het geloof dat partijen die de vrijheden met voeten treden, slechts bestreden kunnen worden door middel van een rechtvaardiger economisch, sociaal en cultureel beleid en van argumenten, zonder enige verbiedende maatregel, komt op hetzelfde neer als de utopistische redenering van militanten die niet zo lang geleden ijverden voor de afschaffing van de gevangenisstraf, om de — op zich terecht — reden dat de wortels van de misdadigheid veelal van sociale aard zijn. Zelfs een rechtvaardige gemeenschap moet beperkingen opleggen.

Fundamenteel draait het hier om de grenzen van het pluralisme dat inherent is aan de democratie. Men moet erkennen dat de democratie haar grenzen heeft. De principes ervan zijn immers onvereenigbaar met morele en politieke denkbeelden die onverdraagzaamheid aanprijzen en die zich kanten tegen het principe dat alle mensen vrij en gelijk geboren worden en aanspraak hebben op essentiële rechten ter bescherming van hun menselijke waardigheid, zonder enig onderscheid van welke aard ook, zoals ras, kleur, geslacht, taal, nationale, maatschappelijke of etnische afkomst (4). Of, om het met de woorden van de filosoof Eric Weil te zeggen: «een individu of een groep die niet bereid is de discussie aan te gaan met inachtneming van de regels die algemeen gelden voor een discussie, kan getolereerd worden, maar heeft geen recht op tolerantie» (5).

Het uiten van dergelijke opvattingen en het plegen van geweld om ze door te drukken zijn weliswaar twee verschillende zaken. Op het eerste gezicht is alleen het tweede aspect strafbaar. Maar dit noodzakelijk onderscheid tussen woord en daad is niet absoluut. Het kan geen aanleiding zijn om ongestraft te laten wat de loutere uitdrukking van een standpunt overschrijdt en een *speech act* wordt die een ongeoorloofde daad tracht te ontlokken. Dit is trouwens de geest van sommige regels die reeds in het Belgisch recht van toepassing zijn, zoals artikel 17 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (6), de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden en de wet van 23 maart 1995 tot bestraffing van het ontkennen van de joodse genocide (7).

Het lijkt dus geen twijfel dat specifieke beschermingsmaatregelen tegen partijen die de vrijheden fnuiken wenselijk en gegrond zijn. Nu moet men nog uitmaken welke maatregelen. In een studie die in 1996

dans l'égalité de tous les humains que les distinctions entre les droits réservés aux nationaux et ceux réservés aux étrangers sont nécessairement vouées à être remises en cause (3).

Le premier moyen de résister à l'extrême droite réside donc incontestablement dans l'action politique et pédagogique, ainsi que dans le débat démocratique. Mais on ne peut pas pour autant se contenter de cette stratégie, forcément axée sur le long terme, pour protéger efficacement la démocratie. Croire que l'on ne peut lutter contre les partis liberticides que par une politique économique, sociale et culturelle plus juste et à l'aide d'arguments, sans aucune mesure prohibitive, c'est reproduire le type de raisonnement utopiste de ceux qui militaient naguère pour la suppression de la peine de prison, pour le motif — en soi exact — que les causes profondes de la délinquance sont le plus souvent d'ordre social. Même une société juste a besoin de garde-fous.

Plus fondamentalement, ce qui est en cause ici, ce sont les limites du pluralisme inhérent à l'exigence démocratique. Il faut reconnaître que la démocratie a ses propres limites. Ses principes mêmes sont, en effet, inconciliables avec les conceptions morales et politiques qui prônent l'intolérance et mettent en cause l'idée que «tous les hommes sont nés libres et égaux et qu'ils jouissent de droits essentiels à la protection de leur dignité humaine, indépendamment de leur race, couleur, sexe, langue, origine nationale, sociale ou ethnique» (4). Comme l'écrivait le philosophe Eric Weil, «si un individu ou un groupe n'est pas prêt à se soumettre à la discussion suivant les lois bien connues de la discussion, il peut être toléré, mais il n'a aucun droit à la tolérance» (5).

Certes, une chose est d'exprimer pareilles convictions et une autre est de recourir à des actes violents pour les imposer. *A priori*, seuls les seconds sont incriminables. Mais cette nécessaire distinction entre les actes et les opinions n'est pas absolue. Elle ne peut pas vouer à l'impunité ce qui excède la pure expression d'une opinion pour se muer en un *speech act* qui cherche à produire une action illicite. Tel est du reste l'esprit de certaines règles d'ores et déjà en vigueur dans le droit positif belge, notamment l'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme (6), la loi du 30 juillet 1981 visant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation du génocide juif (7).

On admettra donc tant l'opportunité que la légitimité de mesures de protection spécifiques contre les partis liberticides. Il reste à trouver lesquelles. Dans une étude publiée en 1996 (8), le constitutionnaliste

gepubliceerd werd (8), verdedigde de grondwetspecialist Hugues Dumont de volgende stelling. Er dient een duidelijk onderscheid gemaakt te worden tussen twee soorten rechten: enerzijds, de burgerlijke en politieke rechten, of «*libertés-franchises*», zoals de vrijheid van meningsuiting, van vereniging en van samenkomst, die aan de overheid voornamelijk een onthoudingsplicht opleggen en, anderzijds, wat hij de participatierechten van de tweede generatie noemt, namelijk de rechten die toegekend worden aan werkmiddelen (bijvoorbeeld de toegang tot infrastructuur) of overheidsmandaten. Tot deze tweede categorie horen bijvoorbeeld het recht op subsidies voor socio-culturele organisaties, politieke partijen, de pers, scholen, organisaties voor maatschappelijk welzijn, confessionele of niet-confessionele organisaties.

Hierbij hoort ook het recht op het gebruik van een openbare culturele infrastructuur, het recht op zendtijd van politieke partijen, of nog het recht op raadpleging en overleg in de sector van de collectieve arbeidsbetrekkingen.

Partijen die de vrijheden fnuiken de eerste soort rechten ontnemen is betwistbaar, maar het hun systematisch ontzeggen van het genot van de tweede soort rechten is zeker gegrond.

De eerste optie betekent dat men zo ver mogelijk moet gaan op het vlak van de verdraagzaamheid, of ten minste de «*passieve*» verdraagzaamheid, in naam van het democratische ideaal dat niet toestaat dat een individu of een groep om zijn ideeën vervolgd wordt, met uitzondering van de bovenvermelde «*speech acts*». Dit standpunt komt overeen met de vigerende wetgeving in België. Die houdt geen aantasting in van de kiesrechten of de vrijheid van vereniging, van meningsuiting en van vergadering van de partijen die de vrijheden fnuiken, voor zover zij hun eigen uitdrukkingsmiddelen gebruiken (boeken, kranten, pamfletten, meetings), tenzij het gaat om de misdrijven die bestraft worden door de voormelde wetten van 30 juli 1981 en 23 maart 1995 (9).

Voor sommigen zal deze eerste optie al te tolerant lijken. Het voordeel is dat men hierdoor de partijen die de vrijheden fnuiken niet in een slachtofferrol duwt of gaat stigmatiseren, dat zij niet tot de illegaliteit veroordeeld worden, en dat men rekent op de kracht van het politieke debat om er een einde aan te maken. Bovendien mag men niet vergeten dat deze optie de bestraffing inhoudt — of zou moeten inhouden — van misdrijven die ingegeven zijn door racisme, xenofobie of revisionisme. Sommigen pleiten niettemin voor het verbieden van antidemocratische partijen (10). Weliswaar verhindert geen enkele internationale rechtsnorm een grondwettelijk verbod van dergelijke partijen. Maar men moet ook rekening houden met het proportionaliteitsbeginsel. Hierbij

Hugues Dumont a défendu l'idée suivante. Il faut soigneusement distinguer deux catégories de droits: d'un côté, les droits civils et politiques, encore appelés libertés-franchises, comme les libertés d'expression, d'association et de réunion, qui imposent essentiellement aux pouvoirs publics un devoir d'abstention et, de l'autre côté, ce qu'il appelle les droits-participations de la seconde génération, c'est-à-dire des droits-créances reconnus à certains groupes politiques, économiques, sociaux ou culturels, qui ouvrent à ceux-ci, en raison des services qu'ils rendent à la collectivité, le bénéfice de subventions, de moyens (par exemple l'accès à des infrastructures) ou de mandats relevant des pouvoirs publics. Appartiennent à cette seconde catégorie, par exemple, le droit aux subventions des groupements socioculturels, des partis politiques, de la presse, des écoles, des organismes d'aide sociale, ou des organisations confessionnelles et laïques.

On peut citer encore le droit d'utiliser une infrastructure culturelle publique, le droit à l'antenne des partis politiques, ou encore le droit de consultation et de négociation dans le secteur des relations collectives de travail.

Autant il serait contestable de priver les partis liberticides des droits de la première catégorie, autant il serait légitime de leur ôter systématiquement le bénéfice des seconds.

La première option signifie que l'on doit pousser la tolérance, du moins celle que l'on pourrait qualifier de passive, aussi loin que possible au nom de l'idéal démocratique qui n'admet pas, sous la seule réserve des «*actes de langage*» évoqués plus haut, qu'un individu ou un groupe puisse être poursuivi pour ses idées. Cette position correspond à l'état du droit positif en Belgique. Celui-ci ne porte atteinte ni aux droits électoraux ni aux libertés d'association, d'expression et de réunion des partis liberticides, pour autant qu'ils utilisent leurs propres moyens d'expression (livres, journaux, tracts, meetings) et sous la seule réserve des délits comme ceux que répriment les lois précitées du 30 juillet 1981 et du 23 mars 1995 (9).

Cette première option paraîtra très libérale aux yeux de certains. Elle a le mérite de ne pas martyriser ni diaboliser les partis liberticides, de ne pas les condamner à la clandestinité et de parier sur les vertus du débat politique pour en venir à bout. Par ailleurs, il ne faut pas oublier qu'elle comprend — ou qu'elle devrait comprendre — la répression des délits de presse à caractère raciste, xénophobe ou révisionniste. D'aucuns ont néanmoins plaidé pour l'interdiction pure et simple des partis anti-démocratiques (10). Il est vrai qu'aucune norme de droit international ne s'oppose à une interdiction constitutionnelle de ces partis. Mais encore convient-il de respecter le principe de proportionnalité. Nous rejoignons ici les «*lignes directrices sur l'interdiction et la*

verwijzen wij naar de richtsnoeren voor het verbieden en het ontbinden van politieke partijen, die in december 1999 door de Commissie van Venetië aangenomen werden. Dit raadgevend orgaan van de Raad van Europa, dat gespecialiseerd is in grondwettelijk recht en samengesteld is uit onafhankelijke deskundigen, afkomstig uit de 41 lidstaten van de Raad van Europa, heeft ons inziens terecht gewezen op het feit dat politieke partijen slechts met de grootste terughoudendheid kunnen worden verboden of ontbonden en alleen indien andere minder radicale maatregelen niet kunnen verhinderen dat het bestaan van deze partijen het vrije en democratische bestel of de rechten van het individu in gevaar brengt(11).

Zolang de tweede optie, die wij nu zullen toelichten en die juist minder radicaal is dan het verbod, niet getest werd, kan men oordelen dat een verbod voorbarig is.

Deze tweede keuze wordt slechts zeer gedeeltelijk gemaakt in de huidige Belgische wetgeving. De indieners van dit voorstel menen dan ook dat op dit punt het meeste werk verricht moet worden door de wetgever, en eerst door de grondwetgever. Artikel 3, § 1, van het «Cultuurpact» van 16 juli 1973 is reeds een aanzet hiertoe. Het bepaalt dat de subsidies, mandaten en beïnvloedingsmiddelen die vallen onder het cultuurbeleid niet ten gunste mogen komen van organisaties die de beginselen en de regels van de democratie niet aanvaarden of die er zich niet aan houden. Die bepaling wordt echter slechts sporadisch ten uitvoer gelegd, aangezien zulks afhangt van de waakzaamheid en de goede wil — die duidelijk veranderlijk is — van de politieke overheid. Bovendien komt de controle van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie of van de Raad van State er slechts na de feiten (12).

De artikelen 15*bis* en 15*ter* van de wet van 4 juli 1989 betreffende de beperking en de controle van de verkiezingsuitgaven voor de verkiezingen van de federale Kamers, de financiering en de open boekhouding van de politieke partijen zijn een andere belangrijke stap in die richting. Maar het stelsel dat zij invoeren heeft veel kritiek uitgelokt (13).

Bovendien bestaan in onze wetgeving nog vele lacunes of onzekerheden met betrekking tot deze tweede optie. Men hoeft maar te denken aan de subsidies voor de pers, het onderwijs (14), de persoonsgebonden aangelegenheden, de eredienssten en de niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties, aan de zendtijd van politieke partijen tijdens verkiezingscampagnes (15), of nog aan het recht op raadpleging en overleg in de sector van de collectieve arbeidsbetrekkingen (16). Het zou dus politiek wenselijk zijn, en juridisch coherent, een algemeen principe te bepa-

dissolution des partis politiques» adoptées en décembre 1999 par la Commission de Venise. Cet organe consultatif du Conseil de l'Europe, spécialisé en droit constitutionnel et composé d'experts indépendants originaires notamment des 41 États membres du Conseil de l'Europe, a eu raison, à notre estime, de souligner que l'interdiction ou la dissolution de partis politiques ne doit être utilisée qu'«avec la plus grande retenue» et seulement si «d'autres mesures moins radicales» ne «peuvent prévenir» le danger que l'on redoute du fait de l'existence de ces partis, «pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits de l'individu»(11).

Aussi longtemps que la seconde option que l'on va exposer maintenant et qui est précisément moins radicale que la mesure d'interdiction n'aura pas été expérimentée, il sera permis de juger le recours à cette dernière prématuré.

Cette seconde option n'est, quant à elle, que très partiellement réalisée par le droit positif belge actuel. C'est donc là qu'il y a encore, aux yeux des auteurs de la présente proposition, le plus de travail à accomplir par le législateur et par le constituant d'abord. L'article 3, § 1^{er}, de la loi dite du Pacte culturel du 16 juillet 1973 constitue déjà une amorce de ce régime. Il prévoit que les subsides, les mandats et les moyens d'influence relevant de la politique culturelle ne sauraient bénéficier aux groupements qui n'acceptent pas les principes et les règles de la démocratie ou qui ne s'y conforment pas. Cependant, son application n'est que sporadique, dans la mesure où elle dépend de la vigilance et de la bonne volonté — manifestement variable — des autorités politiques. En outre, le contrôle de la Commission nationale permanente du Pacte culturel ou du Conseil d'État n'intervient qu'*a posteriori* (12).

Les articles 15*bis* et 15*ter* de la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales engagées pour l'élection des Chambres fédérales ainsi qu'au financement et à la comptabilité ouverte des partis politiques constituent un autre pas important qui a été fait dans cette même direction. Mais le régime qu'ils ont institué prête le flanc à bien des critiques (13).

Par ailleurs, de nombreuses lacunes ou incertitudes au regard de cette seconde option subsistent encore dans notre arsenal législatif. Pour s'en convaincre, il suffit de songer aux subventions dans les domaines de la presse, de l'enseignement (14), des matières personnalisables, des cultes et des organisations philosophiques non-confessionnelles, au droit à l'antenne des partis politiques lors des campagnes électorales (15), ou encore au droit de consultation et de négociation dans le secteur des relations collectives de travail (16). Il serait donc politiquement souhaitable et juridique-

len op grond waarvan partijen die de vrijheden fnuiken, deze rechten ontnomen worden.

Dit algemene principe inzake verlies van rechten zou in de Grondwet moeten worden opgenomen om in één beweging alle rechten te treffen die tot de bovenvermelde tweede soort behoren en de bewegingen die de vrijheden met voeten treden, ontnomen kunnen worden (17). Deze bepaling moet opgenomen worden in titel II van de Grondwet (18).

Bovendien mag voor de regeling die dit wetsvoorstel beoogt, alleen een grondwettelijke rechtsmacht bevoegd zijn om te oordelen in eerste en in laatste aanleg over de netelige kwestie van de verenigbaarheid van de daden en het programma van een politieke partij of een organisatie met de fundamentele rechten en vrijheden. De bevoegdheid van een grondwettelijke rechtsmacht voor een dergelijke materie wordt ook aanbevolen door de Commissie van Venetië. De huidige samenstelling van het Arbitragehof biedt in dat opzicht voldoende waarborgen inzake onpartijdigheid en respect voor de rechten van de verdediging. Ook op dit punt moet de Grondwet herzien worden.

De grondwetgever zal de meest bruikbare bepaling moeten formuleren. In dit stadium kan men hoogstens de volgende formulering onder de aandacht brengen van de volgende Kamers:

«De wet, het decreet, de regel bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, het reglement van het Parlement, het provincie- of lokale reglement kan in de toekenning voorzien van subsidies, middelen of mandaten aan politieke, sociale of culturele organisaties op grond van hun diensten aan de gemeenschap.

Iedere organisatie die de vrijheden met voeten treedt, wordt uitgesloten van deze voordelen. Een organisatie die de vrijheden fnuikt is een organisatie die klaarblijkelijk en aan de hand van verschillende overeenstemmende aanwijzingen, door eigen toedoen of door de houding van haar leden, blijk geeft van vijandigheid jegens de democratische beginselen zoals ze onder meer geformuleerd zijn in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (19).

Deze uitsluiting wordt uitgesproken door het Arbitragehof. De wet bepaalt welke partijen de zaak bij het Hof aanhangig kunnen maken. De wet legt de regels vast die in dit geschil gelden voor de organisatie en de werking van het Hof, en voor de te volgen procedure.»

*
* *

ment cohérent de formuler un principe général de déchéance de cet ensemble de droits à charge des groupements liberticides.

Ce principe général de déchéance devrait être posé dans la Constitution elle-même pour atteindre d'un seul trait tous les droits-créances dont les groupements liberticides devraient être privés (17). C'est le titre II de la Constitution qui devrait accueillir cette disposition (18).

Par ailleurs, dans le régime que la présente proposition suggère, c'est à une juridiction constitutionnelle que devrait revenir le monopole du jugement en première et dernière instance sur une question aussi délicate que celle de la compatibilité des actes et du programme d'un parti politique ou d'un groupement avec l'institution même des droits et libertés fondamentaux. Cette compétence d'une juridiction constitutionnelle en pareille matière est également recommandée par la Commission de Venise. Telle qu'elle est composée, la Cour d'arbitrage offre à cet égard toutes les garanties souhaitables d'impartialité et de respect des droits de la défense. Sur ce point aussi, une révision de notre Constitution s'impose.

Il appartiendra au pouvoir constituant de formuler la disposition la plus adéquate. On peut tout au plus, à ce stade, imaginer qu'un énoncé comme celui-ci mériterait de retenir l'attention des prochaines Chambres:

«La loi, le décret, la règle visée à l'article 134 de la Constitution, le règlement d'assemblée, le règlement provincial ou local peut prévoir l'octroi de subventions, de moyens ou de mandats à des groupements politiques, économiques, sociaux ou culturels en raison des services qu'ils rendent à la collectivité.

Tout groupement liberticide est déchu du bénéfice de ces avantages. Est liberticide le groupement qui montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants, par son propre fait ou à travers la conduite de ses membres qu'il a autorisée ou approuvée, son hostilité envers les principes de la démocratie tels qu'ils sont énoncés, notamment, par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (19).

La déchéance est prononcée par la Cour d'arbitrage. La loi détermine les parties qui peuvent saisir la Cour. Elle fixe les règles qui s'appliquent dans ce contentieux à l'organisation et au fonctionnement de la Cour, ainsi qu'à la procédure à suivre devant celle-ci.»

Marie NAGY.
Jean CORNIL.

*
* *

VOORSTEL VAN VERKLARING

De Kamers verklaren dat titel II van de Grondwet voor herziening vatbaar verklaard moet worden, om er een nieuw artikel in te voegen dat het mogelijk maakt organisaties die de vrijheden fnuiken uit te sluiten van de subsidies, middelen en mandaten die worden toegekend aan politieke, economische, sociale of culturele organisaties op grond van hun diensten aan de gemeenschap.

*
* *

(1) Cf. onder andere J. Velaers, «Verdraagzaamheid ook ten aanzien van onverdraagzamen? Enkele beschouwingen rond de beteugeling van racistische en xenofobe uitingen in een democratische samenleving», in *Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*, Antwerpen, Maklu, 1993, blz. 303-347; H. Le Paige (onder leiding van), «*Le désarroi démocratique. L'extrême droite en Belgique*», Brussel, Labor, 1995; H. Dumont, «*Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*», Brussel, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, vol. 2, blz. 447-472; van dezelfde auteur, «Les partis liberticides et le loyalisme démocratique», in «*Administration publique*», 1997, blz. 109-116; F. Tulkens, «Le statut juridique et financier des partis politiques: vers la fin du non-droit?», in «*Revue de droit de l'ULB*», 1997-2, blz. 7-34; M.-F. Rigaux, «Les limites de la parole impie», in «*Revue belge de droit constitutionnel*», 1999/1, blz. 7-12; M. Uyttendaele en N. Van Laer, «Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides», in *ibidem*, blz. 65-75; S. Depré, «Le financement public des partis hostiles aux droits et libertés de l'homme», in «*Revue belge de droit constitutionnel*», 1999/3, blz. 287-302; E. Bribosia en M. Juramie, «Restrictions légales aux libertés et droits des partis politiques liberticides», in «*Revue du droit des étrangers*», 1999, nr. 103, blz. 105-126; R. Andersen, «Liberté d'expression, racisme et révisionnisme», lezing gehouden op 17 februari 2000 aan de VUB in het kader van de Chaire Franqui; H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel en F. Tulkens (onder leiding van), «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», Brussel, Bruylant, 2000; «Le droit face à la montée du racisme et de la xénophobie», speciaal nummer van de «*Revue trimestrielle des droits de l'homme*», nr. 46, 31 maart 2001; *De Gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard?*, Handelingen van het colloquium georganiseerd op 11 mei 2000 door de VUB, nog niet verschenen.

(2) Zie hierover het onderzoek van de socioloog M. Elchardus, «L'extrême droite dans la société de la connaissance», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», *op. cit.*, blz. 53-82.

(3) Zie onder andere G. de Stexhe, «Qu'est-ce qui est et n'est pas démocratique? La démocratie comme logique et comme projet», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», *op. cit.*, blz. 113 en volgende.

(4) J. Velaers, «Quelques réflexions sur la 'démocratie combative' en droit public belge», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», *op. cit.*, blz. 328. Men beweert soms dat de democratie zichzelf zou tegenspreken

PROPOSITION DE DÉCLARATION

Les Chambres déclarent qu'il y a lieu de réviser le titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de priver les groupements liberticides du bénéfice des subventions, moyens et mandats octroyés à des groupements politiques, économiques, sociaux ou culturels en raison des services qu'ils rendent à la collectivité.

Marie NAGY.
Jean CORNIL.
Myriam VANLERBERGHE.
Frans LOZIE.

*
* *

(1) Cf. not. J. Velaers, «Verdraagzaamheid ook ten aanzien van onverdraagzamen? Enkele beschouwingen rond de beteugeling van racistische en xenofobe uitingen in een democratische samenleving», dans «*Recht en verdraagzaamheid in de multiculturele samenleving*», Anvers, Maklu, 1993, p. 303-347; H. Le Paige (sous la direction de), *Le désarroi démocratique. L'extrême droite en Belgique*, Bruxelles, Labor, 1995; H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, Bruxelles, Bruylant-Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1996, vol. 2, p. 447-472; du même auteur, «Les partis liberticides et le loyalisme démocratique», dans *Administration publique*, 1997, p. 109-116; F. Tulkens, «Le statut juridique et financier des partis politiques: vers la fin du non-droit?» dans *Revue de droit de l'ULB*, 1997-2, p. 7-34; M.-F. Rigaux, «Les limites de la parole impie», dans *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999/1, p. 7-12; M. Uyttendaele et N. Van Laer, «Une interdiction constitutionnelle des partis liberticides», *ibidem*, p. 65-75; S. Depré, «Le financement public des partis hostiles aux droits et libertés de l'homme», dans *Revue belge de droit constitutionnel*, 1999/3, p. 287-302; E. Bribosia et M. Juramie, «Restrictions légales aux libertés et droits des partis politiques liberticides», dans *Revue du droit des étrangers*, 1999, n° 103, p. 105-126; R. Andersen, «Liberté d'expression, racisme et révisionnisme», conférence prononcée le 17 février 2000 à la VUB dans le cadre de la Chaire Franqui; H. Dumont, P. Mandoux, A. Strowel et F. Tulkens (sous la direction de), *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, Bruxelles, Bruylant, 2000; «Le droit face à la montée du racisme et de la xénophobie», numéro spécial de la *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, n° 46, 31 mars 2001; «*De Gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard?*», Actes du colloque organisé le 11 mai 2000 par la VUB, à paraître.

(2) Voir à cet égard les travaux du sociologue M. Elchardus, «L'extrême droite dans la société de la connaissance», dans «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», *op. cit.*, p. 53-82.

(3) Voir notamment G. de Stexhe, «Qu'est-ce qui est et n'est pas démocratique? La démocratie comme logique et comme projet», dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, *op. cit.*, p. 113 et suivantes.

(4) J. Velaers, «Quelques réflexions sur la 'démocratie combative' en droit public belge», dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, *op. cit.*, p. 328. On prétend parfois que la démocratie se contredirait elle-même si elle

indien zij haar eigen principes van verdraagzaamheid en pluralisme negeert teneinde zich tegen haar vijanden te beschermen. Deze tegenwerping is echter niet correct: cf. Ph. Gerard, «La protection de la démocratie contre les groupements liberticides», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», op. cit., blz. 83-102, die duidelijk aantoont dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen, enerzijds, de hogere principes van de democratische legitimiteit die de uitoefening van de democratie mogelijk maken en, anderzijds, de rechten en vrijheden die daaruit voortvloeien. Dit onderscheid schept de mogelijkheid om sommige rechten en vrijheden in te perken in naam van het behoud van de hogere principes, zonder dat dit tegenstrijdig hoeft te zijn.

(5) E. Weil, «Religion et politique», in «*Le temps de la réflexion*», Paris, Gallimard, 1981, II, blz. 193.

(6) Dit artikel luidt als volgt: «Geen der bepalingen van dit Verdrag mag worden uitgelegd als zou zij voor een Staat, een groep of een persoon het recht inhouden enige activiteit aan de dag te leggen of enige daad te verrichten welke ten doel heeft de rechten of vrijheden welke in dit Verdrag zijn vermeld, te vernietigen of deze rechten en vrijheden meer te beperken dan bij dit Verdrag is voorzien.» Zie over deze bepaling S. Van Drooghenbroeck, «L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme: incertain et inutile?» in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», op. cit., blz. 139-198.

(7) Over deze wetgeving, zie onder andere F. Bernard, «Le droit antiraciste, le droit antinégationniste et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: instrument au service de l'action contre les groupements liberticides», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droits*», op. cit., p. 381-410; A. Schaus, «Les délits de presse à caractère raciste», *ibidem*, p. 331-356 en A. Strowel, «La lutte contre les activités liberticides sur Internet», *ibidem*, blz. 411-448.

(8) H. Dumont, «*Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*», op. cit., vol. 2, blz. 447-472. De idee werd verder uitgewerkt door IDEM, «*Les partis liberticides et le loyalisme démocratique*», op. cit., en in H. Dumont et F. Tulkens, «Les activités liberticides et le droit public belge», in «*Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*», op. cit., blz. 219-318.

(9) Deze wetten, zoals gewijzigd door de wet van 7 mei 1999 (*Belgisch Staatsblad*, 25 juni 1999), houden ook een voorbehoud in met betrekking tot de kiesrechten: de opschorting voor een termijn van 5 tot 10 jaar van het stemrecht en het recht om verkozene te worden kan als bijkomende straf opgelegd worden aan eenieder die veroordeeld is wegens inbreuk op de wet van 30 juli 1981 of van 23 maart 1995.

(10) Zie vóór deze maatregel M. Uyttendaele en N. Van Laer, op. cit.

(11) Commission de Venise, «*Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*», goedgekeurd op 10-11 december 1999, Straatsburg, 10 januari 2000, CDL-INF (2000) 1, origineel Engels (tekst in het Frans beschikbaar op de website <http://www.coe.fr/venice/cdlinff.htm>). De volgende zeven richtsnoeren werden aangenomen:

«1. De Staten erkennen dat eenieder het recht heeft zich vrij aan te sluiten bij een politieke partij. Dit recht omvat de vrijheid om politieke standpunten in te nemen en om informatie te ontvangen en door te geven zonder inmenging van de overheid en zonder zich om grenzen te bekommeren. De vereiste registratie van politieke partijen wordt als dusdanig niet beschouwd als een schending van dit recht.

2. Elke inperking van de toepassing van de hierboven vermelde grondrechten van de mens via de activiteiten van politieke partijen, moet overeenstemmen met de bepalingen van het Euro-

peet niet ses propres principes de tolérance et de pluralisme aux fins d'assurer sa sauvegarde contre ses ennemis. Mais cette objection est fautive: cf. Ph. Gerard, «La protection de la démocratie contre les groupements liberticides», dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, op. cit., p. 83-102, qui montre bien la distinction à faire entre, d'une part, les principes supérieurs de la légitimité démocratique qui conditionnent l'exercice de la démocratie et, d'autre part, les droits et libertés qui en sont dérivés. Cette distinction ouvre la possibilité de restreindre certains droits et libertés au nom de la sauvegarde de ces principes supérieurs, sans verser dans la contradiction.

(5) E. Weil, «Religion et politique», dans *Le temps de la réflexion*, Paris, Gallimard, 1981, II, p. 193.

(6) Cet article porte: «Aucune des dispositions de la présente Convention ne peut être interprétée comme impliquant pour un État, un groupement ou un individu, un droit quelconque de se livrer à une activité ou d'accomplir un acte visant à la destruction des droits ou libertés reconnus dans la présente Convention ou à des limitations plus amples de ces droits et libertés que celles prévues à ladite Convention.» Voyez sur cette disposition S. Van Drooghenbroeck, «L'article 17 de la Convention européenne des droits de l'homme: incertain et inutile?» dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, op. cit., p. 139-198.

(7) Sur cette législation, voyez notamment F. Bernard, «Le droit antiraciste, le droit antinégationniste et le centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: instrument au service de l'action contre les groupements liberticides», dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droits*, op. cit., p. 381-410; A. Schaus, «Les délits de presse à caractère raciste», *ibidem*, p. 331-356 et A. Strowel, «La lutte contre les activités liberticides sur Internet», *ibidem*, p. 411-448.

(8) H. Dumont, *Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*, op. cit., vol. 2, p. 447-472. L'idée a été approfondie ensuite dans IDEM, «Les partis liberticides et le loyalisme démocratique», op. cit., et dans H. Dumont et F. Tulkens, «Les activités liberticides et le droit public belge», dans *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté? Groupements liberticides et droit*, op. cit., p. 219-318.

(9) Ces lois telles qu'elles ont été modifiées par celle du 7 mai 1999 (*Moniteur belge*, 25 juin 1999) impliquent aussi une réserve à propos des droits électoraux: l'interdiction, pour un terme de 5 à 10 ans, des droits de vote et d'éligibilité peut frapper, au titre d'une peine accessoire, toute personne condamnée pour infraction à la loi du 30 juillet 1981 ou à celle du 23 mars 1995.

(10) Voyez en faveur de cette mesure M. Uyttendaele et N. Van Laer, op. cit.

(11) Commission de Venise, *Lignes directrices sur l'interdiction et la dissolution des partis politiques et les mesures analogues*, adoptées les 10-11 décembre 1999, Strasbourg, 10 janvier 2000, CDL-INF (2000) 1, original en anglais (texte disponible sur le site <http://www.coe.fr/venice/cdlinff.htm>). Sept lignes directrices ont été retenues, à savoir:

«1. Les États reconnaissent que chacun a le droit de s'associer librement à un parti politique. Ce droit comprend la liberté d'avoir des opinions politiques et de recevoir et transmettre de l'information sans interférence de la part des autorités publiques et sans se soucier des frontières. L'exigence d'enregistrer les partis politiques ne sera pas, en tant que telle, considérée comme violant ce droit.

2. Toutes restrictions à l'exercice des droits de l'homme fondamentaux mentionnés ci-dessus à travers l'activité des partis politiques, doivent être conformes aux dispositions de la Convention

pees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en andere internationale verdragen, in normale tijden, maar ook in nationale noodgevallen.

3. Het verbieden of gedwongen laten ontbinden van politieke partijen is alleen gerechtvaardigd in het geval dat de partijen het gebruik van geweld voorstaan of geweld gebruiken als een politiek middel om het grondwettelijk democratisch bestel omver te werpen, en aldus de rechten en vrijheden die door de Grondwet gewaarborgd worden, in gevaar brengen.

4. Een politieke partij kan als dusdanig niet verantwoordelijk gesteld worden voor het gedrag van haar leden dat door de partij niet toegestaan is binnen de openbare/politieke context en de activiteiten van de partij.

5. Het verbieden of ontbinden van politieke partijen, een maatregel die verstreckende gevolgen heeft, mag slechts met de grootste terughoudendheid gebeuren. Alvorens de bevoegde rechtsmacht te vragen een partij te verbieden of te ontbinden, moeten de regeringen of andere overheden uitmaken of, gezien de situatie in het betrokken land, de partij werkelijk een gevaar betekenen voor het vrije en democratische bestel of voor de rechten van de individuen, en of andere minder radicale maatregelen het gevaar kunnen afwenden.

6. De juridische maatregelen om politieke partijen te verbieden of te laten ontbinden moeten het gevolg zijn van een rechterlijke beslissing van ongrondwettigheid en moeten beschouwd worden als uitzonderlijk en gereguleerd door het proportionaliteitsbeginsel. Al deze maatregelen moeten gebaseerd zijn op afdoende bewijzen dat de partij als dusdanig — en niet alleen de individuele leden ervan — voor haar politieke doeleinden gebruik maakt (of bereid is gebruik te maken) van ongrondwettelijke middelen.

7. Het verbieden of ontbinden van een politieke partij moet voorbehouden zijn aan het grondwettelijk of een andere geschikte rechtsmacht en moet verlopen via een procedure die alle waarborgen biedt op het vlak van de rechtspleging, de openbaarheid en de rechtvaardigheid van het geding.»

(12) Over de vele andere tekortkomingen van deze wetgeving, zie H. Dumont, «*Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*», *op. cit.*, vol. 2, blz. 457-472.

(13) Zie onder andere F. Tulkens, *op. cit.*, S. Depré, *op. cit.*, H. Dumont et F. Tulkens, *op. cit.*, blz. 292-297 en J. Velaers, «*Antidemocratische politieke partijen in het Belgisch publiek recht*», in *De Gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard?*, *op. cit.*, nog niet verschenen. Zie ook het arrest van het Arbitragehof nr. 10/2001 van 7 februari 2001 dat een zeer restrictieve interpretatie geeft van artikel 15ter (zie M. Verdussen, «*L'argent public des partis racistes*», in «*La Libre Belgique*», 10 en 11 februari 2001).

(14) Zie H. Dumont en F. Tulkens, *op. cit.*, blz. 289-292.

(15) Voor het arrest Bastien *versus* RTBF uitgebracht door de Raad van State op 9 juni 1999, had men twijfeld over de toepasbaarheid van artikel 3, § 1, van de wet betreffende het Cultuurpact op de discussiefora tijdens verkiezingscampagnes. Zie arrest in «*Journal des tribunaux*» van 9 september 2000, blz. 577, met commentaar van H. Dumont en F. Tulkens, «*Débats électoraux, service public de télévision et groupements liberticides: un pas de plus vers des règles claires*».

(16) De lijst is niet volledig. Men kan zich afvragen of men er niet het recht om privé-radioprogramma's uit te zenden moet aan toevoegen, en het recht om gebruik te maken van de openbare dienst van De Post. Maar dan overschrijdt men het strikte begrip van de participatierechten van de tweede generatie. Momenteel biedt de bestaande wetgeving voldoende garanties met betrekking tot het eerste recht, maar moet zij verduidelijkt worden wat het tweede recht betreft: zie H. Dumont en F. Tulkens, *op. cit.*, blz. 274-279; 237-241.

européenne des droits de l'homme et autres traités internationaux, en période normale, mais aussi dans le cas d'urgence nationale.

3. L'interdiction ou la dissolution forcée de partis politiques ne peuvent se justifier que dans le cas où les partis prônent l'utilisation de la violence ou l'utilisent comme un moyen politique pour faire renverser l'ordre constitutionnel démocratique, mettant en danger de ce fait les droits et libertés protégés par la Constitution.

4. Un parti politique, en tant que tel, ne peut être tenu responsable de la conduite de ses membres qui n'aurait pas été autorisée par le parti à l'intérieur du cadre politique/public et des activités du parti.

5. L'interdiction ou la dissolution de partis politiques, comme mesure particulière à portée considérable, doivent être utilisées avec la plus grande retenue. Avant de demander à la juridiction compétente d'interdire ou de dissoudre un parti, les gouvernements ou autres organes de l'État doivent établir — au regard de la situation dans le pays concerné —, si le parti représente réellement un danger pour l'ordre politique libre et démocratique ou pour les droits des individus, et si d'autres mesures moins radicales peuvent prévenir ledit danger.

6. Les mesures juridiques prises pour interdire ou faire respecter la dissolution de partis politiques doivent être la conséquence d'une décision judiciaire d'inconstitutionnalité et doivent être considérées comme exceptionnelles et réglementées par le principe de proportionnalité. Toutes ces mesures doivent s'appuyer sur des preuves suffisantes que le parti en lui-même — et pas seulement ses membres individuels — poursuit les objectifs politiques en utilisant (ou en étant prêt à utiliser) des moyens inconstitutionnels.

7. L'interdiction ou la dissolution d'un parti politique doivent être réservées à la Cour constitutionnelle ou à une autre juridiction appropriée par une procédure offrant toutes les garanties de procédure, d'ouverture et de procès équitable.»

(12) Sur les nombreux défauts qui affectent malheureusement ce dispositif pour le surplus, voyez H. Dumont, «*Le pluralisme idéologique et l'autonomie culturelle en droit public belge*», *op. cit.*, vol. 2, pp. 457-472.

(13) Voyez notamment F. Tulkens, *op. cit.*, S. Depré, *op. cit.*, H. Dumont et F. Tulkens, *op. cit.*, pp. 292-297 et J. Velaers, «*Antidemocratische politieke partijen in het Belgisch publiek recht*», dans «*De Gordiaanse knoop van de antidemocratische partijen. De wet als tweesnijdend zwaard?*», *op. cit.*, à paraître. Voyez également l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 10/2001 du 7 février 2001 qui procure une interprétation très restrictive à l'article 15ter (voyez M. Verdussen, «*L'argent public des partis racistes*», dans *La Libre Belgique*, 10 et 11 février 2001).

(14) Voyez à cet égard H. Dumont et F. Tulkens, *op. cit.*, pp. 289-292.

(15) Avant l'arrêt Bastien *contre* RTBF rendu par le Conseil d'État le 9 juin 1999, on doutait de l'applicabilité de l'article 3, § 1^{er}, de la loi du Pacte culturel aux tribunes électorales. Voyez l'arrêt dans le *Journal des Tribunaux* du 9 septembre 2000, p. 577, avec les observations de H. Dumont et F. Tulkens, «*Débats électoraux, service public de télévision et groupements liberticides: un pas de plus vers des règles claires*».

(16) La liste n'est pas exhaustive. On pourrait se demander s'il ne faudrait pas y ajouter le droit d'émettre des programmes de radiodiffusion privée et le droit de bénéficier du service public de La Poste. Mais on sortirait alors de la notion stricte des droits-participations de la seconde génération. Pour le moment, la législation en vigueur offre des garanties suffisantes s'agissant du premier droit, tandis qu'elle devrait être clarifiée quant au second: cf. H. Dumont et F. Tulkens, *op. cit.*, pp. 274-279; 237-241.

(17) Deze suggestie *de lege ferenda* van H. Dumont en F. Tulkens wordt gesteund door grondwetspecialist J. Velaers in «*Quelques réflexions sur la 'démocratie combative' en droit public belge*», *op. cit.*, blz. 329.

(18) Indien men ook de erkende erediensten en niet-confessionele levensbeschouwelijke organisaties aan deze regeling wil onderwerpen, moet artikel 181 van de Grondwet ook voor herziening vatbaar verklaard worden.

(19) Voor een rechtvaardiging van deze formulering, zie H. Dumont en F. Tulkens, *op. cit.*, blz. 270-273. Zij is te verkiezen boven die van artikel 15^{ter}, § 1, eerste lid, van de voormelde wet van 4 juli 1989.

(17) Cette suggestion *de lege ferenda* de H. Dumont et F. Tulkens a été appuyée par le constitutionnaliste J. Velaers dans «*Quelques réflexions sur la 'démocratie combative' en droit public belge*», *op. cit.*, p. 329.

(18) Si l'on voulait soumettre au régime envisagé ici les cultes et les organisations philosophiques non-confessionnelles reconnus, il y aurait lieu toutefois de soumettre également à révision l'article 181 de la Constitution.

(19) Pour une justification de cette formulation, voyez H. Dumont et F. Tulkens, *op. cit.*, pp. 270-273. Elle est préférable à celle que l'on trouve dans l'article 15^{ter}, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi précitée du 4 juillet 1989.