

Numéros du rôle : 2780 et 2783
Arrêt n° 157/2004 du 6 octobre 2004

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation totale ou partielle de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, introduits par F. Vanhecke et autres et par M. Storme.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 8 septembre 2003 et parvenue au greffe le 9 septembre 2003, un recours en annulation totale ou partielle de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (publiée au *Moniteur belge* du 17 mars 2003) a été introduit par F. Vanhecke, demeurant à 8310 Assebroek, J. Van Belleghemstraat 1, G. Annemans, demeurant à 2050 Anvers, Blancefloerlaan 175, F. Dewinter, demeurant à 2180 Ekeren, Klaverveldenlaan 1, et J. Ceder, demeurant à 1700 Dilbeek, Prieeldreef 1A.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 septembre 2003 et parvenue au greffe le 17 septembre 2003, un recours en annulation des articles 6 à 15 de la loi précitée a été introduit par M. Storme, demeurant à 9030 Gand, Zuidbroek 49.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2780 et 2783 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit des mémoires en réponse et le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 4 mai 2004 :

- ont comparu :

. Me R. Verreycken, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 2780;

. Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2783;

. Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité des recours*

A.1.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2780 estiment avoir intérêt, à titre personnel et en tant que parlementaires du « Vlaams Blok » et également en tant que membres du bureau du « Vlaams Blok », à l'annulation de la loi entreprise, à tout le moins de plusieurs dispositions de cette loi. En effet, la loi établit plusieurs incriminations et interdictions particulièrement vagues et larges, qui compromettent la liberté d'expression, essentielle pour un parti politique. En outre, la loi désigne le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, ci-après le C.E.C.L.R., qui était déjà engagé dans plusieurs procédures contre le « Vlaams Blok » et ses mandataires, en tant qu'organe compétent pour veiller à l'application de la loi entreprise, et elle lui confère à cet effet plusieurs moyens, notamment la possibilité d'empêcher la publication et la diffusion d'ouvrages et imprimés par une action en cessation civile, la provocation et les tests de situation, qu'il a par ailleurs déjà utilisés et qu'il utilisera encore à l'avenir.

A.1.2. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes dans l'affaire n° 2780 n'ont aucun intérêt direct, personnel, certain, légitime ou licite. Leur recours est une action populaire. L'éventuelle annulation de la loi ne leur procure aucun avantage, étant donné que la loi est neutre en interdisant plusieurs formes de discrimination sans les exclure ou les léser d'une manière quelconque. La loi les protège même en tant que victimes d'une éventuelle forme de discrimination.

Certains arguments qu'elles invoquent portent sur l'intérêt du « Vlaams Blok » ou de ses a.s.b.l., mais elles ne démontrent pas qu'elles le ou les représentent. A défaut d'intérêt et de qualité requise, le recours doit être rejeté pour cause d'irrecevabilité.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 2780 répliquent que leur intérêt direct et personnel ressort déjà des faits qu'elles ont invoqués à l'appui de leur intérêt et qui ne sont pas contestés par le Conseil des ministres. Elles soulignent avoir introduit leur recours à titre personnel, comme le fait clairement apparaître la requête, indépendamment du constat que leur activité professionnelle renforce leur intérêt personnel. Il ne peut pas davantage être démontré que leur intérêt personnel coïnciderait exclusivement avec celui du « Vlaams Blok » ou de ses a.s.b.l.

A.1.4. Selon le Conseil des ministres, les parties requérantes continuent de confondre leur intérêt personnel avec celui du « Vlaams Blok » et de ses a.s.b.l., et elles n'ont pas l'intérêt requis, notamment du fait qu'elles restent en défaut de démontrer, un an après l'entrée en vigueur de la loi, qu'elles ont fait l'objet, de manière illicite, d'une procédure ou d'une condamnation sur la base de la loi entreprise.

A.2.1. Le requérant dans l'affaire n° 2783 étaye son intérêt en indiquant que les dispositions entreprises lui imposent des obligations directes et les assortissent de sanctions pénales, et qu'elles concernent en outre la façon dont les biens juridiques fondamentaux de chacun sont sauvegardés.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, le requérant dans l'affaire n° 2783 ne justifie pas davantage de l'intérêt requis, mais se profile comme un simple citoyen qui agit dans l'intérêt de la société ou exprime simplement son opinion de principe concernant une option politique, si bien que ce recours doit aussi être considéré comme une action populaire.

A.2.3. Le requérant dans l'affaire n° 2783 conteste cette thèse. Ses intérêts sont affectés du fait que les dispositions entreprises contiennent une disposition pénale qui lui impose des obligations et des restrictions, même sans préjudice de l'application de l'article 3 de la loi entreprise. Il ne comprend donc pas que le Conseil des ministres conteste l'intérêt d'un citoyen à attaquer une disposition pénale qui lui interdit certains comportements en les assortissant de sanctions. Il est en outre affecté par une discrimination inconstitutionnelle dans le cadre de la protection de droits fondamentaux, justifiant ainsi très certainement de l'intérêt personnel requis.

A.2.4. Le Conseil des ministres maintient que les dispositions entreprises ne sauraient léser directement ce requérant.

*Quant au fond**Dans l'affaire n° 2780*

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la loi s'abstient de sanctionner pénalement, exclusivement et sciemment, la discrimination fondée sur une conviction politique, alors que la discrimination fondée sur d'autres critères est sanctionnée pénalement et que des conventions internationales interdisent toute discrimination sur cette base, sans que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée.

L'argument selon lequel une interdiction de discrimination fondée sur une conviction politique pourrait être utilisée par des « partis extrémistes et des organisations fondamentalistes » ne constitue pas une justification suffisamment objective et raisonnable, étant donné que les convictions religieuses sont, quant à elles, considérées comme un motif de discrimination pénalement interdit, alors que des partis extrémistes et des organisations fondamentalistes s'en prévalent également.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen, qui vise à faire inscrire une certaine forme de discrimination dans la loi, est irrecevable au motif qu'il contredit tous les autres moyens, qui visent à faire annuler l'ensemble de la loi anti-discrimination et à miner le principe de la lutte contre la discrimination.

Subsidiairement, il convient de constater qu'il n'y a aucune discrimination, étant donné que l'absence de conviction politique, en tant que motif de discrimination interdit, est applicable à chacun et à toutes les convictions politiques, si bien que la victime d'une discrimination fondée sur sa conviction politique ne bénéficie pas de l'application de la loi et que l'auteur ne peut être poursuivi sur cette base.

Pour le surplus, la Cour n'est pas compétente pour apprécier l'absence de conviction politique - ou d'un autre critère non mentionné - en tant que motif de discrimination interdit. Quand bien même la Cour s'estimerait compétente pour ce faire, il conviendrait de constater qu'il n'est pas question de discrimination. L'on constate dans la pratique que des normes générales visant à lutter contre la discrimination, comme c'est le cas de dispositions de conventions internationales, qui ne mentionnent également des motifs de discrimination qu'à titre d'exemple, ne suffisent pas et que des normes spécifiques doivent être édictées afin d'interdire et de lutter contre la discrimination ciblée, comme le prescrivent par exemple plusieurs directives européennes. Tous les motifs de discrimination ne doivent ou ne peuvent pas forcément être combattus de la même manière, avant tout parce que l'évolution de la société et des mentalités fait apparaître que certains comportements discriminatoires naissent ou disparaissent de manière spontanée ou forcée. La lutte contre la discrimination fondée sur la conviction politique n'est pas comparable à celle menée contre d'autres motifs de discrimination. L'absence de ce motif de discrimination est dictée par le souci de faire en sorte que la discussion et la critique publiques dans de telles matières, aussi virulentes soient-elles, restent possibles et par celui de lutter contre les abus de partis et de groupements extrémistes. La mesure est proportionnée, étant donné que la discrimination fondée sur la conviction politique est, en soi, interdite par la Convention européenne des droits de l'homme et par le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et par la législation spécifique, comme la loi du 16 juillet 1973 garantissant la protection des tendances idéologiques et philosophiques.

En tout état de cause, il serait disproportionné d'annuler la loi entreprise pour la seule raison qu'un motif de discrimination déterminé ne figure pas dans la liste.

A.3.3. Les parties requérantes nient s'opposer à la lutte contre la discrimination, à condition de définir cette notion de manière juridiquement correcte, et dès lors de façon limitée et précise. Elles soulignent que le régime adopté viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que celui qui discrimine sur la base d'une conviction politique échappe, de façon surprenante, à la loi, sans qu'existe pour ce faire une justification suffisamment objective et raisonnable, alors que la discrimination sur cette base est formellement interdite par plusieurs textes de droit international, ce qui fait déjà apparaître l'arbitraire du législateur. Non seulement le motif invoqué par le Conseil des ministres n'est pas convaincant, mais il renforce en outre les griefs, parce qu'il en découle que, s'agissant des matières sur lesquelles portent les critères de discrimination prohibés, la discussion et la critique publiques, aussi virulentes soient-elles, ne seront plus possibles. Toute législation prévoyante doit anticiper les éventuels abus; l'argument invoqué en la matière par le Conseil des ministres prouve que des partis et groupements extrémistes peuvent également abuser de la loi sur la base des motifs de discrimination interdits.

Enfin, ces parties contestent que l'absence de la conviction politique en tant que motif de discrimination interdit soit indifférent, parce que la Constitution et les conventions internationales interdisent toute discrimination par les pouvoirs publics, alors que la loi entreprise non seulement interdit la discrimination fondée sur les critères prohibés opérée par les justiciables, mais la sanctionne aussi pénalement, ce qui est en tout état de cause plus radical pour le citoyen, et est discriminatoire parce que la loi laisse impunie la discrimination fondée sur la conviction politique, et ce, sans justification objective et raisonnable.

A.3.4. Le Conseil des ministres souligne que la lutte contre l'inégalité et la discrimination n'est pas poursuivie de manière uniforme dans tous les domaines, et ce, pour des raisons historiques, économiques et culturelles. Le motif de discrimination de la « conviction politique » n'est, à plusieurs égards, pas comparable à d'autres motifs de discrimination, qui sont quant à eux repris, notamment parce que cette notion ne se laisse pas facilement délimiter et qu'elle est plutôt vaste. En outre, toutes les formes d'extrémisme ou d'abus - bien qu'elles soient condamnables - ne constituent pas une menace aussi grande pour la société et pour le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Les convictions politiques sont protégées par des normes spécifiques à chaque fois que cela est nécessaire.

A.4.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que les justiciables peuvent encourir des sanctions, pénales aussi, en particulier celles mentionnées à l'article 6 de la loi entreprise, pour avoir commis une discrimination directe ou indirecte, sans qu'existe un texte légal clair qui leur permettrait de prévoir dans quelle situation ils transgressent la loi, alors que le principe de légalité en matière pénale implique que les lois - et certainement les lois pénales - permettent aux justiciables de savoir de manière claire et prévisible dans quels cas ils s'exposent à des poursuites pour cause d'infraction à la loi.

Les notions « inciter à la haine », « inciter à la discrimination » et « donner une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence », qui instaurent un délit intentionnel, sont manifestement trop vagues pour pouvoir constituer des incriminations. Elles laissent au juge une liberté d'interprétation trop large. En outre, tant en cas de discrimination directe - en vertu d'un critère de distinction prohibé - qu'en cas de discrimination indirecte - du fait de la répercussion préjudiciable, même inconsciemment -, ces notions impliquent que le justiciable, pour éviter d'être passible de sanctions, puisse juger en connaissance de cause ce qui est objectivement et raisonnablement justifié, ce que l'on ne peut attendre de sa part. Il s'agit dès lors, en l'espèce, de normes « ouvertes », qu'il faut à chaque fois préciser, et qui, bien souvent, manquent de clarté et de prévisibilité dans leur application, clarté et prévisibilité qui sont nécessaires pour que le citoyen puisse adapter son comportement en conséquence. Un délit d'intention est également sanctionné pénalement, alors que le fait même du comportement discriminatoire ne l'est pas, si bien que des comportements de fait se voient mieux protégés que certaines opinions.

Les incriminations précitées, et à tout le moins celle de la « discrimination indirecte », doivent dès lors être annulées.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen n'indique pas en quoi consiste la discrimination et il ne suffit pas de mentionner les articles 10 et 11 de la Constitution pour entrer dans la sphère de compétence de la Cour. Du fait que le moyen critique uniquement la prétendue impossibilité de combiner une discrimination directe ou indirecte avec l'incitation à la discrimination ou avec le fait de donner une publicité à son intention de recourir à la discrimination, le moyen est irrecevable *obscuri libelli*.

Subsidiairement, le Conseil des ministres fait valoir que l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence fait déjà l'objet de la loi relative à la lutte contre le racisme et n'a jamais été source de problème, certainement pas en raison du fait que les incriminations seraient trop vagues. Il est justement question d'un large pouvoir d'appréciation des juges, lequel n'est pas inconnu en droit pénal - que l'on songe à l'attentat à la pudeur, à l'outrage public aux bonnes mœurs et à l'atteinte à l'honneur ou à la réputation - et qui est parfaitement compatible avec le principe de légalité en matière pénale. Le fait que le contenu de ces délits puisse connaître une évolution sociale, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence concernant les exemples cités ci-dessus, n'a pas pour conséquence de rendre l'incrimination contraire au principe de légalité en matière pénale.

Deux directives C.E. sont à l'origine de la distinction entre la discrimination directe et la discrimination indirecte, à savoir les directives 2000/43/CE et 2000/78/CE. Pour qu'il soit question d'un délit de « discrimination indirecte », le dol est également requis, lequel consiste essentiellement à masquer sa volonté d'opérer des discriminations de manière directe, et c'est pour cette raison qu'il doit également entrer dans le

champ d'application de la loi pénale, comme c'était également déjà le cas dans le cadre de l'application de la loi contre le racisme. Rien ne justifie que l'on n'affine la définition du dol que pour ce seul type de délits.

L'existence de délits d'intention, comme l'intention de discrimination, de haine ou de violence, dont il est question à l'article 6, § 1er, attaqué, est une notion connue en droit pénal, qui se réfère à la répression de la tentative de crime ou de délit et à certaines formes de complot. Leur existence est justifiée par leur impact social. Il ne sera question de discrimination directe ou indirecte que si la différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, ce qui constitue une garantie de proportionnalité dans le cadre du contrôle d'un acte éventuellement punissable. Il est ensuite souligné que l'article 3 de la loi entreprise garantit qu'il ne soit pas porté atteinte à la protection et à l'exercice des droits et libertés fondamentaux contenus dans la Constitution, parmi lesquels sont citées la liberté de culte, la liberté d'association et la liberté d'expression.

Enfin, le Conseil des ministres conteste l'argument selon lequel seule l'incitation à la discrimination serait sanctionnée et non la discrimination effective. En effet, la loi entreprise sanctionne toute discrimination effective, et pas seulement celle commise par des fonctionnaires et des détenteurs de la puissance publique; elle la définit comme circonstance d'alourdissement de la peine pour certains délits, elle permet la révocation et offre, via des mesures de droit civil, une protection efficace aux victimes d'une discrimination, et elle a un effet dissuasif.

A.4.3. Les parties requérantes rejettent l'exception *obscuri libelli* concernant ce moyen - et par ailleurs également à l'égard d'autres moyens -, au motif qu'il est suffisamment développé, ce qui ressort de la réponse détaillée que le Conseil des ministres donne dans son mémoire.

Quant au fond, elles font valoir que l'application de la loi contre le racisme a montré ce à quoi conduit une incrimination imprécise. Elles contestent que la loi entreprise ait été adoptée en vue d'exécuter deux directives européennes, étant donné que la loi a une portée particulièrement large et que les directives en question ne requièrent une législation que dans des domaines limités de la vie sociale (travail et profession) ou en ce qui concerne des motifs de discrimination précis (race et origine ethnique; s'agissant du travail et de la profession : religion ou conviction, handicap, âge ou orientation sexuelle). L'article 3 de la loi entreprise n'enlève rien au fait que les autres articles sont contraires à la Constitution.

Les parties requérantes se demandent si le Conseil des ministres, s'agissant de l'article 6, § 1er, pourrait donner un exemple d'un acte discriminatoire qui ne serait pas, en soi, passible d'une sanction, à la différence de l'incitation à commettre cet acte, et qui démontrerait que l'incitation a un plus grand impact que l'acte lui-même. Elles estiment que s'il n'y a pas lieu de sanctionner un acte lui-même, il n'y a aucune nécessité démocratique de réprimer l'expression d'une opinion allant dans le sens de cet acte, ce qui prouve selon elles qu'il est gravement porté atteinte à la liberté d'expression, qui est elle-même le fondement de toute société démocratique.

A.4.4. Le Conseil des ministres répète que la distinction entre une discrimination directe et une discrimination indirecte se retrouve bel et bien dans des normes de droit international, et il donne des exemples d'une discrimination indirecte qui peut être intentionnelle ou non et affirme qu'une discrimination indirecte intentionnelle peut avoir un plus grand impact sur la société. Pour illustrer la discrimination indirecte involontaire, il cite l'offre d'emploi relative à une fonction pour laquelle aucune qualification particulière n'est requise, mais pour laquelle la maîtrise parfaite (inutile) du néerlandais est demandée, et la politique de certaines entreprises consistant à n'engager que des travailleurs ayant des enfants, ce qui aboutit à une discrimination indirecte fondée sur l'orientation sexuelle. Comme exemples de discrimination indirecte intentionnelle, le Conseil des ministres cite en revanche l'incitation d'un conseiller en ressources humaines à introduire la condition de trilinguisme afin d'éviter de devoir engager des travailleurs allochtones, et la déclaration d'un directeur général, au cours d'une journée portes ouvertes et à la presse, qu'il mène la politique décrite ci-avant pour ne pas devoir engager des homosexuels.

A.5.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que l'article 2, § 4, première phrase, cinquième tiret, de la loi entreprise impose une interdiction de discrimination directe ou indirecte lorsqu'elle porte sur « la diffusion, la publication ou l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination », alors que l'article 19 de la Constitution garantit à chacun la liberté d'exprimer ses opinions en toute matière, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté, et cette liberté doit valoir pour chacun, sans discrimination.

En vertu de l'article 19 de la Constitution, une interdiction de manifester une opinion n'est licite que si le législateur a estimé que l'opinion était tellement grave qu'il l'a rendue illégale et l'a érigée en délit. La

disposition entreprise offre toutefois la possibilité d'empêcher la diffusion d'une opinion, qui n'est pas un délit, par le biais d'une action en cessation civile. De surcroît, les notions de « discrimination directe » et de « discrimination indirecte » sont trop vagues et l'on ne définit pas ce qu'est un « signe » ou un « support », ni ce que signifie « comportant une discrimination ». En vertu de cette disposition, il est donc possible de faire interdire au civil l'emploi de « signes » dans certaines circonstances (par exemple dans le cadre d'une représentation), l'emploi de critères discriminatoires prohibés dans un contexte humoristique ou la publication d'ouvrages historiques, comme ceux des fondateurs du communisme ou du nazisme.

A.5.2. S'agissant du troisième moyen, le Conseil des ministres soulève l'exception *obscuri libelli* et souligne, en ordre subsidiaire, la large protection qu'offre l'article 3 de la loi entreprise. Celle-ci doit dès lors être interprétée de manière restrictive, sur la base des principes exposés par la Cour dans son arrêt n° 10/2001. La loi ne peut être utilisée contre des personnes qui plaident en faveur d'une autre interprétation ou de la révision d'instruments internationaux de protection des droits fondamentaux ou qui critiquent leurs fondements philosophiques ou idéologiques. Il n'est pas davantage possible de prendre, sur la base de la disposition attaquée dans ce moyen, des mesures préventives visant à restreindre la liberté d'expression, mais seulement des mesures *a posteriori*. Les sanctions civiles, comme celles prévues à l'article 19, ne peuvent être prises que lorsque l'acte discriminatoire a été constaté. Le Conseil des ministres souligne que le droit à la liberté d'expression est certes garanti, mais qu'en vertu de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, ce droit ne peut être exercé sans restrictions ou exceptions. La loi entreprise ne peut cependant avoir des effets sur la liberté d'expression qui soient plus étendus que les textes internationaux.

Le Conseil des ministres répète qu'il ne sera question de discrimination directe ou indirecte que si la différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, ce qui vaut également en cas de diffusion, de publication d'un texte ou de publicité, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support de propos discriminatoires, même si le comportement n'est pas punissable. En fonction des circonstances, un même fait peut avoir ou ne pas avoir un caractère discriminatoire. En précisant que la loi ne porte pas atteinte aux droits et libertés fondamentaux et en permettant au juge de vérifier s'il y a discrimination dans une circonstance déterminée, on exclut tout malentendu à cet égard.

A.5.3. Les parties requérantes réaffirment que l'interdiction particulièrement vague et large, figurant à l'article 2, § 4, première phrase, cinquième tiret, combinée avec l'action en cessation, peut parfaitement conduire à une censure préventive inconstitutionnelle. La position du Conseil des ministres selon laquelle, une fois qu'il est constaté qu'un écrit est un acte discriminatoire, un juge peut par exemple en interdire, à titre préventif, la diffusion, la vente et l'offre en bibliothèque, est contraire à l'article 19 de la Constitution, qui interdit toute atteinte à la liberté d'expression, sauf la répression de délits. La disposition entreprise impose une interdiction civile de toute discrimination directe ou indirecte résultant de la diffusion, de la publication ou de l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination, mais ne l'érige pas en délit. Toutefois, des mesures préventives sont interdites.

Ces parties estiment tout à fait inadmissible la position du Conseil des ministres selon laquelle tous les problèmes relatifs à l'application de la disposition entreprise seront résolus par le « contexte », alors que le moyen de publication ou le lieu de diffusion deviendraient des critères pertinents.

A.5.4. Le requérant dans l'affaire n° 2783 estime que le troisième moyen dans l'affaire n° 2780 doit être rejeté au motif que l'article 3 de la loi entreprise énonce formellement que la loi ne porte pas atteinte, entre autres, à l'article 19 de la Constitution et aux articles 9 et 10 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'ensuit qu'à l'inverse de ce qu'affirment certains auteurs et, implicitement aussi, le Conseil des ministres, il n'y a pas lieu de mettre en balance les droits fondamentaux garantis par les dispositions précitées et un prétendu droit fondamental - inexistant - à la non-discrimination par des particuliers.

En tant que cette interprétation ne serait pas suivie, il se rallie toutefois à ce moyen.

A.5.5. Le Conseil des ministres se réfère au second avis du Conseil d'Etat, qui fait apparaître qu'en vertu des critères utilisés dans la jurisprudence de la Cour, la disposition entreprise peut bel et bien être interprétée en conformité avec la Constitution. Il confirme que des mesures préventives peuvent être prises lorsque, comme l'indique la Cour de cassation dans sa jurisprudence, il était déjà question d'une large diffusion. C'est à tort que les parties requérantes minimisent l'intérêt du contexte dans lequel ont lieu la diffusion, la publication ou la publicité.

A.6.1. Le quatrième moyen, qui est dirigé contre les mesures de discrimination positive autorisées par l'article 4 de la loi entreprise, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'on ne saisit pas pourquoi le fait de baser une distinction sur les critères énumérés est estimé à ce point choquant que des mesures légales extrêmes soient nécessaires pour lutter contre cette discrimination, alors que la discrimination positive est réputée admissible et qu'elle implique inévitablement la discrimination négative d'une autre personne. Les parties requérantes critiquent en particulier le fait que toute discrimination positive - et donc un traitement inégal - échappe à la loi entreprise, même s'il n'est pas satisfait aux conditions que la Cour a émises dans son arrêt n° 9/94 pour qu'un tel traitement soit jugé compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Le fait que des mesures qui ne sont pas temporaires et limitent inutilement les droits d'autrui échappent à la loi entreprise viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.6.2. Le Conseil des ministres conteste que l'article 4 crée une discrimination positive. Il a uniquement pour but de faire en sorte que la loi ne porte pas atteinte à certaines mesures positives visant à promouvoir l'égalité, par exemple la présence de personnes d'un sexe déterminé dans le cadre d'un recrutement pour certaines fonctions. La possibilité de prendre des mesures positives visant à garantir la parfaite égalité existe depuis longtemps dans notre système juridique et trouve son origine dans les directives européennes applicables. Cette disposition doit également être interprétée à la lumière des conditions émises par la Cour pour que de telles mesures ne soient pas contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

A.7.1. Le cinquième moyen, qui est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, est dirigé contre les articles 7 à 14 de la loi entreprise, en ce que ces dispositions prévoient le doublement du taux de la peine en cas de mobile discriminatoire pour un délit, alors que cette mesure est exorbitante et crée de nouvelles discriminations qui sont manifestement inconstitutionnelles. Les mêmes catégories de justiciables sont passibles de sanctions différentes en fonction du critère du « mobile répréhensible », lequel manque d'objectivité.

A.7.2. Le Conseil des ministres souligne avant tout que les motifs de discrimination mentionnés à l'article 2 sont expressément repris pour chacun des cas d'alourdissement de la peine, sauf pour le critère de l'âge, de l'état de santé actuel ou futur et du handicap dans le cadre du délit de l'atteinte à l'honneur ou à la bonne réputation de personnes, parce que le chapitre concerné du Code pénal prévoit déjà des circonstances aggravantes, de sorte que les « mobiles répréhensibles » sont identiques aux motifs de discrimination interdits. Par l'alourdissement des peines, il est poursuivi un but objectif et légitime, à savoir contrer l'impact des délits de haine à l'égard des victimes et de la société. La mesure n'est pas davantage exorbitante, parce que l'alourdissement des peines n'est pas un automatisme : le juge a la possibilité d'appliquer l'alourdissement des peines et cette mesure ne vaut que pour les peines minimales. La mesure ne porte pas atteinte à la marge d'appréciation large du juge, ni à la possibilité de prendre en compte des circonstances atténuantes.

A.8.1. Le sixième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 17 de la loi entreprise prévoit un nouveau type de fonctionnaires de surveillance, qui doivent veiller au respect de la loi entreprise, conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, alors qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable au fait d'assurer plus fermement le respect de cette loi que celui d'autres lois. Le respect de la législation est poursuivi par l'intervention des services d'ordre qui constatent, le cas échéant, des délits, lesquels sont appréciés et traités par les parquets. L'organisation du contrôle sur la législation du travail sur la base de la législation relative à l'inspection du travail répond à un besoin spécifique, ce qui n'est pas le cas pour l'octroi du droit d'action en justice accordé aux personnes morales et aux individus, comme dans la présente loi, ce qui a pour effet de soustraire aux parquets la poursuite et même la constatation de délits présumés. Il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour l'instauration de la différence de traitement entre les délits ordinaires, confiés aux parquets, et les « délits politiquement corrects », confiés à un corps particulier de fonctionnaires, indépendant du parquet, ce qui a pour effet de privatiser les poursuites.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, le sixième moyen repose sur la confusion entre les tâches du parquet et les inspections organisées par une législation particulière dans les domaines les plus variés, sur la base desquelles des infractions à la législation peuvent être constatées, ce qui n'implique nullement le pouvoir de constater diverses infractions. Ainsi la loi relative à la lutte contre la discrimination est-elle l'une des lois qui font l'objet de la surveillance de l'inspection du travail, parce que le travail est le lieu par excellence où il y a discrimination. En outre, en règle générale, les infractions sont constatées par des fonctionnaires spécialisés dans



les domaines sociaux les plus divers et ces constats ne relèvent pas de la compétence exclusive des parquets, de sorte qu'il ne saurait être question d'une discrimination quelconque.

A.9.1. Le septième moyen, qui est dirigé contre l'article 19 de la loi entreprise, est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que le président du tribunal de première instance peut ordonner la cessation « d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement aux dispositions de [cette] loi », de sorte que l'on peut empêcher non seulement la diffusion, mais également la publication d'ouvrages, d'écrits, de pamphlets et d'autres supports d'une opinion, cependant que l'article 19 de la Constitution interdit toute censure et que la sanction de l'expression d'une opinion ne peut avoir lieu que *post factum*, sur la base d'une loi. Il ressort de l'application du droit d'action du C.E.C.L.R., prévu par la loi, qu'en vertu de la disposition entreprise, même la diffusion d'ouvrages, contenant certains propos discriminatoires, d'auteurs décédés depuis longtemps est empêchée, ce qui revient à une censure inconstitutionnelle, qui rend même impossible la consultation de tels ouvrages à des fins scientifiques. Etant donné qu'il est possible, sur la base de l'action en cessation civile, d'empêcher la parution d'ouvrages qui ne constituent pas un délit, mais qui sont réputés contenir des propos discriminatoires, l'article 19 de la Constitution est violé.

A.9.2. Le Conseil des ministres soulève à l'encontre de ce moyen l'exception *obscuri libelli* parce qu'il n'est pas indiqué en quoi consisterait la prétendue discrimination, de sorte qu'il n'est pas en mesure de cerner l'étendue du moyen et d'y répondre.

Subsidiairement, le Conseil des ministres ne souhaite pas réagir à une critique portant sur une décision judiciaire qui, selon lui, n'était pas fondée sur la disposition entreprise au moyen. Il observe ensuite que ce moyen se situe dans le prolongement du troisième moyen et se réfère pour cette raison à l'argumentation qu'il a développée contre ce moyen, et en particulier en ce qui concerne le fait qu'il ne saurait être question de censure, mais uniquement de mesures *a posteriori*.

A.9.3. Les parties requérantes répliquent que la décision précitée était bel et bien fondée sur la disposition entreprise.

A.9.4. Le Conseil des ministres nie que l'ordonnance en question repose clairement sur une disposition de la loi entreprise et dénie en tout état de cause à la Cour la compétence de juger d'une ordonnance rendue par le président statuant en référé, *a fortiori* dès lors que les parties requérantes n'étaient pas parties à la cause.

A.10.1. Le huitième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que l'article 19, § 3, entrepris renverse le fardeau de la preuve en matière de discrimination directe et indirecte au détriment du défendeur, alors que les règles qui veulent que tout citoyen soit innocent jusqu'à preuve du contraire et qu'il appartienne au demandeur de prouver ses allégations, sont fondamentales dans notre système juridique. Le renversement de la charge de la preuve en matière pénale reste possible bien qu'il soit exclu dans les dispositions pénales. L'article 19, § 1er, permet de faire cesser des actes, qu'ils entrent ou non dans le champ d'application du droit pénal, de sorte qu'en vertu du paragraphe 3, la charge de la preuve est renversée, même lorsque l'acte relève du droit pénal. En effet, la cessation d'un acte ordonnée par le juge des cessations sur la base d'un test de situation peut s'avérer concerner un acte qui relève du droit pénal et être ultérieurement suivie d'une procédure pénale fondée sur le même fait. Etant donné que l'on ne peut raisonnablement considérer que le juge pénal ignorera les constatations du juge des cessations, le renversement de la charge de la preuve aura également des prolongements au pénal et l'interdiction de renversement de la charge de la preuve en matière pénale sera manifestement violée.

A.10.2. Selon le Conseil des ministres, le huitième moyen n'est pas davantage recevable parce qu'il n'est pas indiqué en quoi le régime litigieux serait discriminatoire et parce que « l'on ne peut comprendre pourquoi cette réglementation serait contraire à l'article 19 de la Constitution, disposition dont il a déjà été dit, *nota bene*, qu'elle ne relève pas des dispositions dont la Cour peut assurer le contrôle ».

Subsidiairement, le Conseil des ministres souligne que le déplacement de la charge de la preuve se limite aux dispositions civiles et est dicté par les directives européennes précitées. Le test de situation n'implique pas automatiquement un renversement de la charge de la preuve : le juge décide si ce test permet de considérer qu'il y a discrimination et ce n'est que s'il admet le test que la partie défenderesse doit prouver que ce traitement inégal n'est pas discriminatoire. Pour prouver que le déplacement de la charge de la preuve n'influe pas sur la procédure pénale, le Conseil des ministres renvoie aux travaux préparatoires, dont il apparaît que la solution consistant à lier le déplacement de la charge de la preuve au test de situation ne peut être transposée en matière

pénale, en raison du principe de la présomption d'innocence. Cela ne signifierait cependant pas que ce test ne soit pas admissible en matière pénale : en procédant au test, même en matière pénale, une présomption de discrimination peut être étayée, alors qu'elle doit être démontrée par d'autres modes de preuve.

En outre, notre système juridique connaît d'autres cas de déplacement de la charge de la preuve, tant entre particuliers qu'à l'égard de l'autorité, comme le licenciement d'une travailleuse qui a informé l'employeur du fait qu'elle était enceinte et la taxation d'office en matière fiscale. Pour le surplus, il n'est pas expliqué pourquoi la règle litigieuse conduirait à un renversement de la charge de la preuve en matière pénale.

A.10.3. Selon les parties requérantes, la position du Conseil des ministres selon laquelle le déplacement de la charge de la preuve se limite aux dispositions civiles et ne vaut que si le demandeur apporte des éléments de conviction dans une procédure, est manifestement erronée. La disposition entreprise prévoit que dès qu'une action en cessation recevable a été introduite et que des données statistiques ou des tests de situation sont produits, la charge de la preuve est renversée et le défendeur doit prouver qu'il n'y a pas de discrimination, même lorsqu'il s'agit d'un acte relevant du droit pénal.

A.10.4. Selon le Conseil des ministres, les tests de situation et les données statistiques ne sont qu'une des possibilités qui peuvent conduire à un partage de la charge de la preuve; la preuve peut être apportée par tous moyens de droit.

A.11.1. Le neuvième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que l'article 31 de la loi entreprise habilite le C.E.C.L.R. à ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi entreprise donnerait lieu, alors que, dans un Etat de droit, la poursuite des délits relève de la compétence du ministère public, qui est censé poursuivre l'intérêt public, et non de « pseudo-parquets » qui agissent pour défendre des intérêts privés.

A.11.2. En ce qui concerne le neuvième moyen, qui est étroitement lié au sixième moyen, le Conseil des ministres observe que le C.E.C.L.R. et son personnel ne peuvent être comparés aux fonctionnaires qui sont chargés de missions de contrôle dans le cadre de l'inspection du travail. En effet, il s'agit d'un organe qui informe les diverses autorités, institutions et associations et aide ou assiste des personnes privées dans la lutte contre la discrimination, et qui veille à l'application correcte d'une législation particulière, en faisant ou non usage de sa possibilité d'ester en justice. La mesure, qui donne également exécution à l'article 9 de la directive 2000/43/CE, n'est nullement discriminatoire, du fait qu'il existe encore d'autres organes qui exercent en toute indépendance un contrôle sur l'application d'une législation spécifique. De même, la possibilité d'ester en justice et l'assistance à certaines catégories de personnes qui se trouvent dans une situation vulnérable et sans l'accord desquelles il ne peut être intervenu, n'est pas exceptionnelle et ne s'assimile en tout état de cause pas au droit d'action en justice des parquets.

A.12.1. Le dixième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que, à l'article 31 de la loi entreprise, les associations qui jouissent de la personnalité juridique depuis cinq ans et qui ont pour objet, en vertu de leurs statuts, de défendre les droits de l'homme ou de lutter contre la discrimination, sont habilitées à ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi entreprise peut donner lieu, alors que, dans un Etat de droit, la poursuite des délits relève de la compétence du ministère public, et qu'une différence de traitement est créée par rapport à d'autres délits, dans la poursuite desquels des groupements comparables, qui défendent par exemple les intérêts des victimes de ces délits, ne peuvent intervenir.

A.12.2. S'agissant de ce dernier moyen des parties requérantes dans l'affaire n° 2780, le Conseil des ministres se réfère à l'argumentation qu'il a développée au sujet du moyen précédent. La mesure est justifiée par la circonstance qu'une discrimination ébranle tous les aspects de la société, a de lourdes conséquences au niveau personnel, social, économique et culturel, et donne lieu à des actes collectifs atroces dans l'histoire récente, ce qui justifie une différence de traitement par rapport aux délits « ordinaires ».

#### *Dans l'affaire n° 2783*

A.13.1.1. La première branche du premier moyen de la partie requérante dans l'affaire n° 2783, qui est dirigée contre les articles 7 à 14 de la loi entreprise et contre les dispositions du Code pénal insérées par ces articles, est inférée de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément et en combinaison avec les articles 12, 15, 19 et 22 de la Constitution, avec les articles 2, 5, 8, 9, 10, 13 et 14 de la Convention

européenne des droits de l'homme, avec le Premier Protocole additionnel à cette Convention et avec les articles 6.1, 9.1, 17, 18, 19 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Les victimes de délits par lesquels il est porté atteinte aux biens juridiques protégés par les dispositions pénales et garantis par les dispositions précitées, en particulier la pudeur, la vie, l'intégrité physique, l'honneur et la bonne réputation, la propriété et l'habitation, et qui ne sont pas dictés par la haine envers une personne, le mépris de cette personne ou l'hostilité à son égard pour un des motifs de discrimination interdits par la loi entreprise, sont moins protégées que les victimes de délits inspirés par le mobile litigieux. Cette différence de traitement n'est pas susceptible de justification objective et raisonnable, bien que ce traitement égal soit garanti par les dispositions conventionnelles et de droit interne relatives au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.13.1.2. En ses deuxième et troisième branches, le premier moyen est dirigé contre les articles 6 à 15 de la loi entreprise et contre les dispositions du Code pénal qui sont insérées par ces articles. En effet, l'alourdissement des peines qui est prescrit n'est pas applicable lorsqu'un des mobiles du délit est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa conviction politique ou de sa langue, de sorte que les victimes de ces délits sont traitées différemment, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable.

A.13.2.1. Dans la première branche du premier moyen, la critique est la même que celle contenue dans le cinquième moyen de l'affaire n° 2780, si bien que le Conseil des ministres fait référence à l'argumentation qu'il a développée à cette occasion. Il ajoute que les dispositions entreprises par cette branche du moyen n'établissent aucun nouveau délit, ni n'offrent une meilleure protection aux victimes qui appartiennent à des minorités. Selon le Conseil des ministres, dans le cas de la mesure, il n'est plus véritablement question d'un même délit et il se réfère à cet égard à la distinction entre assassinat et homicide, bien que la conséquence, pour la victime, soit la même dans les deux hypothèses. En cas de délits à mobile répréhensible, la culpabilité et le dommage sont bel et bien différents, de sorte qu'ils peuvent être sanctionnés différemment, étant donné que les caractéristiques d'une personne ou d'un groupe, c'est-à-dire les motifs de discrimination, déterminent le choix de la victime. Les délits à mobile répréhensible causent également un dommage bien plus important, tant pour l'individu, qui souffre de symptômes supplémentaires, que pour la collectivité, ce qui justifie que le juge ait la possibilité de doubler les peines minimales, vu la gravité des faits si ce mobile est prouvé. La société doit reconnaître les délits de haine et les sanctionner autrement que les délits ordinaires, afin de montrer au groupe concerné et à la collectivité que la gravité de ce type de délits et le dommage qu'il cause sont bel et bien pris en compte.

A.13.2.2. S'agissant des seconde et troisième branches du premier moyen, le Conseil des ministres se réfère à sa réponse au premier moyen dans l'affaire n° 2780. Le critère de la langue n'a pas été repris, d'une part, parce qu'il était insuffisamment clair et qu'il ne pourrait être considéré comme caractéristique du critère « naissance », principalement dans le cadre des dispositions pénales, et, d'autre part, parce que le législateur voulait ainsi éviter des problèmes communautaires. L'exclusion de la langue comme critère de discrimination est objective et poursuit un but légitime, à savoir éviter les conséquences qui, en cas de mise en balance, seraient plus néfastes que bénéfiques. La mesure est proportionnée au but poursuivi, dès lors qu'il est établi que la discrimination fondée sur la langue est déjà interdite par plusieurs instruments internationaux.

A.13.3.1. Après avoir rappelé que la Cour peut effectivement exercer un contrôle direct au regard des droits fondamentaux figurant au titre II de la Constitution, le requérant relève plusieurs contradictions dans l'argumentation du Conseil des ministres, s'agissant de savoir si les articles 7 à 14 établissent ou non de nouveaux délits, et offrent ou non une meilleure protection aux minorités.

Le Conseil des ministres crée une confusion entre le caractère intentionnel ou non d'un délit et les mobiles de cette intention, alors que le requérant dénonce la discrimination au niveau de la mesure de la peine s'agissant de ces mobiles - dictés ou non par un motif de discrimination interdit - parce qu'il n'existe aucune justification raisonnable pour ce faire. Non seulement plusieurs motifs peuvent-ils jouer un rôle, mais l'on crée en outre l'impression que les auteurs qui choisissent une victime en raison d'une caractéristique déterminée, par exemple une faiblesse physique, doivent être moins lourdement sanctionnés que les auteurs qui commettent le même délit pour une raison répréhensible.

Il apparaît en outre clairement de l'argumentation du Conseil des ministres que le but poursuivi par le législateur est inconstitutionnel, en ce qu'il veut mieux protéger les personnes qui appartiennent à certains groupes minoritaires qui sont en mesure de perturber les rapports sociaux. La victime qui n'appartient pas à une

minorité militante est moins bien protégée par notre droit et l'on donne à la société le signal que des délits sont moins graves si la victime n'appartient pas à un groupe minoritaire.

A.13.3.2. S'agissant de la seconde branche, le requérant fait valoir qu'il n'y est pas répondu, parce que le renvoi à la réfutation d'un moyen comparable des parties requérantes dans l'affaire n° 2780 n'est pas pertinent, indépendamment du constat que cette réfutation est d'ailleurs fondamentalement inexacte sur plusieurs points. Il souligne le caractère discriminatoire de la loi entreprise du fait de l'impunité de la discrimination ou de l'incitation à la discrimination fondée sur une conviction politique ou sur une langue, et souhaite pour cette raison voir exclusivement annuler les dispositions telles qu'elles sont formulées. Les arguments qui sont cités pour exclure les deux motifs de discrimination précités de l'application de la loi - prévenir les abus par des partis extrémistes et des groupements fondamentalistes, d'une part, et éviter les problèmes communautaires en tant que conséquences encore plus préjudiciables, d'autre part - sont, à ses yeux, respectivement inacceptables et grotesques. Cette position et ses conséquences suscitent auprès du requérant des questions inquiétantes, alors que les dispositions de droit international ayant effet direct sont très claires et interdisent que les victimes de la haine fondée sur leurs convictions politiques soient moins bien protégées. La mesure qui a pour but de ne pas protéger les personnes qui adhèrent à une conception politique minoritaire qui déplaît à la majorité témoigne d'une intention de discriminer des minorités politiques.

A.13.4. Selon le Conseil des ministres, le requérant examine les dispositions entreprises sous un angle purement juridico-fonctionnel, sans prendre en compte leur perspective sociologique ou criminologique, indispensable pour examiner le but poursuivi. La position du requérant implique que pour déterminer un délit, l'on ne puisse tenir compte que des faits abstraits, ce qui va à l'encontre de la philosophie du droit pénal. Ainsi serait-il par exemple impossible de tenir compte de l'irresponsabilité de l'auteur. L'égalité au niveau juridique n'est pas une idéologie, mais une notion rationnelle qui touche au fondement du système juridique.

L'argument selon lequel les dispositions entreprises protégeraient une minorité militante au détriment des victimes « ordinaires » n'est pas sérieux, parce qu'il implique notamment que le requérant nie la notion d'égalité des chances, ce qui est clairement contraire à la jurisprudence de la Cour.

Selon le Conseil des ministres, le requérant admet que tous les motifs de discrimination ne peuvent être comparés de manière égale, reconnaissant ainsi tacitement que cette question porte plutôt sur des choix normatifs.

A.14.1. Le deuxième moyen, qui est dirigé contre les articles 6 et 15 de la loi entreprise, est pris de la violation, en ordre principal, des articles 12, alinéas 1er et 2, et 14 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 9 et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et, subsidiairement, des articles 12, 19, 22, 24, 25, 26 et 27 de la Constitution et des articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

Du fait de la définition précisée à l'article 2 de la loi entreprise, la notion de « discrimination » a une portée à ce point large que la disposition pénale de l'article 6 est manifestement contraire au principe de légalité en matière pénale, garanti par les articles mentionnés en ordre principal. Dès lors, la notion n'a pas de contenu normatif suffisamment précis pour pouvoir définir un délit. Elle crée une insécurité inadmissible, au sens de l'arrêt n° 69/2003 de la Cour. En effet, la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun, au moment où il adopte un comportement, d'établir si ce comportement est punissable ou non.

En outre, l'article 2 de la même loi définit la discrimination comme toute différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable. Cela signifie que l'incitation ou le fait de manifester son intention d'adopter tout comportement qui impliquerait directement ou indirectement une différence de traitement de personnes sur la base d'un des critères interdits doit être objectivement et raisonnablement justifié pour ne pas être punissable. Cela va à l'encontre du principe fondamental selon lequel, dans une société démocratique, une justification raisonnable n'est pas nécessaire pour qu'un comportement ne soit pas passible de sanction, mais que, justement, une justification raisonnable est nécessaire pour qu'il soit punissable. Pour cette raison, la disposition entreprise est en outre contraire à la liberté individuelle, telle qu'elle est garantie notamment par l'article 12, alinéa 1er, de la Constitution et par l'article 5 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Il est vrai qu'en regard à ce que prévoit l'article 3 de la même loi, les interdictions contenues à l'article 2, §§ 4 à 7, ne portent pas atteinte à la protection et à la mise en œuvre de libertés et droits fondamentaux. Il n'en demeure pas moins que la disposition entreprise de l'article 6 reste vague et imprécise, ce qui rend cette disposition contraire au principe de légalité en matière pénale et aux autres dispositions citées dans la partie liminaire du moyen.

Si, à l'estime de la Cour, les interdictions de l'article 2, §§ 4 à 7, malgré la disposition de l'article 3 de la loi, peuvent bel et bien constituer, dans certaines conditions, une restriction quelconque aux libertés et droits fondamentaux garantis, les articles 2 et 6 constitueraient précisément en outre une violation de ces droits et libertés.

A.14.2. Le Conseil des ministres se réfère à nouveau à l'argumentation relative au deuxième moyen dans l'affaire n° 2780. Il ajoute que le requérant tente à tort de faire croire que la loi doit être interprétée de manière à ce que tout comportement doive être considéré comme discriminatoire jusqu'au moment où l'on trouve pour ce faire une justification objective et raisonnable. En effet, c'est celui qui allègue l'existence d'une discrimination interdite qui doit prouver que la différence de traitement est discriminatoire à défaut d'être objectivement et raisonnablement justifiée. Tout acte libre n'est pas un acte arbitraire : un comportement qui implique une différence de traitement sera toujours basé sur un choix, qui est supposé objectivement et raisonnablement justifiable.

Le Conseil des ministres renvoie à son argumentation concernant les troisième et quatrième moyens dans l'affaire n° 2780, s'agissant de la portée de l'article 3 de la loi entreprise.

A.14.3. Le requérant réplique que la disposition litigieuse n'est pas un motif d'alourdissement de la peine, mais une incrimination indépendante qui vise à ériger en infraction des comportements qui, sans cette disposition, ne constituent pas un délit. Elle est attaquée sur la base des articles 12 et 14 de la Constitution, et non sur la base du principe d'égalité. La comparaison avec d'autres cas où « l'incitation à » est sanctionnée n'est pas valable, parce que, dans ces hypothèses, le fait auquel il est incité constitue un délit, alors qu'il s'agit, en l'espèce, de l'incitation à un comportement qui n'est pas, en soi, un délit. La définition des délits cités, comme l'attentat à la pudeur, est bien plus précise que ce que laisse entendre le Conseil des ministres, et contraste fortement avec les termes vagues employés dans les dispositions entreprises. Le requérant ajoute qu'il est contraire aux droits fondamentaux que des particuliers soient obligés de justifier objectivement et raisonnablement en droit les motifs pour lesquels ils posent ou préfèrent simplement certains actes qui ne sont pas, en soi, punissables.

Subsidiairement, le requérant estime que la disposition entreprise doit en tout état de cause être annulée pour autant qu'elle ne porte pas sur l'incitation à la violence, étant donné qu'une disposition qui érige en infraction l'incitation à poser des actes sans violence ou à simplement manifester une intention peut malaisément être interprétée de manière conforme à la Constitution, et ce en vertu de l'arrêt n° 10/2001.

A.15.1. Le troisième moyen, dirigé contre les articles 9, 11 et 14 de la loi entreprise, est pris de la violation des articles 12, alinéas 1er et 2, et 14 de la Constitution, pris isolément et lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec l'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. La cause d'alourdissement de la peine que ces dispositions contiennent est contraire aux articles précités, étant donné que la définition des mobiles n'a pas de contenu normatif suffisamment précis et crée dès lors une insécurité inadmissible. En effet, la loi pénale doit être formulée en des termes qui doivent permettre à chacun de déterminer, au moment où il adopte un comportement, si ce comportement est passible de sanctions ou non, et cette exigence vaut pareillement pour la formulation de motifs d'alourdissement de la peine.

De surcroît, un tel motif d'alourdissement de la peine est lui-même contraire à l'interdiction de discrimination prescrite par les dispositions précitées. Il n'existe aucune justification raisonnable au fait de sanctionner plus lourdement les personnes qui sont poursuivies pour avoir commis l'un des délits visés par les dispositions entreprises lorsqu'un des mobiles interdits est avéré ou lorsqu'exclusivement d'autres mobiles sont en jeu, ou lorsqu'on ne peut identifier le moindre mobile ou encore lorsque l'acte est purement gratuit. Qui plus est, le motif d'alourdissement de la peine est défini de façon telle qu'il implique, sinon en droit, à tout le moins en fait, un traitement inégal qui n'est pas raisonnablement justifié, selon que l'auteur et la victime diffèrent l'un de l'autre de manière reconnaissable ou non sur la base d'un des critères interdits. Le motif d'alourdissement de la peine n'existera en fait que lorsque l'auteur et la victime diffèrent sur ce point, si bien que les dispositions entreprises créent ainsi précisément en soi une discrimination fondée sur les critères interdits par la loi.

A.15.2. Le Conseil des ministres se réfère, pour réfuter les deux branches du moyen, à la position qu'il a adoptée concernant divers moyens dans l'affaire n° 2780 et concernant le premier moyen dans l'affaire n° 2783.

- B -

*Quant à la recevabilité des recours*

B.1. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité des recours en annulation, au motif que les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis et que leur recours devrait être considéré comme une action populaire. En outre, les requérants dans l'affaire n° 2780, en tant que représentants d'un parti politique, n'apporteraient pas la preuve de la qualité requise.

B.2. La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après : la loi contre la discrimination) interdit que soient pratiquées des discriminations fondées sur certains motifs, impose aux personnes, dans leurs rapports mutuels, des obligations dont le non-respect peut être sanctionné civilement et pénalement, établit des motifs d'alourdissement des peines pour certains délits de droit commun et prévoit des procédures particulières pour imposer le respect de la loi. Les parties requérantes peuvent être affectées directement et défavorablement par l'application d'une telle loi, qu'elles combattent en ce qu'elle porterait atteinte à des libertés et droits fondamentaux. Elles justifient dès lors d'un intérêt suffisant à leur recours.

Ni le fait que la loi ne leur ait pas été appliquée, ni la circonstance qu'elles pourraient elles-mêmes invoquer cette application si elles venaient à être victimes du comportement que la loi sanctionne n'enlèvent rien à leur intérêt. L'applicabilité de la loi à un nombre indéterminé de personnes n'entraîne pas, eu égard à la nature des obligations et des sanctions - y compris pénales - qu'elle contient et à l'incompatibilité alléguée de celles-ci avec des libertés et droits fondamentaux, qu'il faille qualifier les recours d'action populaire.

B.3. L'exception selon laquelle les requérants dans l'affaire n° 2780 n'auraient pas, en tant que représentants d'un parti politique, la qualité requise pour ester en justice ne peut pas davantage être accueillie. Les requérants ont précisé leur intérêt en soulignant qu'ils pourraient être affectés défavorablement par la loi entreprise en tant que mandataires d'un parti politique. Il ne peut toutefois en être déduit qu'ils aient agi, en introduisant le recours en annulation, au nom de leur parti politique.

B.4. Les exceptions sont rejetées.

#### *Quant au fond*

*I. Quant aux moyens qui dénoncent la violation du principe d'égalité en raison de la limitation des motifs de discrimination et des causes d'aggravation des peines*

*I.A. En ce qui concerne l'article 2, § 1er, de la loi*

B.5. Le premier moyen dans l'affaire n° 2780, qui est dirigé contre la loi dans son ensemble et contre l'article 2 en particulier, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que la loi s'abstient de sanctionner la discrimination fondée sur une conviction politique, alors que la discrimination fondée sur d'autres motifs est sanctionnée et que des conventions internationales interdisent la discrimination fondée sur une conviction politique, sans que cette différence de traitement repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée.

B.6. Par la loi entreprise, le législateur entend créer un cadre légal de lutte contre des comportements discriminatoires tant sur le plan pénal que sur le plan civil dans « tous les cas où un individu ou une autorité dispose de la possibilité de provoquer un traitement discriminatoire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 6). L'auteur principal de la proposition de loi souligne que celle-ci avait pour objectif de supprimer et de combattre toutes les formes de discrimination (*ibid.*, p. 22).

Le Gouvernement a également soutenu la proposition de loi, « qui vise à lutter d'une manière globale contre les discriminations » :

« Il s'agit [...] d'une préoccupation prioritaire du gouvernement puisque déjà l'accord du gouvernement stipule clairement qu' [...] il entend développer la lutte contre toute forme de discrimination par l'adoption d'une loi générale.

[...]

En effet, sur le plan national, les dispositions [...] visant à lutter contre ces discriminations sont soit insuffisantes, soit inexistantes.

De plus, les partis et les mouvements dont le fondement idéologique est la discrimination et l'intolérance, constituent un danger permanent pour les valeurs démocratiques et doivent être, dès lors, combattus avec une détermination sans faille. Le gouvernement entend mener une politique volontariste et efficace de lutte contre toutes les discriminations. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 52; Chambre, 2001-2002, DOC 50-1407/005, pp. 8, 9 et 11).

B.7. Les motifs de discrimination sanctionnés par la loi entreprise sont énumérés à l'article 2, § 1er, de cette loi, qui énonce :

« Il y a discrimination directe si une différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable est directement fondée sur le sexe, une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique. »

B.8.1. Malgré l'objectif général mentionné en B.6, le législateur a opté pour une énumération limitative des motifs de discrimination. Ce caractère limitatif a été souligné dans les développements exposés tant par les auteurs de la proposition de loi qui se trouve à la base de la loi entreprise (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1999, n° 2-12/1, p. 2) que par le Gouvernement, qui a amendé la proposition et a étendu les motifs de discrimination, notamment à la conviction religieuse ou philosophique (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/6, pp. 2-3). Au Sénat et à la Chambre des représentants, tous les amendements tendant à ajouter d'autres motifs de discrimination ont été rejetés.

B.8.2. L'exclusion des convictions politiques (et initialement aussi des convictions religieuses) en tant que motif de discrimination a été justifiée comme suit :



« Mais la prise en compte de tels critères peut faire problème. Dans des pays où des législations plus générales existent, des partis extrémistes ou des organisations intégristes s'appuient en effet sur la loi pour tenter d'interdire toute critique ou toute mise en cause publiques de leurs choix politiques ou des conséquences politiques de leurs choix religieux. Or, il faut précisément, sur ces questions, garantir la possibilité du débat public et de la critique, aussi sévère soit-elle. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 6)

L'attention a également été attirée sur le danger « d'un usage abusif de la loi par des personnes qui veulent précisément défendre la discrimination » (*ibid.*, pp. 17 et 23).

Le Gouvernement s'est rallié à cette argumentation. Son amendement tendant à considérer néanmoins les convictions religieuses et philosophiques comme motifs de discrimination a été justifié comme suit :

« Par contre, le gouvernement propose d'introduire dans la liste des bases de discrimination, les ' convictions religieuses et philosophiques ' .

Ceci, notamment en vertu de l'article 13 du Traité d'Amsterdam et des deux directives européennes qui l'exécutent.

Toutefois, le gouvernement précise que ce concept doit être interprété de manière restrictive, en d'autres termes : les convictions politiques ou autres sont exclues de la liste des discriminations.

En effet, les événements politiques récents nous rappellent qu'il est fondamental de rester vigilants à l'égard des partis non démocratiques et liberticides. L'oratrice ne souhaite donc pas que ces partis extrémistes puissent tenter de s'appuyer sur la loi pour essayer d'interdire toute critique ou toute mise en cause politique de leurs prises de position politiques. » (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 55; Chambre, 2001-2002, DOC 50-1407/005, p. 10)

B.8.3. Un amendement tendant à ajouter « la langue » en tant que motif de discrimination (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-10, n° 114) a également été rejeté.

B.9. Dans le cadre de l'examen du premier moyen, la Cour doit vérifier si le législateur, en établissant une différence de traitement selon le motif sur lequel repose la discrimination, a pris une mesure qui peut résister au contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les dispositions conventionnelles qui garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination, et en particulier l'article 14 de la Convention européenne

des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, en ce que seules bénéficient de la protection civile de la loi entreprise les victimes discriminées en raison des motifs énumérés.

B.10. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Parmi les droits et libertés garantis par ces dispositions figurent les droits et libertés résultant de dispositions conventionnelles internationales qui lient la Belgique. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques interdisent toute discrimination, sur quelque base que ce soit, « notamment [...] la langue [...] les opinions politiques ou toutes autres opinions [...] ».

B.11. Les motifs de discrimination énumérés par la loi entreprise, à savoir « le sexe, une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique », sont des critères objectifs.

B.12. Pour pouvoir apprécier si ces critères qui établissent une différence de protection juridique entre les victimes d'une discrimination en fonction de la nature du motif de discrimination sont pertinents, il convient, avant tout, de prendre en compte l'objectif général de la lutte contre toute forme de discrimination, tel qu'il est rappelé en B.6. La Cour doit toutefois avoir aussi égard aux objectifs particuliers, mentionnés au B.8.2, qui ont donné lieu à une restriction du champ d'application de la loi, et qui contredisent l'objectif général de celle-ci.

B.13. Le législateur a expressément opté pour un système de protection contre la discrimination dans lequel un traitement inégal ne constituera une discrimination que si cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée.

Dans ce système, compte tenu de l'objectif général de la loi tel qu'il est mentionné au B.6, il n'est pas pertinent d'exclure certains motifs de discrimination du champ d'application de la loi.

B.14. Cette mesure n'est pas davantage pertinente pour prévenir les abus de la protection juridique ou pour empêcher que la loi soit déviée de ses objectifs. Etant donné que, dans le système choisi par le législateur, il convient d'examiner si chaque différence de traitement contestée peut être justifiée de manière objective et raisonnable, ce système offre, de par sa nature même, suffisamment de garanties pour empêcher d'éventuels abus, sans qu'il soit nécessaire, comme en l'espèce, de priver une catégorie de victimes de discrimination de la protection de la loi.

En outre, la différence de traitement litigieuse donne l'impression, contrairement à l'objectif général de la loi, que la discrimination fondée sur des motifs non mentionnés ne mérite pas une même protection. Rien ne justifie qu'une différence de traitement fondée sur un motif tel que la conviction politique ou la langue ne puisse faire l'objet des mesures civiles prévues par la loi entreprise.

En effet, la mesure lèse les victimes d'une discrimination fondée sur les convictions politiques ou sur la langue en ce qu'elle les prive de la protection de la loi.

B.15. Le premier moyen dans l'affaire n° 2780 est fondé en tant qu'il est dirigé contre l'article 2, § 1er, de la loi attaquée.

Il convient dès lors d'annuler dans cet article les mots par lesquels les motifs de discrimination sont limités. Pour les mêmes raisons, il convient aussi d'annuler la limitation des motifs de discrimination faite par référence à l'article 2, § 1er (dans les paragraphes 2, 6 et 7 de l'article 2), et par référence à l'article 2 (dans l'article 4).

Les dispositions des articles 2 à 4 et 18 à 31 de la loi entreprise sont dès lors applicables à toutes les discriminations, quel que soit le motif sur lequel elles sont fondées, étant entendu que ceci ne porte pas atteinte à l'exclusion de la discrimination fondée sur le « sexe » dans les missions confiées par l'article 23 au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, mission que le législateur pouvait attribuer à l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes créé par la loi du 16 décembre 2002 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2002, quatrième édition). L'article 108 de la loi-programme du 9 juillet 2004 (*Moniteur belge* du

15 juillet 2004, deuxième édition) a d'ailleurs complété l'article 31, alinéa 1er, de la loi attaquée, afin de retirer au Centre la compétence en matière de discrimination fondée sur le sexe et de l'attribuer à l'Institut, y compris le droit d'ester en justice.

*I.B. En ce qui concerne les articles 6 à 15 de la loi*

B.16. Le premier moyen dans l'affaire n° 2783, en ses deuxième et troisième branches, est dirigé contre les articles 6 à 15 de la loi entreprise. Les deux branches dénoncent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 12, 15, 19 et 22 de la Constitution, avec les articles 2, 5, 8, 9, 10, 13 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le Premier Protocole additionnel à cette Convention, et avec les articles 6.1, 9.1, 17, 18, 19 et 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Le requérant s'estime discriminé en ce que, alors qu'il pourrait être victime d'une des infractions visées par les articles 6 à 15 de la loi, en raison de ses opinions politiques ou de sa langue, ces dispositions ne pourraient être appliquées à l'auteur de l'infraction puisque la loi ne s'applique pas à de telles discriminations.

B.17. Aucune disposition de droit international n'impose d'assortir de sanctions pénales les comportements discriminatoires. La directive européenne 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 se borne à disposer, d'une part, que les Etats membres veillent à ce que des procédures « judiciaires et/ou administratives » soient accessibles « à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect, à leur égard, du principe de l'égalité de traitement » (article 9, paragraphe 1) et, d'autre part, qu'ils détermineront des sanctions qui doivent être « effectives, proportionnées et dissuasives » (article 17). Il en est de même de la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 (articles 7, paragraphe 1, et 15). S'il peut se déduire des dispositions de ces deux directives qui concernent la charge de la preuve que les procédures pénales ne sont pas exclues (article 10, paragraphe 3, de la directive 2000/78/CE; article 8, paragraphe 3, de la directive 2000/43/CE), il ressort de l'ensemble des directives que le choix de la procédure la plus appropriée appartient aux Etats membres.

B.18. Par ailleurs, spécialement lorsqu'il s'agit de prendre des mesures qui peuvent limiter la liberté d'expression, l'Etat doit éviter de recourir à des mesures pénales lorsque d'autres mesures, telles que des sanctions civiles, permettent d'atteindre l'objectif poursuivi (voir dans ce sens, entre autres, Cour européenne des droits de l'homme, *Incal c/Turquie*, 9 juin 1998, § 54; arrêt *Sürek n° 2 c/Turquie*, 8 juillet 1999, § 34).

B.19. Lorsque le législateur opte pour la voie pénale, il relève de son pouvoir d'appréciation de déterminer quels sont les comportements qui méritent d'être pénalement sanctionnés. Encore faut-il que les choix qu'il fait soient raisonnablement justifiés.

B.20. L'article 6, § 2, de la loi contre la discrimination, qui est la seule disposition de celle-ci qui punit de sanctions pénales la discrimination elle-même, énumère les motifs des discriminations punissables, parmi lesquels ne figurent ni les opinions politiques ni la langue, alors que ces motifs de discrimination sont explicitement inscrits à l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

B.21. Les considérations rappelées en B.8.2 ne peuvent suffire à justifier cette différence de traitement entre victimes de discriminations, alors qu'il s'agit de réprimer des comportements dont se rendent coupables des autorités publiques.

Si, pour censurer l'inconstitutionnalité de l'article 2, § 1er, de la loi, qui n'est pas une disposition pénale, la Cour peut annuler les mots qui limitent les motifs de discrimination, en revanche, il ne serait pas satisfait aux exigences du principe de légalité en matière pénale consacré par l'article 12 de la Constitution si la discrimination devenait, sans autre précision, un élément constitutif d'une infraction.

B.22. Il convient donc d'annuler l'article 6, § 2, de la loi dans son ensemble.

B.23. Les articles 6, § 1er, et 7 à 14 de la loi ont toutefois une tout autre portée.

B.24. Les infractions définies à l'article 6, § 1er, par le renvoi qui y est fait à l'article 444 du Code pénal, punissent non des comportements mais des propos ou des écrits. Elles constituent donc des ingérences dans l'exercice de la liberté d'expression. En outre, elles ne se limitent pas à sanctionner les agents de l'autorité publique mais elles s'appliquent à toute personne.

B.25. Il peut être admis que, lorsqu'il décide d'instaurer une telle répression, qui limite l'exercice d'une liberté constitutionnelle et qui met en œuvre l'effet horizontal du principe d'égalité et de non-discrimination, le législateur se borne à sanctionner dans un premier temps les expressions qui lui paraissent les plus répréhensibles. La directive 2000/78/CE, qui s'applique elle aussi « à toutes personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé » (article 3, paragraphe 1), ne vise pas les discriminations fondées sur la langue, et le terme « conviction » qui figure à son article 1er ne concerne pas les convictions politiques. Il en est de même de l'article 13, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne.

B.26. L'absence dans les dispositions législatives visées au B.23 de ces deux motifs de discrimination serait disproportionnée si elle aboutissait à priver les personnes qui en sont victimes de la protection de la loi. Mais il découle de l'annulation partielle des dispositions visées en B.15 que les mesures non pénales prévues par la loi s'appliquent à tout comportement discriminatoire qui entre dans le champ d'application de la loi attaquée, en particulier son article 2, § 4.

B.27. Enfin, les articles 7 à 14 de la loi font du mobile discriminatoire d'infractions déjà réprimées par le Code pénal une cause d'aggravation du minimum des peines applicables. A la différence des autres dispositions pénales de la loi, les articles 7 à 14 reprennent, parmi les motifs de discrimination, non seulement ceux qui figurent à l'article 2 - sauf quelques exceptions - mais également des motifs qui font l'objet de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

B.28. Il appartient au législateur, lorsqu'il décide d'élever le minimum des peines applicables à certaines infractions, de désigner les motifs de discrimination qui lui paraissent, à l'heure actuelle, les plus répréhensibles.

B.29. En ce que la loi, dans son état actuel, ne mentionne pas aux articles 7 à 14 les mobiles d'infractions inspirés par la haine, le mépris et l'hostilité en raison des convictions politiques et de la langue, elle ne viole pas les dispositions invoquées au moyen.

B.30. La Cour doit encore examiner si ces infractions nouvelles et si ces circonstances aggravantes satisfont au principe de légalité en matière pénale et si, en ce qu'elles répriment des propos et des écrits, elles ne portent pas une atteinte injustifiée à la liberté d'expression.

## *II. Quant aux moyens dirigés contre les dispositions pénales (articles 6 à 15 de la loi)*

B.31. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 2780 ainsi que les deuxième et troisième moyens dans l'affaire n° 2783 sont tirés de la violation du principe d'égalité et de non-discrimination et du principe de légalité en matière pénale garantis par les articles 10, 11, 12 et 14 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec les articles 9 et 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et, dans l'affaire n° 2783, subsidiairement de la violation des articles 10, 11, 12, 19, 22, 24, 25, 26 et 27 de la Constitution lus isolément ou combinés avec les articles 8, 9, 10 et 11 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ces moyens visent les dispositions pénales de la loi contre la discrimination, de façon générale, et ses articles 6, 9, 11, 14 et 15, en particulier.

### *II.A. En ce qui concerne le principe de légalité en matière pénale*

B.32. L'article 12 de la Constitution dispose :

« La liberté individuelle est garantie.

Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit.

[...] »

L'article 14 de la Constitution dispose :

« Nulle peine ne peut être établie ni appliquée qu'en vertu de la loi. »

L'article 7.1 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 15.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques énoncent :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. [...] »

B.33. En attribuant au pouvoir législatif la compétence, d'une part, de déterminer dans quels cas et sous quelle forme des poursuites pénales sont possibles et, d'autre part, d'adopter la loi en vertu de laquelle une peine peut être établie et appliquée, les articles 12, alinéa 2, et 14 de la Constitution garantissent à tout citoyen qu'aucun comportement ne sera punissable et qu'aucune peine ne sera infligée qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

Le principe de légalité en matière pénale procède notamment de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui commet les faits puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ses actes et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation. Le principe de légalité en matière pénale n'empêche toutefois pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge, pour autant qu'elle ne méconnaisse pas les exigences particulières de précision, de clarté et de prévisibilité auxquelles doivent satisfaire les lois en matière pénale.



*II.B. En ce qui concerne la violation alléguée du principe de légalité en matière pénale par la notion de « discrimination » figurant à l'article 6 de la loi*

B.34. Les parties requérantes reprochent au législateur d'utiliser dans des dispositions pénales le terme « discrimination », qui ne satisferait pas aux exigences rappelées en B.33.

B.35. Le législateur n'a pas défini dans l'article 6 de la loi la notion de discrimination. Cette notion a fait l'objet d'une jurisprudence abondante, notamment de la Cour européenne des droits de l'homme et de la Cour d'arbitrage, et il a été répété tout au long des travaux préparatoires que le législateur entendait se référer à cette jurisprudence (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1999, n° 2-12/1, p. 4; 2001-2002, n° 2-12/15, pp. 99, 121). Il a notamment été rappelé que, selon une « jurisprudence constante de la Cour européenne 'une distinction est discriminatoire si elle manque de justification objective et raisonnable, c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un but légitime ou s'il n'y a pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé' (arrêt du 28 mai 1985, Série A, n° 94, § 72) » (*ibid.*, p. 99). Les dispositions de la loi ne visent donc que la notion de discrimination qui correspond à la définition concordante que donnent de cette notion tant la Cour européenne que la Cour d'arbitrage, de même que la Cour de cassation et le Conseil d'Etat.

B.36. Par ailleurs, une discrimination ne peut faire l'objet des mesures prévues par la loi que si elle cause un préjudice aux personnes appartenant à la catégorie discriminée. Des amendements qui, soulignant qu'une différence de traitement n'est discriminatoire que si elle a un effet « néfaste ou négatif », proposaient de préciser que la personne discriminée doit avoir été traitée « de manière moins favorable qu'une autre se trouvant dans une situation comparable » ont été rejetés parce que la définition qu'ils proposaient avait « la même portée que celle reprise dans le projet » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1578/008, pp. 11-13).

B.37. Cette exigence se trouve implicitement rappelée dans les dispositions civiles de la loi qui n'ouvrent l'action en cessation qu'à « la victime de la discrimination » (articles 19, §§ 1er et 3, 20 et 31, alinéa 3) ou à certains groupements « lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre » (article 31, alinéa 2).

B.38. Ainsi, la loi ne déroge ni à la règle du droit judiciaire selon laquelle une action ne peut être admise si le demandeur n'a pas intérêt pour la former (article 17 du Code judiciaire), cet intérêt devant être personnel et direct (Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, 1996, I, 830), ni à la règle de procédure pénale selon laquelle l'action pour la réparation d'un dommage causé par une infraction appartient uniquement à celui qui a souffert de ce dommage (article 3 de la loi du 17 avril 1878 contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale), c'est-à-dire celui qui a été directement et personnellement lésé par cette infraction (Cass., 16 octobre 1991, *Pas.*, 1992, I, 129), la violation d'un intérêt qui n'est pas différent de l'intérêt collectif ne suffisant pas pour qu'une constitution de partie civile soit recevable (Cass., 9 novembre 1983, *Pas.*, 1984, I, 266).

B.39. Il appartiendra au juge pénal d'examiner, dans chaque cas, si la différence de traitement alléguée comme élément constitutif des infractions décrites à l'article 6 de la loi, est dénuée de justification objective et raisonnable. En application des principes généraux du droit pénal, c'est à la partie poursuivante qu'il appartiendra d'apporter la preuve de la discrimination, tout doute sur le caractère discriminatoire de la différence de traitement bénéficiant au prévenu.

B.40.1. Etant donné (a) que, dans le langage courant, le terme « discrimination » désigne une différence de traitement arbitraire et qu'une jurisprudence constante lui donne la définition rappelée en B.35, (b) que les articles 6 à 14 de la loi précisent, dans chacune de leurs dispositions, les éléments en raison desquels une discrimination est incriminée et (c) que les sanctions prévues par la loi ne sont possibles que si une discrimination cause un préjudice aux personnes qui en sont victimes, directement et personnellement, comme le mentionnent les considérants B.36 à B.38, les articles 6 à 14 de la loi, en ce qu'ils font de la discrimination un élément constitutif de certaines infractions ou une cause d'aggravation de certains minimums de peines, ne peuvent être considérés comme méconnaissant les exigences du principe de légalité en matière pénale.

B.40.2. En outre, une différence de traitement qui fait l'objet d'un large débat public et toute manifestation qui relève de la liberté d'expression garantie par la Constitution et les traités ne peuvent pas être punissables lorsque l'intention particulière requise est absente.

Dans cette interprétation, la notion de « discrimination » de l'article 6 ne viole pas le principe de légalité en matière pénale.

*II.C. En ce qui concerne la violation alléguée du principe de légalité en matière pénale, de la liberté d'expression et du principe d'égalité par l'infraction d'incitation « à la discrimination, à la haine ou à la violence » inscrite à l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi*

B.41. En ce qu'il érige en infraction des propos tenus ou des écrits distribués dans les circonstances mentionnées à l'article 444 du Code pénal, l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi attaquée constitue une ingérence dans la liberté d'expression garantie par l'article 19 de la Constitution et par l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.42. L'article 19 de la Constitution dispose :

« La liberté des cultes, celle de leur exercice public, ainsi que la liberté de manifester ses opinions en toute matière, sont garanties, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés. »

B.43. L'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« 1. Toute personne a droit à la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des informations ou des idées sans qu'il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. Le présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisations.

2. L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certaines formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du

crime, à la protection de la réputation ou de la morale, à 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. »

B.44. La liberté d'expression constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique. Elle vaut non seulement pour les « informations » ou « idées » accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui choquent, inquiètent ou heurtent l'Etat ou une fraction de la population. Ainsi le veulent le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture sans lesquels il n'est pas de société démocratique (Cour européenne des droits de l'homme, 7 décembre 1976, *Handyside c/Royaume-Uni*, § 49, 23 septembre 1998, *Lehideux et Isorni c/France*, § 55, et 28 septembre 1999, *Öztürk c/Turquie*, § 64).

B.45.1. Aux termes de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

L'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« Toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. A cet égard, la loi doit interdire toute discrimination et garantir à toutes les personnes une protection égale et efficace contre toute discrimination, la race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique et de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. »

En vertu de l'article 13, paragraphe 1, du Traité instituant la Communauté européenne, le Conseil peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Il ressort enfin des travaux préparatoires de la loi (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 99) qu'il a été tenu compte, bien qu'il ne soit pas ratifié, du Douzième Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dont l'article 1er dispose :

« La jouissance de tout droit prévu par la loi doit être assurée, sans discrimination aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

B.45.2. La nécessité de lutter contre les discriminations peut donc être considérée comme une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire au sens de l'article 10.2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.46. Cette ingérence est désormais prévue par la loi et il ressort des considérations exprimées en B.35 à B.40.2 que le terme « discrimination », pour autant qu'il soit interprété de la manière indiquée en B.40.1 et B.40.2, satisfait aux exigences du principe de légalité en matière pénale. Encore faut-il examiner si cette ingérence n'est pas disproportionnée au but qu'elle poursuit.

B.47. Aux termes de l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi attaquée, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement :

« quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique ».

B.48. Le renvoi à l'article 444 du Code pénal indique que l'incitation ne sera punissable que si elle est commise dans l'une des circonstances suivantes :

- « - Soit dans des réunions ou lieux publics;
- Soit en présence de plusieurs individus dans un lieu non public, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter;
- Soit dans un lieu quelconque, en présence de la personne offensée et devant témoins;
- Soit par des écrits imprimés ou non, des images ou des emblèmes affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public;

- Soit enfin par des écrits non rendus publics, mais adressés ou communiqués à plusieurs personnes. »

B.49. Le terme « incitation » indique par lui-même que les actes incriminés vont au-delà de ce qui relève des informations, des idées ou des critiques. Le verbe « inciter à », dans son sens courant, signifie « entraîner, pousser quelqu'un à faire quelque chose ». Il ne peut y avoir incitation que si les propos tenus ou les écrits diffusés dans les conditions décrites à l'article 444 du Code pénal comportent un encouragement, une exhortation ou une instigation à la discrimination. Compte tenu de la définition de ce terme, telle qu'elle est exprimée en B.35, l'incitation à traiter différemment ne sera punissable que si cette différence de traitement est dénuée de toute justification objective et raisonnable. L'incitation ne s'expliquera, dans ce cas, que par la volonté d'inciter à la haine ou à la violence, de telle sorte que les trois termes utilisés par l'article 6, § 1er, premier tiret, désignent les degrés différents d'un même comportement.

B.50. Les termes « haine » et « violence » ont un contenu suffisamment connu pour que chacun puisse raisonnablement savoir que les propos qu'il tient ou les écrits, images ou emblèmes qu'il diffuse tombent dans le champ d'application de la loi pénale. Ils permettent de distinguer l'expression d'une opinion, qui reste libre - même si elle est vive, critique ou polémique -, de l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence qui n'est punissable que si est démontrée l'intention d'inciter à des comportements discriminatoires, haineux ou violents.

B.51. Il ressort enfin des travaux préparatoires qu'il s'agit d'une infraction intentionnelle. Elle doit être considérée comme requérant l'existence d'un dol spécial. En raison de la portée qu'il convient de donner aux termes d'incitation, de discrimination, de haine et de violence, il ne peut s'agir d'une infraction dont l'existence serait présumée dès lors que ses éléments matériels sont réunis. Au contraire, l'infraction exige que soit établi l'élément moral spécifique qu'impliquent les termes mêmes utilisés par la loi.

L'exigence d'une volonté particulière d'inciter à la discrimination, à la haine ou à la violence exclut que puissent être incriminés, en l'absence d'une telle incitation, les pamphlets

(*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, p. 126) et il doit en être de même des plaisanteries, des caricatures, des opinions et de toute expression qui, faute du dol spécial requis, relève de la liberté d'expression. Il fut en effet explicitement déclaré, au cours des débats au Sénat :

« La ministre demande que l'on marque son accord sur la thèse que toute distinction fondée sur l'exercice d'une liberté inscrite dans la Constitution ne peut pas être poursuivie comme un acte discriminatoire. Une telle distinction sera alors considérée d'office comme légitime. La loi proposée n'entend pas fouler aux pieds les dispositions constitutionnelles. » (*ibid.*, p. 146)

Cet accord s'est traduit par le rappel, inscrit à l'article 3 de la loi, selon lequel celle-ci « ne porte pas atteinte à la protection et à l'exercice [même] des libertés et des droits fondamentaux qui sont mentionnés dans la Constitution et les conventions internationales relatives aux droits de l'homme. »

B.52. Sous réserve de cette interprétation, la disposition en cause ne porte pas, par elle-même, une atteinte discriminatoire aux libertés invoquées au moyen.

*II.D. En ce qui concerne la violation alléguée du principe de légalité en matière pénale par l'incrimination de l'incitation à la discrimination indirecte, dans l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi*

B.53. Bien que le texte de l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi ne le mentionne pas explicitement, il se déduit de ses travaux préparatoires que seraient punissables l'incitation à la discrimination directe et l'incitation à la discrimination indirecte. Alors que le texte voté par le Sénat ne visait que la première forme de discrimination (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1678/001, p. 4), la suppression du mot « directe », qui découle de l'adoption par la Chambre des représentants d'un amendement du Gouvernement (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1678/003, p. 7, et DOC 50-1678/008, pp. 56-57), indique que la loi vise les deux formes de discrimination.

B.54. Aux termes de l'article 2, § 2, de la loi, « il y a discrimination indirecte lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre a en tant que tel un résultat dommageable pour des personnes auxquelles s'applique un des motifs de discrimination visés au § 1er, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne repose sur une justification objective et raisonnable ».

B.55. Si la référence à la « justification objective et raisonnable » de la disposition, du critère ou de la pratique n'ajoute rien à la définition de la notion de « discrimination » rappelée en B.35, en revanche on imagine mal comment il pourrait être incité intentionnellement à une « pratique apparemment neutre » ou à un acte dont le caractère discriminatoire ne se manifeste que par son « résultat dommageable ». Une telle définition contient un élément d'incertitude qui n'empêche pas qu'une discrimination indirecte puisse faire l'objet d'une mesure civile mais qui n'est pas compatible avec l'exigence de prévisibilité propre à la loi pénale.

B.56. Il s'ensuit que l'incrimination créée par l'article 6, § 1er, premier tiret, ne satisfait au principe de légalité en matière pénale qu'à la condition qu'elle soit interprétée comme ne visant que l'incitation intentionnelle à la discrimination directe.

*II.E. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité par la différence de traitement entre les auteurs d'une incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence (article 6, § 1er, premier tiret, de la loi) et les auteurs d'un acte de discrimination, de haine ou de violence*

B.57. Il est encore reproché à l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi de punir l'incitation à la discrimination, la haine ou la violence, mais de ne pas punir les actes eux-mêmes de discrimination, de haine ou de violence, ce qui porterait atteinte au principe d'égalité.

B.58. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur a entendu réserver un traitement particulier à ce qui relève de la publicité, de la propagande ou de l'apologie des discriminations (*Doc. parl.*, Sénat, 2001-2002, n° 2-12/15, pp. 88, 163 et 168). Un acte



impliquant une différence de traitement pourra être justifié s'il poursuit un but légitime et s'il y a un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé. En revanche, un propos, un message ou un écrit qui incite à la discrimination, à la haine ou à la violence contient en lui-même l'élément intentionnel (B.51) justifiant qu'il soit pénalement sanctionné. Le législateur a pu raisonnablement considérer que les propos et les écrits qui prétendent légitimer des actes discriminatoires doivent être pénalement réprimés tandis que les actes discriminatoires eux-mêmes se prêtent davantage aux sanctions civiles (*Doc. parl., ibid.*, p. 72).

L'absence de dispositions pénales réprimant les actes discriminatoires dans la loi attaquée n'empêche pas l'application des sanctions pénales spécifiques prévues dans des lois particulières, telles qu'il en existe déjà en matière de sélection et de recrutement des travailleurs.

*II.F. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de la liberté d'expression par la répression d'une publicité donnée à l'« intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence », prévue à l'article 6, § 1er, deuxième tiret, de la loi*

B.59. L'article 6, § 1er, deuxième tiret, de la loi attaquée punit d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros ou d'une de ces peines seulement :

« quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou des membres de celle-ci, en raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'état civil, de la naissance, de la fortune, de l'âge, de la conviction religieuse ou philosophique, de l'état de santé actuel ou futur, d'un handicap ou d'une caractéristique physique ».

B.60. L'interdiction de donner une publicité à une intention exprimée dans les circonstances décrites à l'article 444 du Code pénal va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. Une telle interdiction, en ce qu'elle se réfère aux motifs de discrimination énumérés à l'article 6, § 1er, deuxième tiret, revient à étouffer le débat

puisqu'elle empêche que celui qui exprime cette intention puisse être contredit et dissuadé de la mettre à exécution.

B.61. Il est vrai que l'expression de cette intention peut devenir un acte de propagande si elle s'exprime par des écrits, images ou emblèmes, ainsi que le prévoit l'article 444, alinéa 4, du Code pénal. Mais l'intention exprimée de cette manière peut donner lieu aux mesures civiles qui entrent dans le champ d'application de la loi. En outre, si l'expression d'une telle intention comporte une incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence, elle est punissable en application de l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi.

B.62. Il convient donc d'annuler l'article 6, § 1er, deuxième tiret, de la loi.

*II.G. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et du principe de légalité en matière pénale par les motifs d'aggravation de la peine et l'emploi des termes « haine », « mépris » et « hostilité » dans les articles 7 à 14 de la loi*

B.63. Le premier moyen dans l'affaire n° 2783, en sa première branche, reproche à la loi attaquée de prévoir une aggravation de la peine lorsqu'un des mobiles de l'infraction est « la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne » et pour autant que ces sentiments soient exprimés à l'égard d'une victime parce qu'elle présente une des caractéristiques énumérées dans la loi. Un grief identique est formulé par le cinquième moyen invoqué dans l'affaire n° 2780.

B.64. Le texte de la proposition de loi prévoyait que, « lorsque les mobiles d'une infraction sont le sexe, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, l'âge, la fortune, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique de la victime, les peines correctionnelles pourront être portées au double, et les peines criminelles augmentées conformément à l'article 54 du Code pénal », cette dernière disposition prévoyant une augmentation des peines criminelles en cas de récidive (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1999, n° 2-12/1, p. 9).

La section de législation du Conseil d'Etat fit observer qu'« il serait préférable de prévoir qu'il y a circonstance aggravante personnelle lorsque le mobile d'une infraction est la haine,

le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison d'un des critères énumérés à l'article 2, § 1er ». Elle estima également que « plus fondamentalement, le pouvoir du juge pénal dans la détermination de la peine est suffisamment large pour qu'une telle disposition ne soit pas nécessaire » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-12/5, p. 15).

B.65. Tenant compte de ces observations, le législateur a subordonné l'aggravation des peines à la condition qu'un des mobiles du crime ou du délit soit « la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne », en raison d'un des motifs qui sont repris aux articles 7 à 14 de la loi. En outre, il a prévu, non un doublement ou une aggravation systématique des peines mais une augmentation du minimum de celles-ci.

B.66. Ces dispositions ne créent pas une incrimination nouvelle. Elles ne peuvent s'appliquer que lorsqu'il est établi que quelqu'un a commis une des infractions suivantes : attentat à la pudeur ou viol (article 7 de la loi renvoyant au chapitre V du titre VII du livre II du Code pénal); homicide, assassinat, empoisonnement, coups et blessures volontaires (article 8 de la loi renvoyant aux articles 393 à 405*bis* du Code pénal); abstention ou refus de porter secours à une personne en péril (article 9 de la loi renvoyant aux articles 422*bis* et 422*ter* du Code pénal); séquestration arbitraire et violation de domicile (article 10 de la loi renvoyant au chapitre IV du titre VIII du livre II du Code pénal); harcèlement (article 11 de la loi renvoyant au chapitre IV*bis* du titre VIII du livre II du Code pénal); imputations calomnieuses, dénonciation calomnieuse, injures, violation de tombeau ou de sépulture (article 12 de la loi, renvoyant au chapitre V du titre VIII du livre II du Code pénal); incendie volontaire (article 13 de la loi renvoyant aux articles 510 à 514 du Code pénal) et destruction de propriétés mobilières d'autrui (article 14 de la loi renvoyant aux articles 528 à 532 du Code pénal).

B.67. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de contraindre les juges à la sévérité lorsqu'il s'agit de réprimer des infractions qui portent atteinte de manière particulièrement grave à l'intérêt général. En augmentant, dans la mesure indiquée, le minimum des peines, le législateur a pris une mesure qui est en rapport avec l'objectif

poursuivi et qui n'est pas disproportionnée à celui-ci. La loi ne prévoit pas une augmentation du maximum des peines et elle n'écarte l'application, ni des articles 79 à 85 du Code pénal qui permettent de réduire les peines de réclusion et d'emprisonnement s'il existe des circonstances atténuantes, ni des dispositions de la loi du 29 juin 1964 concernant la suspension, le sursis et la probation.

B.68. Quant aux termes « haine, mépris et hostilité », leur signification est précisée par l'énumération des circonstances dans lesquelles l'augmentation du minimum des peines est prévue. L'aggravation de ce minimum n'est possible que s'il est démontré, non seulement que la victime de l'infraction appartient à l'une des catégories de personnes énumérées dans la loi mais, en outre, que l'auteur de l'infraction a été mû, notamment, par un mobile de haine, de mépris ou d'hostilité inspiré par l'appartenance de sa victime à l'une de ces catégories.

B.69. Enfin, plutôt que d'étendre cette aggravation du minimum de la peine à toutes les infractions, le législateur a énuméré celles dans lesquelles on peut particulièrement redouter qu'elles puissent être inspirées par un mobile discriminatoire à l'égard de la victime. Ce choix n'est pas dépourvu de justification raisonnable. Ce sont, en effet, les actes de violence, les agressions sexuelles, les abstentions coupables, les attaques aux biens, les atteintes à l'honneur, le harcèlement qui peuvent s'accompagner de comportements, de propos, d'inscriptions ou d'écrits d'où le juge pourra déduire, après avoir constaté que l'infraction est établie, qu'un des mobiles de l'auteur était la haine, le mépris ou l'hostilité, inspirés par l'un des motifs énumérés dans la loi.

B.70. Les moyens qui critiquent les dispositions qui permettent d'augmenter le minimum des peines applicables, dans les circonstances visées par la loi, ne sont pas fondés.

### III. Quant aux moyens dirigés contre les autres dispositions de la loi

III.A. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité et de la liberté d'expression par l'article 2, § 4, cinquième tiret, et par l'article 19, § 1er, de la loi

B.71. Le troisième moyen dans l'affaire n° 2780 est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que l'article 2, § 4, cinquième tiret, de la loi entreprise interdit toute discrimination directe ou indirecte lors de « la diffusion, la publication ou l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination », alors que l'article 19 de la Constitution garantit à chacun la liberté d'exprimer ses opinions en toute matière, sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de cette liberté, et que cette liberté devrait valoir pour chacun, sans discrimination.

Le septième moyen dans la même affaire est étroitement lié au troisième moyen et peut être traité conjointement avec celui-ci. Il est dirigé contre l'article 19, § 1er, de la loi attaquée et est pris de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que le président du tribunal de première instance peut ordonner la cessation « d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement aux dispositions de la [...] loi », de sorte que ce n'est plus seulement la diffusion, mais aussi la publication de livres, d'écrits, de tracts et d'autres supports d'une opinion qui pourrait être empêchée, alors que l'article 19 de la Constitution interdit toute censure et que l'expression d'une opinion ne peut être punie qu'*a posteriori*, sur la base d'une loi.

B.72. La disposition attaquée de l'article 2, § 4, énonce :

« Toute discrimination directe ou indirecte est interdite, lorsqu'elle porte sur :

[...]

- la diffusion, la publication ou l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination;

[...]. »

L'article 19, § 1er, de la même loi dispose :

« A la demande de la victime de la discrimination ou d'un des groupements visés à l'article 31, le président du tribunal de première instance, ou selon la nature de l'acte, le président du tribunal du travail ou du tribunal de commerce, constate l'existence et ordonne la cessation d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement aux dispositions de la présente loi.

Le président du tribunal peut ordonner la levée de la cessation dès qu'il est prouvé qu'il a été mis fin aux infractions. »

B.73. La liberté d'expression constituant, ainsi qu'il a été rappelé en B.44, l'un des fondements essentiels d'une société démocratique, les exceptions à la liberté d'expression doivent s'interpréter strictement. Il faut démontrer que les restrictions sont nécessaires dans une société démocratique, qu'elles répondent à un besoin impérieux et qu'elles demeurent proportionnées aux buts légitimes poursuivis.

L'article 2, § 4, cinquième tiret, de la loi vise, non pas des actes mais des propos qui impliquent une différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable. La loi n'indique pas en quoi ou quand ces propos discriminatoires excèdent le seuil admissible, dans une société démocratique, de l'expression d'idées susceptibles de « choquer, inquiéter ou heurter ». Cette disposition ne satisfait donc pas aux exigences rigoureuses auxquelles est soumise la limitation de la liberté d'expression.

Les moyens sont fondés en tant qu'ils portent sur l'article 2, § 4, cinquième tiret, de la loi attaquée.

B.74. En ce qui concerne l'article 19, § 1er, de la loi attaquée, la Cour constate que ce n'est pas tant le principe même de l'action en cessation qui est attaqué, lequel est d'empêcher la poursuite de la diffusion de supports d'opinion, mais la possibilité d'empêcher la publication elle-même, ce qui aurait pour effet d'instaurer une forme de censure préventive, prohibée par les articles 19 et 25 de la Constitution.

B.75. Lors de l'application de l'article 19, § 1er, le juge devra tenir compte de l'interdiction de mesures préventives en général et de l'interdiction de censure en particulier, prévues par les articles 19 et 25 de la Constitution, ce qui implique que l'intervention judiciaire n'est possible que lorsqu'une diffusion a déjà eu lieu.

En outre, le juge devra vérifier si la limitation de la liberté d'expression, qui peut découler de l'application de cette disposition, est nécessaire *in concreto*, si elle répond à une nécessité sociale urgente et si elle est proportionnée à l'objectif légitime poursuivi par cette disposition. En application de l'article 19, § 1er, attaqué, des restrictions ne peuvent donc être imposées au droit des citoyens d'exprimer leurs opinions, fût-ce sur le ton polémique qui peut caractériser le débat public concernant des phénomènes de société, même lorsque ces opinions « choquent, inquiètent ou heurtent » l'Etat ou l'un ou l'autre groupe de la population.

Dans cette interprétation, l'article 19, § 1er, ne viole pas les articles 10, 11, 19 et 25 de la Constitution.

*III.B. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité par l'article 4 de la loi, concernant les mesures d'action positive*

B.76. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 2780, qui est dirigé contre les mesures d'action positive autorisées par l'article 4 de la loi entreprise, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes ne comprennent pas en quoi le fait d'établir une distinction sur la base d'un des motifs énumérés dans la loi puisse être considéré à ce point choquant que des mesures législatives radicales seraient nécessaires pour le combattre, alors que la « discrimination positive » est jugée acceptable et qu'elle impliquerait inévitablement la discrimination négative d'une autre personne.

B.77. L'article 4 de la loi contre la discrimination dispose :

« Les dispositions de la présente loi ne constituent aucunement un empêchement à l'adoption ou au maintien de mesures qui, afin de garantir la pleine égalité dans la pratique, visent à prévenir ou à compenser les désavantages liés à un des motifs visés à l'article 2. »

En raison de l'accueil du premier moyen (B.15), l'article 4 doit être interprété en ce sens que les dispositions de la loi attaquée n'empêchent aucunement l'adoption ou le maintien de mesures qui, afin de garantir la pleine égalité dans la pratique, visent à prévenir ou à compenser des désavantages, et ce quel que soit le motif sur lequel la mesure d'action positive est fondée.

B.78. Le texte de l'article 4 résulte d'un amendement déposé à la Chambre des représentants par le Gouvernement, visant à « reformuler le concept d' ' action positive ' » de telle manière que la terminologie corresponde plus précisément à celle des directives européennes citées plus haut (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1578/008, p. 52). Ces directives prévoient également une possibilité d'action positive. Dans le projet de loi adopté par le Sénat, ces mesures étaient définies comme des « mesures ayant pour but la promotion de l'égalité des chances et en vue desquelles des avantages spécifiques sont institués ou maintenus, en relation avec des personnes pour lesquelles un motif de discrimination mentionné à l'article 2 peut être retenu, afin de prévenir ou de compenser des difficultés » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50-1578/001, p. 4).

B.79. Par la disposition attaquée, le législateur entend éviter que l'application de la loi n'entre en conflit avec des mesures ayant pour objet de prévenir ou de compenser des inégalités.

Ainsi que la Cour l'a dit déjà dans son arrêt n° 9/94, une norme ou disposition législative ne peut avoir une portée telle qu'elle empêcherait le juge compétent, lorsqu'il apprécie les applications de mesures d'action positive, de vérifier concrètement (a) que ces mesures sont appliquées dans des cas où une inégalité manifeste existe, (b) que la disparition de cette inégalité est désignée par le législateur comme un objectif à promouvoir, (c) que les mesures sont de nature temporaire, étant destinées à disparaître dès que l'objectif visé est atteint, et (d) qu'elles ne restreignent pas inutilement les droits d'autrui. Dans ses mémoires, le Conseil des ministres a d'ailleurs confirmé que la disposition entreprise devait être interprétée à la lumière des conditions que la Cour a attachées, par le passé, aux mesures d'action positive.

Dans cette interprétation de la disposition attaquée, le moyen ne peut être admis.



*III.C. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité par l'article 17 de la loi, concernant la surveillance du respect de la loi*

B.80. Le sixième moyen dans l'affaire n° 2780 est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 17 de la loi entreprise prévoit une nouvelle catégorie de fonctionnaires de surveillance, qui doivent veiller au respect de la loi attaquée, conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail, alors qu'il ne serait pas objectivement et raisonnablement justifié d'assurer plus fermement le respect de la loi attaquée que celui d'autres lois.

B.81. L'article 17 de la loi contre la discrimination énonce :

« Sans préjudice des attributions des officiers de police judiciaire, les fonctionnaires désignés par le Roi surveillent le respect des dispositions de la présente loi et de ses arrêtés d'exécution.

Ces fonctionnaires exercent cette surveillance conformément aux dispositions de la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail. »

Selon les travaux préparatoires, la disposition attaquée vise à donner compétence aux membres de l'inspection du travail aux fins de constater les infractions à la loi contre la discrimination; leurs pouvoirs sont définis par la loi du 16 novembre 1972 concernant l'inspection du travail (*Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-12/6, p. 6*). Il ressort de la discussion de l'amendement qui a conduit à cette disposition que la compétence de l'inspection du travail concerne uniquement les discriminations sur les lieux de travail (*Doc. parl., Sénat, 2000-2001, n° 2-12/15, p. 182*).

La disposition n'a dès lors pas la portée générale et exceptionnelle que les parties requérantes semblent lui attribuer. A la lumière de l'objectif général de la loi contre la discrimination, de façon générale, et des directives européennes 2000/43/CE et 2000/78/CE, en particulier, cette mesure est raisonnablement justifiée.

Le moyen ne peut être accueilli.

*III.D. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité par l'article 19, § 3, de la loi, qui prévoit un renversement de la charge de la preuve*

B.82. Le huitième moyen dans l'affaire n° 2780 est tiré de la violation des articles 10, 11 et 19 de la Constitution, en ce que l'article 19, § 3, attaqué, renverse, au détriment du défendeur, la charge de la preuve en matière de discrimination directe et indirecte, alors que les règles selon lesquelles toute personne est innocente jusqu'à preuve du contraire et en vertu desquelles il appartient au demandeur de prouver ses allégations sont fondamentales dans notre système juridique et que le renversement de la charge de la preuve, en cas d'application de l'article 19, § 1er, pourrait aussi avoir des effets dans une procédure pénale fondée sur le même fait.

B.83. L'article 19, § 3, de la loi contre la discrimination dispose :

« Lorsque la victime de la discrimination ou un des groupements visés à l'article 31 invoque devant la juridiction compétente des faits, tels que des données statistiques ou des tests de situation, qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, la charge de la preuve de l'absence de discrimination incombe à la partie défenderesse. »

Cette disposition repose sur la constatation que la victime d'une discrimination est généralement en position de faiblesse par rapport à l'auteur de l'acte (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-12/15, p. 8), de sorte qu'il semblait opportun de renverser la charge de la preuve :

« En effet, le problème principal que pose l'application de la loi réprimant le racisme et des règles visant à lutter contre la discrimination en général est celui des preuves. Il est souvent difficile pour la victime d'une discrimination d'en prouver l'existence, parce que les informations utiles sont en possession de la partie défenderesse. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne propose, dans son projet de directive, d'imposer la charge de la preuve à la partie défenderesse une fois que la partie demanderesse a apporté la preuve matérielle de l'existence d'un traitement moins favorable nourrissant une présomption raisonnable de discrimination. Nous pensons qu'il faudrait, à cet égard, autoriser le recours à des tests pratiques et l'utilisation de matériel statistique pour établir cette présomption. » (*ibid.*, p. 27)

Faisant référence aux dispositions des directives européennes précitées, le Gouvernement s'est rallié à ce principe, mais il a toutefois introduit un amendement tendant à retirer, des dispositions générales, les règles relatives au renversement de la charge de la preuve afin

qu'elles ne s'appliquent pas en matière pénale (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-12/15, pp. 56-57, 185 et 190). La Vice-première ministre et ministre de l'Emploi a confirmé :

« au civil, toute espèce de fait qui est établi de manière suffisamment convaincante par le demandeur et qui permet de présumer une discrimination engendre le renversement de la charge de la preuve. Les données statistiques et le test de situation sont mentionnés à titre exemplatif. » (*ibid.*, p. 191)

Il ressort également des travaux préparatoires que le renversement de la charge de la preuve n'est pas automatique. La personne qui prétend être victime d'une discrimination doit en effet apporter d'abord suffisamment d'éléments faisant apparaître une possible discrimination. A cette fin, la partie demanderesse peut invoquer par exemple un test de situation, mais le juge doit ensuite apprécier si ce test permet de conclure à une discrimination :

« Si le juge accepte les tests, il renvoie à la partie défenderesse qui devra prouver que la différence de traitement n'est pas discriminatoire. [...] La partie demanderesse ne peut se contenter d'alléguer l'existence d'une discrimination : elle doit apporter des éléments concluants qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination avant que la charge de la preuve de l'absence de discrimination incombe à la partie défenderesse. » (*ibid.*, pp. 196-197)

B.84. La mesure instaurée par le législateur repose sur un critère objectif, à savoir la nature des actions pour lesquelles le renversement de la charge de la preuve est instauré. Elle est certainement pertinente pour répondre au but qu'il poursuit, à savoir une protection efficace contre la discrimination, et elle n'est pas disproportionnée à cet objectif, compte tenu des conditions dont elle est entourée.

Selon les parties requérantes, il n'est pas exclu que la décision prise en application de l'article 19, § 1er, ait une incidence sur la procédure pénale, lorsque l'acte qui enfreint les dispositions de la loi contre la discrimination constitue un fait punissable. Ainsi qu'il ressort du texte de l'article 19, § 3, le renversement de la charge de la preuve ne concerne pas le fait punissable lui-même, mais la nature discriminatoire du comportement. Dans l'hypothèse où le renversement de la charge de la preuve, appliqué dans une affaire civile, pourrait influencer ultérieurement la preuve dans une affaire pénale, par l'effet de l'article 22, alinéa 6, de la loi attaquée, le juge pénal serait néanmoins tenu d'apprécier concrètement les éléments de preuve et de respecter la présomption d'innocence du prévenu.

Sous réserve de cette interprétation, le moyen ne peut être accueilli.

*III.E. En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité par l'article 31 de la loi, qui concerne le droit d'ester en justice*

B.85. Les neuvième et dixième moyens dans l'affaire n° 2780 sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 31 de la loi attaquée habilite le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ainsi que les associations jouissant de la personnalité juridique depuis cinq ans au moins, qui se proposent, par leurs statuts, de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination, à ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la loi attaquée peut donner lieu, alors que, dans un Etat de droit, la poursuite des délits relèverait du ministère public, lequel agit dans l'intérêt général, et alors qu'une différence de traitement serait créée par rapport à d'autres infractions dans la poursuite desquelles des groupements comparables, qui défendent par exemple les intérêts des victimes de ces infractions, ne peuvent intervenir.

B.86. L'article 31 de la loi contre la discrimination dispose :

« Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme peut ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu.

Peuvent également ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donnés pour mission de poursuivre :

1° tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination;

2° les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, telles qu'elles sont définies à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires;

3° les organisations représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

4° les organisations représentatives des travailleurs indépendants.

Toutefois, lorsque la victime de l'infraction ou de la discrimination est une personne physique ou une personne morale, l'action des groupements visés aux premier et second alinéas ne sera recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime. »

Cette mesure vise à ouvrir un droit d'action, à l'instar de ce qui existe déjà en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie, à une série d'organisations, dont le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (*Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1999, n° 2-12/1, p. 6) et des associations existant depuis cinq ans, cette condition étant exigée afin de s'assurer de la crédibilité de leurs actions (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-12/15, p. 206). Elles sont en effet présumées avoir une expérience suffisante pour veiller au respect de la loi attaquée. Leur action n'est toutefois recevable que si elles prouvent qu'elles ont reçu l'accord de la victime de l'infraction ou de la discrimination (article 31, dernier alinéa).

La mesure repose sur un critère objectif, à savoir la nature spécifique des litiges pour lesquels il est possible d'ester en justice, et le législateur a pu tenir compte de l'expérience particulière des organisations et des associations qui sont autorisées à agir. Compte tenu, notamment, des dispositions des directives européennes précitées qui encouragent ce type d'actions collectives (article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/43/CE et article 9, paragraphe 2, de la directive 2000/78/CE), cette mesure n'est pas dépourvue de justification raisonnable, même en ce qui concerne l'exercice de l'action civile dans des procédures pénales.

Les moyens ne peuvent être accueillis.

Par ces motifs,

la Cour

1. annule, dans la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme :

- à l'article 2, § 1er, les mots « qui » et « est directement fondée sur le sexe, une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique », avec les effets décrits au B.15;

- à l'article 2, § 2, les mots « auxquelles s'applique un des motifs de discrimination visés au § 1er »;

- à l'article 2, § 6, les mots « qui est lié aux motifs de discrimination figurant au § 1er »;

- à l'article 2, § 7, les mots « pour un des motifs visés au § 1er »;

- à l'article 4, les mots « liés à un des motifs visés à l'article 2 »;

2. annule dans la même loi du 25 février 2003 :

- l'article 2, § 4, cinquième tiret;

- l'article 6, § 1er, deuxième tiret;

- l'article 6, § 2;

3. pour le surplus, rejette les recours sous réserve des interprétations formulées en ce qui concerne :

- la notion de « discrimination », aux B.35, B.39, B.40.1 et B.40.2;

- les notions d'« incitation à », de « discrimination, haine ou violence » aux B.49, B.50 et B.51;

- la limitation de l'application de l'article 6, § 1er, premier tiret, de la loi à l'incitation intentionnelle à la discrimination directe, au B.56;

- l'action en cessation, visée à l'article 19, § 1er, de la loi, au B.75;

- les conditions auxquelles sont subordonnées les mesures d'action positive, au B.79;

- le renversement de la charge de la preuve, au B.84.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 octobre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts