

Rolnummers 2780 en 2783
Arrest nr. 157/2004 van 6 oktober 2004

## A R R E S T

---

*In zake* : de beroepen tot gehele of gedeeltelijke vernietiging van de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, ingesteld door F. Vanhecke en anderen en door M. Storme.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters A. Arts en M. Melchior, en de rechters P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en J. Spreutels, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Arts,

wijst na beraad het volgende arrest :

\*

\*   \*

## I. Onderwerp van de beroepen en rechtspleging

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 8 september 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 9 september 2003, is beroep tot gehele of gedeeltelijke vernietiging ingesteld van de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 17 maart 2003) door F. Vanhecke, wonende te 8310 Assebroek, J. Van Belleghemstraat 1, G. Annemans, wonende te 2050 Antwerpen, Blancefloerlaan 175, F. Dewinter, wonende te 2180 Ekeren, Klaverveldenlaan 1, en J. Ceder, wonende te 1700 Dilbeek, Prieldreef 1A.

b. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 16 september 2003 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 17 september 2003, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 6 tot 15 van voormelde wet door M. Storme, wonende te 9030 Gent, Zuidbroek 49.

Die zaken, ingeschreven onder de nummers 2780 en 2783 van de rol van het Hof, werden samengevoegd.

De Ministerraad heeft een memorie ingediend, de verzoekende partijen hebben memories van antwoord ingediend en de Ministerraad heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Op de openbare terechtzitting van 4 mei 2004 :

- zijn verschenen :

. Mr. R. Verreycken, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 2780;

. Mr. F. Judo, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 2783;

. Mr. J.-F. De Bock, advocaat bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

- hebben de rechters-verslaggevers A. Alen en J.-P. Snappe verslag uitgebracht;

- zijn de voornoemde advocaten gehoord;

- zijn de zaken in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

## II. In rechte

- A -

### *Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen*

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 zijn van oordeel op persoonlijke titel en als parlementsleden voor en tevens bestuursleden van het Vlaams Blok belang te hebben bij de vernietiging van de bestreden wet, minstens van een aantal afzonderlijke bepalingen van die wet. De wet voert immers een aantal zeer vage en ruime strafbaarstellingen en verboden in, die de vrijheid van meningsuiting, essentieel voor een politieke partij, in het gedrang brengen. Bovendien wijst de wet het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, hierna het C.G.K.R., dat reeds in verschillende procedures was verwickeld met het Vlaams Blok en zijn mandatarissen, aan als bevoegd orgaan dat moet waken over de toepassing van de bestreden wet en verleent aan het Centrum daartoe een aantal middelen, namelijk de mogelijkheid tot verhindering van publicatie en verspreiding van boeken en drukwerken door middel van een burgerlijke stakingsvordering, de uitlokking en de praktijktests, waarvan het overigens reeds gebruik heeft gemaakt en in de toekomst gebruik zal maken.

A.1.2. Volgens de Ministerraad hebben de verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 geen rechtstreeks, persoonlijk, zeker, wettig of rechtmatig belang. Hun vordering is een *actio popularis*. De eventuele vernietiging van de wet plaatst hen niet in een gunstiger positie, vermits de wet neutraal is door verschillende vormen van discriminatie te verbieden zonder hen op enige manier uit te sluiten of te benadelen. De wet beschermt hen zelfs als slachtoffers van een mogelijke vorm van discriminatie.

Bepaalde door hen aangevoerde argumenten hebben betrekking op het belang van het Vlaams Blok of zijn v.z.w.'s, doch zij tonen niet aan die te vertegenwoordigen. Bij gebrek aan belang en hoedanigheid dient te vordering te worden verworpen als onontvankelijk.

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 repliceren dat hun rechtstreeks en persoonlijk belang reeds blijkt uit de feiten die zij ter staving daarvan hebben aangehaald en door de Ministerraad niet worden ontkend. Zij beklemtonen dat zij hun beroep hebben ingesteld op persoonlijke titel, zoals duidelijk blijkt uit het verzoekschrift, onverminderd de vaststelling dat hun professionele activiteit hun persoonlijk belang versterkt. Evenmin kan worden aangetoond dat hun persoonlijk belang uitsluitend zou samenvallen met dat van het Vlaams Blok of zijn v.z.w.'s.

A.1.4. Volgens de Ministerraad blijven de verzoekende partijen verwarring scheppen tussen hun persoonlijk belang en dat van het Vlaams Blok en zijn v.z.w.'s en hebben zij niet het rechtens vereiste belang, onder meer omdat zij in gebreke blijven één jaar na de inwerkingtreding van de wet aan te tonen dat ze op onrechtmatige wijze het voorwerp hebben uitgemaakt van een procedure of een veroordeling op grond van de bestreden wet.

A.2.1. De verzoeker in de zaak nr. 2783 staft zijn belang door erop te wijzen dat de bestreden bepalingen hem rechtstreekse verplichtingen opleggen en hieraan strafsancities koppelen, en bovendien betrekking hebben op de wijze waarop fundamentele rechtsgoederen van eenieder worden beschermd.

A.2.2. Volgens de Ministerraad getuigt ook de verzoeker in de zaak nr. 2783 niet van het rechtens vereiste belang, maar profileert hij zich als een gewone burger die in het belang van de maatschappij procedeert of gewoon zijn principiële mening geeft over een beleids optie, zodat ook die vordering moet worden beschouwd als een *actio popularis*.

A.2.3. De verzoeker in de zaak nr. 2783 betwist die stelling. Zijn belangen worden geraakt doordat de bestreden bepalingen een strafnorm inhouden die hem verplichtingen en beperkingen oplegt, zelfs onverminderd de gelding van artikel 3 van de bestreden wet. Hij begrijpt dan ook niet dat de Ministerraad het belang betwist van een burger om een strafbepaling aan te vechten die hem bepaalde gedragingen verbiedt door ze strafbaar te stellen. Bovendien wordt hij geraakt door een ongrondwettige discriminatie bij de bescherming van fundamentele rechtsgoederen, waarbij hij zeer zeker getuigt van het rechtens vereiste persoonlijke belang.

A.2.4. De Ministerraad handhaaft de stelling dat de bestreden bepalingen die verzoeker niet rechtstreeks kunnen benadelen.

*Ten gronde*

*In de zaak nr. 2780*

A.3.1. Het eerste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de wet uitsluitend en bewust discriminatie op grond van een politieke overtuiging niet strafbaar stelt, terwijl discriminatie op grond van andere criteria wel strafrechtelijk wordt bestraft en internationale verdragen discriminatie op die grond verbieden, zonder dat dit verschil in behandeling op een objectief criterium berust en redelijk is verantwoord.

Het argument dat een discriminatieverbod op grond van politieke overtuiging zou kunnen worden gebruikt door « extremistische partijen en fundamentalistische organisaties » vormt geen voldoende objectieve en redelijke verantwoording, aangezien het geloof wel wordt beschouwd als een strafrechtelijk verboden discriminatiegrond, terwijl extremistische partijen en fundamentalistische organisaties zich eveneens erop beroepen.

A.3.2. Volgens de Ministerraad is het middel, dat ertoe strekt een bepaalde vorm van discriminatie in de wet in te schrijven, onontvankelijk omdat het tegenstrijdig is met alle andere middelen, die erop zijn gericht de gehele anti-discriminatiewet te vernietigen en het principe van de bestrijding van discriminatie te ondermijnen.

In ondergeschikte orde moet worden vastgesteld dat er geen discriminatie is, vermits het ontbreken van de politieke overtuiging als een verboden discriminatiegrond, op iedereen en op alle politieke overtuigingen van toepassing is, zodat een slachtoffer van discriminatie op grond van zijn politieke overtuiging, niet de toepassing van de wet geniet en de dader niet op die grond kan worden vervolgd.

Het Hof is voor het overige niet bevoegd om de ontstentenis van de politieke overtuiging - of van een ander, niet vermeld criterium - als een verboden discriminatiegrond, te beoordelen. Zelfs indien het Hof zich daartoe bevoegd zou achten, moet nog worden vastgesteld dat er geen sprake is van discriminatie. In de praktijk wordt vastgesteld dat algemene normen ter bestrijding van discriminatie, zoals in internationale verdragsbepalingen, die ook slechts exemplatief discriminatiegronden vermelden, niet volstaan en specifieke normen moeten worden uitgevaardigd om doelgerichte discriminatie te verbieden en te bestrijden, zoals bijvoorbeeld voorgeschreven door een aantal Europese richtlijnen. Niet alle discriminatiegronden moeten of kunnen *per se* op dezelfde wijze worden aangepakt, niet in het minst omdat uit de evolutie van de maatschappij en de mentaliteiten blijkt dat bepaalde discriminerende gedragingen op spontane of gedwongen wijze ontstaan of verdwijnen. De aanpak of bestrijding van discriminatie op grond van politieke overtuiging is niet vergelijkbaar met die van andere discriminatiegronden. De ontstentenis van die discriminatiegrond is ingegeven door de zorg om openbare discussie en kritiek in dergelijke aangelegenheden, hoe scherp ook, mogelijk te houden en om misbruiken van extremistische partijen en groeperingen tegen te gaan. De maatregel is evenredig aangezien discriminatie op grond van politieke overtuiging op zich verboden is door het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en door specifieke wetgeving zoals de wet van 16 juli 1973 waarbij de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen gewaarborgd wordt.

In ieder geval zou het niet evenredig zijn de bestreden wet te vernietigen om de enkele reden dat een bepaalde discriminatiegrond niet in de lijst is opgenomen.

A.3.3. De verzoekende partijen ontkennen op te komen tegen de bestrijding van discriminatie, op voorwaarde dat het begrip op een juridisch correcte, en bijgevolg beperkte en nauwkeurige wijze wordt gedefinieerd. Zij beklemtonen dat de regeling de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt doordat diegene die discrimineert op basis van politieke overtuiging opvallend buiten het bereik van de wet blijft, zonder dat hiervoor een afdoende objectieve en redelijke verantwoording bestaat, terwijl discriminatie op die grond in verschillende internationaalrechtelijke teksten uitdrukkelijk is verboden, waaruit reeds de willekeur van de wetgever blijkt. De door de Ministerraad hiervoor opgegeven reden overtuigt niet alleen niet, maar versterkt de bezwaren omdat eruit voortvloeit dat met betrekking tot de aangelegenheden waarop de verboden discriminatiecriteria slaan, de openbare discussie en de kritiek, hoe scherp ook, niet meer mogelijk zal zijn. Zorgvuldige wetgeving moet op mogelijke misbruiken anticiperen; het door de Ministerraad ter zake aangehaalde argument bewijst dat de wet ook kan worden misbruikt door extremistische partijen en groeperingen op basis van de verboden discriminatiegronden.

Tot slot betwisten die partijen dat de ontstentenis van politieke overtuiging als verboden discriminatiegrond geen verschil zou uitmaken, omdat de Grondwet en de internationaalrechtelijke verdragen discriminatie door de overheid verbieden, terwijl de bestreden wet discriminatie op grond van de verboden criteria door de rechtsonderhorigen niet alleen verbiedt maar ook strafrechtelijk bestraft, wat in ieder geval voor de burger meer ingrijpend is en discrimineert, omdat de wet discriminatie op grond van politieke overtuiging zonder objectieve en redelijke verantwoording ongestraft laat.

A.3.4. De Ministerraad wijst erop dat de bestrijding van ongelijkheid en discriminatie niet op uniforme wijze in alle domeinen wordt nagestreefd en dit vanwege historische, economische en culturele redenen. De discriminatiegrond « politieke overtuiging » is in vele opzichten niet vergelijkbaar met andere, wel opgenomen discriminatiegronden, mede omdat het begrip moeilijk kan worden afgebakend en veeleer allesomvattend is. Bovendien zijn niet alle vormen van extremisme of misbruiken - ofschoon verwerpelijk - een even grote bedreiging voor de maatschappij en de goede werking van de democratische instellingen. Politieke overtuigingen worden door specifieke normen beschermd telkens wanneer dat nodig is.

A.4.1. Het tweede middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, doordat de rechtsonderhorigen sancties, ook strafrechtelijke, in het bijzonder vermeld in artikel 6 van de bestreden wet, kunnen oplopen wegens het begaan van directe en indirecte discriminatie, zonder dat er een duidelijke wettekst voorhanden is die het hun mogelijk maakt te voorzien in welke situatie zij de wet overtreden, terwijl het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel vereist dat wetten - en zeker strafwetten - de rechtsonderhorigen ertoe in staat stellen op een duidelijke en voorzienbare wijze in te schatten wanneer zij zich blootstellen aan vervolging door overtreding van de wet.

De begrippen « aanzetten tot haat », « aanzetten tot discriminatie » en « openlijk zijn voornemen te kennen geven tot discriminatie, haat of geweld », waardoor een intentioneel misdrijf wordt ingevoerd, zijn manifest te vaag om toegepast te kunnen worden als strafbaarstelling. Zij laten een te ruime interpretatievrijheid aan de rechter. Bovendien vereisen die begrippen, zowel bij rechtstreekse discriminatie - op grond van een verboden criterium van onderscheid - als bij onrechtstreekse discriminatie - ten gevolge van de schadelijke weerslag, zelfs wanneer men zich daarvan niet bewust is - van de rechtsonderhorige, opdat hij strafbaarheid kan vermijden, een inzicht om te oordelen wat objectief en redelijkerwijze gerechtvaardigd wordt, hetgeen onmogelijk van hem kan worden verwacht. Het gaat hier derhalve om open normen, die telkens opnieuw moeten worden ingevuld, en in vele gevallen de duidelijkheid en de voorspelbaarheid in de toepassing missen, die nodig zijn opdat de burger zijn gedrag erop kan afstemmen. Ook wordt een intentiedelict strafbaar gesteld, terwijl het feitelijke discriminatoire gedrag zelf niet strafbaar wordt gesteld, waardoor aan feitelijke gedragingen een grotere mate van bescherming toekomt dan aan meningsuitingen.

De voormelde strafbaarstellingen, en minstens die van « indirecte discriminatie », dienen dan ook te worden vernietigd.

A.4.2. Volgens de Ministerraad toont het middel niet aan waarin de discriminatie bestaat en kan men niet ermee volstaan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet te vermelden om binnen de bevoegdheidssfeer van het Hof te vallen. Doordat slechts kritiek wordt geuit op de beweerde onmogelijkheid van combinatie van directe en indirecte discriminatie met het aanzetten tot discriminatie of het openlijk te kennen geven van het voornemen tot discriminatie, is het middel *obscuri libelli* onontvankelijk.

In ondergeschikte orde stelt de Ministerraad dat het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld reeds in de anti-racismewet is opgenomen en nooit aanleiding heeft gegeven tot problemen, zeker niet op het vlak van de vaagheid van strafbaarstelling. Er is juist sprake van een ruime appreciatiebevoegdheid van de rechters die niet onbekend is in het strafrecht - waarvoor wordt verwezen naar de aanranding van de eerbaarheid van personen, de openbare zedenschennis en de aanranding van de eer of goede naam van personen - en die perfect verenigbaar is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel. Dat de inhoud van die misdrijven een maatschappelijke evolutie kan ondergaan, zoals uit de rechtspraak betreffende de bovenvermelde voorbeelden blijkt, maakt de strafbaarstelling nog niet strijdig met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel.

Het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie vindt zijn oorsprong in twee E.G.-richtlijnen, de richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG. Voor het bestaan van het misdrijf van « indirecte discriminatie » is eveneens opzet vereist, dat voornamelijk erin bestaat te verbergen dat men op directe wijze wil discrimineren, en daarom moet het onder het toepassingsgebied van de strafwet vallen, zoals ook reeds is gebeurd in het kader van

de toepassing van de anti-racismewet. Er is geen reden om alleen voor dat soort van misdrijven het opzet verder te definiëren.

Het bestaan van intentiemisdrijven, zoals het voornemen tot discriminatie, haat of geweld, in het bestreden artikel 6, § 1, is in de strafwetgeving bekend, waarbij wordt verwezen naar de bestraffing van poging tot misdaad of wanbedrijf en naar bepaalde vormen van samenspanning. Het bestaan ervan wordt verantwoord door de maatschappelijke impact ervan. Er zal slechts sprake zijn van directe of indirecte discriminatie wanneer het verschil in behandeling niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd, wat een garantie is voor de evenredigheid bij de toetsing van een eventuele strafbare handeling. Verder wordt beklemtoond dat artikel 3 van de bestreden wet waarborgt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bescherming en de uitoefening van de in de Grondwet opgenomen fundamentele rechten en vrijheden, waarbij de vrijheid van eredienst, de vrijheid van vereniging en de vrijheid van meningsuiting worden vermeld.

Tot slot betwist de Ministerraad de stelling dat aanzetten tot discriminatie zou worden gestraft, maar de effectieve discriminatie niet. De bestreden wet bestraft immers elke effectieve discriminatie, niet alleen die door ambtenaren en dragers van openbare macht, definieert haar als strafverzwarende omstandigheid bij bepaalde misdrijven, maakt ontzetting mogelijk en biedt via burgerrechtelijke maatregelen zowel een efficiënte bescherming aan slachtoffers van discriminatie als een afschrikkende werking.

A.4.3. De verzoekende partijen verwerpen de exceptie *obscuri libelli* ten aanzien van dat middel - en overigens ook ten aanzien van andere middelen - omdat het voldoende is ontwikkeld, wat blijkt uit het omstandige antwoord hierop in de memorie van de Ministerraad.

Ten gronde voeren zij aan dat de toepassing van de anti-racismewet heeft aangetoond waartoe onnauwkeurige strafbaarstelling leidt. Zij betwisten dat de bestreden wet tot stand is gekomen ter uitvoering van twee Europese richtlijnen, vermits de wet een zeer ruime draagwijdte heeft en de bedoelde richtlijnen slechts wetgeving vereisen in beperkte domeinen van het maatschappelijk leven (arbeid en beroep) of met betrekking tot beperkte discriminatiegronden (ras en etnische afstamming; voor arbeid en beroep : godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid). Artikel 3 van de bestreden wet doet geen afbreuk aan de strijdigheid van de andere artikelen met de Grondwet.

De verzoekende partijen vragen zich af of de Ministerraad, met betrekking tot artikel 6, § 1, een voorbeeld kan geven van een discriminatoire daad die op zich niet strafbaar is, maar het aanzetten daartoe wel, en waarbij wordt aangetoond dat het laatste een grotere impact heeft dan het eerste. Zij zijn van oordeel dat indien er geen aanleiding is een daad zelf buiten de wet te stellen, er ook geen democratische noodzaak bestaat om het uiten van een overeenkomstige mening strafbaar te stellen, waarmee voor hen is aangetoond dat al te zeer inbreuk wordt gepleegd op de vrijheid van meningsuiting die zelf het fundament van een democratische samenleving is.

A.4.4. De Ministerraad herhaalt dat het onderscheid tussen directe en indirecte discriminatie wel degelijk in normen van internationaal recht is terug te vinden en geeft voorbeelden van indirecte discriminatie die al dan niet opzettelijk kan zijn en waarbij opzettelijke indirecte discriminatie een grotere impact op de maatschappij kan hebben. Voorbeelden van onopzettelijke indirecte discriminatie zijn de vacature voor een functie waarvoor geen bijzondere kwalificatie is vereist, maar waarvoor een (onnodige) perfecte beheersing van het Nederlands wordt gevraagd, en de bedrijfspolitiek om alleen werknemers met kinderen aan te nemen, die neerkomt op indirecte discriminatie vanwege de seksuele geaardheid. Voorbeelden van opzettelijke indirecte discriminatie daarentegen zijn het aanzetten van een human resources-consultant om de voorwaarde van drietaligheid in te voeren teneinde te vermijden allochtone werknemers te moeten aannemen, en de mededeling van een algemene directeur, tijdens een open bedrijvendag en aan de pers, dat hij de beschreven bedrijfspolitiek voert om geen homoseksuele mannen te moeten aannemen.

A.5.1. Het derde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat artikel 2, § 4, eerste zin, vijfde gedachtestreepje, van de bestreden wet een verbod oplegt van directe of indirecte discriminatie bij « het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen », terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruik maken van die vrijheid worden gepleegd, en die vrijheid voor iedereen zonder discriminatie moet gelden.

Een verbod op het uiten van een mening is op grond van artikel 19 van de Grondwet slechts geoorloofd indien de wetgever de mening dermate ernstig heeft geoordeeld dat hij ze als misdrijf buiten de wet heeft gesteld.

De bestreden bepaling biedt evenwel de mogelijkheid de verspreiding van een mening, die geen misdrijf is, via een burgerrechtelijke stakingsvordering te verhinderen. Bovendien zijn de begrippen « directe » en « indirecte discriminatie » te vaag en wordt niet gedefinieerd wat een « teken », een « drager » en een « uitlating » is. Op grond van die bepaling is het derhalve mogelijk het gebruik van « tekens » in bepaalde omstandigheden (bijvoorbeeld opvoeringen), het gebruik van verboden discriminatoire criteria in een humoristische context of de publicatie van historische werken, zoals boeken van de grondleggers van het communisme of het nazisme, burgerrechtelijk te laten verbieden.

A.5.2. De Ministerraad werpt aan het derde middel de exceptie *obscuri libelli* tegen en wijst in ondergeschikte orde op de ruime bescherming die wordt geboden door artikel 3 van de bestreden wet. De bestreden wet dient dan ook op basis van de beginselen uiteengezet door het Hof in het arrest nr. 10/2001 restrictief te worden geïnterpreteerd. De wet kan niet worden aangewend tegen personen die pleiten voor een andere interpretatie of de herziening van internationale instrumenten van fundamentele grondrechtenbescherming of kritiek uiten op de filosofische of ideologische uitgangspunten ervan. Evenmin kunnen op basis van de met het middel bestreden bepaling preventieve maatregelen ter beperking van de vrijheid van meningsuiting worden genomen, doch uitsluitend maatregelen *a posteriori*. De burgerrechtelijke maatregelen, zoals die waarin artikel 19 voorziet, kunnen slechts worden genomen wanneer de discriminerende daad wordt vastgesteld. De Ministerraad wijst erop dat het recht op vrije meningsuiting weliswaar wordt gegarandeerd maar, op grond van artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, niet zonder beperkingen of uitzonderingen mag worden uitgeoefend. De bestreden wet mag evenwel geen grotere gevolgen hebben voor de vrijheid van meningsuiting dan de internationale teksten.

De Ministerraad herhaalt dat er slechts sprake zal zijn van directe of indirecte discriminatie wanneer het verschil in behandeling niet objectief en redelijk wordt gerechtvaardigd, wat eveneens geldt bij verspreiding, publicatie of openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enige drager van discriminerende uitlating, zelfs als de gedraging niet strafbaar wordt gesteld. Eenzelfde feit kan naar gelang van de omstandigheden een discriminerend karakter hebben of niet. Door te bepalen dat de wet geen afbreuk doet aan de fundamentele rechten en vrijheden en door de rechter toe te staan om na te gaan of er in een gegeven omstandigheid sprake is van discriminatie, wordt elk misverstand in dat verband uitgesloten.

A.5.3. De verzoekende partijen handhaven hun standpunt dat die zeer vage en ruime verbodsbepaling in artikel 2, § 4, eerste zin, vijfde gedachtestreepje, in combinatie met de stakingsvordering, perfect kan leiden tot een ongrondwettige preventieve censuur. Het standpunt van de Ministerraad dat, zodra wordt vastgesteld dat een geschrift een discriminerende daad is, een rechter preventief bijvoorbeeld de verspreiding, de verkoop en de aanbidding in bibliotheken kan verbieden, druist in tegen artikel 19 van de Grondwet dat elke beperking van de vrijheid van meningsuiting verbiedt behoudens de bestraffing van misdrijven. De bestreden bepaling legt een burgerrechtelijk verbod op van directe of indirecte discriminatie bij het verspreiden, publiceren of openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enige andere drager van discriminerende uitlatingen, maar bestempelt het niet als een misdrijf. Preventieve maatregelen zijn evenwel verboden.

Geheel onaanvaardbaar vinden die partijen het standpunt van de Ministerraad dat alle problemen inzake de toepassing van de bestreden bepaling zullen worden opgelost door de « context », waarbij het medium van publicatie of de plaats van verspreiding relevante criteria zouden worden.

A.5.4. De verzoeker in de zaak nr. 2783 meent dat het derde middel in de zaak nr. 2780 moet worden verworpen omdat artikel 3 van de bestreden wet uitdrukkelijk stelt dat de wet geen afbreuk doet aan onder meer artikel 19 van de Grondwet en de artikelen 9 en 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Daaruit blijkt dat, anders dan bepaalde auteurs en impliciet ook de Ministerraad stellen, geen afweging moet worden gemaakt tussen de door voormelde bepalingen gewaarborgde grondrechten en een zogenaamd - doch onbestaand - grondrecht op niet-discriminatie door particulieren.

Voor zover die interpretatie niet zou worden gedragen, sluit hij zich evenwel aan bij dat middel.

A.5.5. De Ministerraad verwijst naar het tweede advies van de Raad van State waaruit blijkt dat op grond van de criteria in de rechtspraak van het Hof de bestreden bepaling wel degelijk grondwetsconform kan worden geïnterpreteerd. Hij bevestigt dat preventieve maatregelen kunnen worden genomen wanneer, zoals bepaald in de rechtspraak van het Hof van Cassatie, er reeds een ruime verspreiding was. Ten onrechte minimaliseren de verzoekende partijen het belang van de context waarin verspreiding, publicatie of openbaarmaking plaatshebben.

A.6.1. Het vierde middel, dat gericht is tegen de in artikel 4 van de bestreden wet toegestane maatregelen van positieve discriminatie, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat niet wordt ingezien dat het baseren van een onderscheid op grond van de opgesomde criteria dermate schokkend wordt ervaren dat verregaande wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn om daartegen op te treden, terwijl positieve discriminatie aanvaardbaar wordt geacht en zij onvermijdelijk de negatieve discriminatie van een andere persoon inhoudt. De verzoekende partijen bekritisieren in het bijzonder het feit dat elke positieve discriminatie - en dus ongelijke behandeling - vrij wordt gesteld van de toepassing van de bestreden wet, ook indien niet is voldaan aan de voorwaarden die door het Hof in het arrest nr. 9/94 werden vastgesteld om een dergelijke behandeling verenigbaar te achten met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Dat maatregelen die niet tijdelijk zijn en andermans rechten onnodig beperken, van de toepassing van de bestreden wet worden vrijgesteld, impliceert een schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.6.2. De Ministerraad betwist dat artikel 4 een positieve discriminatie creëert. Het beoogt enkel de wet geen afbreuk te laten doen aan bepaalde positieve maatregelen om de gelijkheid te bevorderen, zoals bijvoorbeeld de aanwezigheid van personen van een welbepaald geslacht bij de aanwerving voor bepaalde functies. De mogelijkheid om positieve maatregelen te nemen tot waarborging van de volledige gelijkheid, bestaat reeds lang in ons rechtsstelsel en vindt haar oorsprong in toepasselijke E.G.-richtlijnen. De bepaling dient eveneens te worden geïnterpreteerd in het licht van de voorwaarden die het Hof reeds heeft geformuleerd opdat dergelijke maatregelen niet strijdig zijn met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

A.7.1. Het vijfde middel, afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, is gericht tegen de artikelen 7 tot 14 van de bestreden wet, doordat die bepalingen voorzien in een verdubbeling van de strafmaat bij een discriminerende drijfveer voor een misdrijf, terwijl die maatregel exorbitant is en nieuwe discriminaties in het leven roept die manifest ongrondwettig zijn. Dezelfde categorieën van rechtsonderhorigen zijn strafbaar met verschillende straffen op grond van het criterium van de « verwerpelijke drijfveer », dat weinig objectief is.

A.7.2. De Ministerraad wijst in de eerste plaats erop dat de in artikel 2 vermelde discriminatiegronden voor elk van de gevallen van strafverzwaring uitdrukkelijk worden overgenomen, behalve voor het criterium van de leeftijd, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand en de handicap bij het misdrijf van de aantasting van de eer of goede naam van personen, omdat het betrokken hoofdstuk van het Strafwetboek reeds in verzwarende omstandigheden voorziet, zodat de « verwerpelijke drijfveren » identiek zijn aan de verboden discriminatiegronden. Met de strafverzwaring wordt een objectief en legitiem doel nagestreefd, namelijk het tegengaan van de impact van haatmisdrijven op slachtoffers en maatschappij. De maatregel is evenmin exorbitant omdat de strafverzwaring geen automatisme is: de rechter beschikt over de mogelijkheid om de strafverzwaring toe te passen en zij geldt slechts voor de minimumstraffen. De maatregel maakt geen inbreuk op de ruime appreciatiemarge van de rechter noch op de mogelijkheid om verzachtende omstandigheden toe te passen.

A.8.1. Het zesde middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat artikel 17 van de bestreden wet voorziet in een nieuw soort van toezichtsambtenaren, die moeten toezien op de naleving van de bestreden wet, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, terwijl geen objectieve en redelijke verantwoording bestaat voor het krachtiger nastreven van de naleving van die wet dan van andere wetten. De naleving van de wetgeving wordt afgedwongen door het optreden van de ordediensten die in voorkomend geval misdrijven vaststellen, die worden beoordeeld en afgehandeld door de parketten. De organisatie van het toezicht op de arbeidswetgeving op grond van de wetgeving betreffende de arbeidsinspectie, beantwoordt aan een specifieke nood, wat niet het geval is voor de toekenning van het vorderingsrecht aan rechtspersonen en individuen, zoals in de bestreden wet, waardoor de vervolging en zelfs de vaststelling van vermeende misdrijven worden onttrokken aan de parketten. Voor het invoeren van het verschil in afhandeling van gewone misdrijven, door de parketten, en van « politiek correcte misdrijven », door een bijzonder korps van ambtenaren, los van het parket, waardoor de vervolging wordt geprivatiseerd, bestaat geen objectieve en redelijke verantwoording.

A.8.2. Volgens de Ministerraad berust het zesde middel op de verwarring van de taken van het parket en van de door bijzondere wetgeving georganiseerde inspecties in de meest verschillende domeinen, op grond waarvan inbreuken op de wetgeving kunnen worden vastgesteld, wat geenszins de bevoegdheid impliceert om allerlei misdrijven vast te stellen. Zo is de anti-discriminatiewet een van de wetten waarop de arbeidsinspectie toezicht moet houden omdat het werk de plaats bij uitstek is waar discriminatie plaatsvindt. Bovendien is het de regel dat inbreuken in de meest gevarieerde maatschappelijke domeinen door gespecialiseerde ambtenaren



worden vastgesteld en dat die vaststellingen niet tot de exclusieve bevoegdheid van de parketten behoren, zodat van enige discriminatie geen sprake kan zijn.

A.9.1. Het zevende middel, gericht tegen artikel 19 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de staking kan bevelen van « een zelfs onder het strafrecht vallende daad waardoor de bepalingen van deze wet worden overtreden », zodat niet enkel de verspreiding maar ook de publicatie van boeken, geschriften, pamfletten en andere dragers van een mening kan worden verhinderd, terwijl artikel 19 van de Grondwet censuur verbiedt en de bestraffing van een meningsuiting enkel *post factum* kan, op grond van een wet. Uit de toepassing van het in de wet bepaalde vorderingsrecht door het C.G.K.R. blijkt dat op grond van de bestreden bepaling zelfs de verspreiding van werken van reeds lang overleden auteurs, die bepaalde discriminerende uitlatingen bevatten, wordt verhinderd, wat neerkomt op een ongrondwettige censuur die zelfs de consultatie van dergelijke boeken voor wetenschappelijke doeleinden onmogelijk maakt. Nu het op grond van de burgerlijke stakingsvordering mogelijk is te verhinderen dat boeken die geen misdrijf vormen maar geacht worden een discriminerende uitlating te bevatten, verschijnen, is artikel 19 van de Grondwet geschonden.

A.9.2. De Ministerraad werpt tegen dat middel de exceptie *obscuri libelli* op omdat niet wordt aangegeven waarin de beweerde discriminatie zou bestaan, zodat hij onmogelijk de omvang van het middel kan inschatten en daarop antwoorden.

In ondergeschikte orde wenst de Ministerraad niet te reageren op kritiek met betrekking tot een rechterlijke uitspraak die volgens hem niet was gebaseerd op de met het middel bestreden bepaling. Verder merkt hij op dat dit middel het verlengde is van het derde middel en verwijst daarom naar de daartegen ingebrachte argumentatie, in het bijzonder met betrekking tot het feit dat er geen sprake kan zijn van censuur, doch alleen van maatregelen *a posteriori*.

A.9.3. De verzoekende partijen repliceren dat de vermelde uitspraak wel degelijk op de bestreden bepaling was gebaseerd.

A.9.4. De Ministerraad ontkent dat de desbetreffende beschikking duidelijk op een bepaling van de bestreden wet berust en ontzegt het Hof in ieder geval de bevoegdheid om een oordeel te vellen over een beschikking van de voorzitter in kort geding, *a fortiori* nu de verzoekende partijen geen partij waren in die zaak.

A.10.1. Het achtste middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat in het bestreden artikel 19, § 3, de bewijslast inzake directe en indirecte discriminatie wordt omgekeerd ten laste van de verweerder, terwijl de regels dat eenieder onschuldig is tot het tegendeel is bewezen en dat het toekomt aan diegene die vordert om datgene wat hij beweert, ook te bewijzen, fundamenteel zijn in ons rechtssysteem. De omkering van de bewijslast in strafzaken blijft mogelijk ondanks de uitsluiting ervan in de strafrechtelijke bepalingen. Artikel 19, § 1, maakt het mogelijk daden te doen staken, ongeacht of zij al dan niet onder het strafrecht vallen, zodat op grond van de derde paragraaf de bewijslast wordt omgekeerd, ook wanneer de daad onder het strafrecht valt. De door de stakingsrechter op grond van een praktijktest bevolen staking van een daad, kan immers betrekking blijken te hebben op een daad die onder het strafrecht valt en later gevolgd worden door een strafrechtelijke procedure op grond van hetzelfde feit. Doordat men niet in redelijkheid kan aannemen dat de strafrechter de vaststellingen van de stakingsrechter negeert, werkt de omkering van de bewijslast ook in strafzaken door en is het verbod van omkering van de bewijslast in strafzaken manifest geschonden.

A.10.2. Het achtste middel is volgens de Ministerraad niet ontvankelijk omdat niet wordt aangetoond waarin de kwetsieuze regeling discriminatoir zou zijn en omdat « niet [kan] worden begrepen waarom deze regeling in strijd zou zijn met artikel 19 van de Grondwet, een bepaling waarvan *nota bene* reeds werd gezegd dat ze niet tot de bepalingen behoort die tot de toetsingsbevoegdheid van [het] Hof behoren ».

In ondergeschikte orde wijst de Ministerraad erop dat de verschuiving van de bewijslast beperkt is tot de burgerrechtelijke bepalingen en is ingegeven door de reeds vermelde E.G.-richtlijnen. De praktijktest houdt niet automatisch een omkering van de bewijslast in : de rechter oordeelt of uit die test kan worden opgemaakt of er wordt gediscrimineerd en pas als hij de test aanvaardt, is het aan de verwerende partij om te bewijzen dat de ongelijke behandeling niet discriminerend is. Om aan te tonen dat de verschuiving van de bewijslast zonder invloed is op de strafrechtelijke procedure, verwijst de Ministerraad naar de parlementaire voorbereiding waaruit blijkt dat de oplossing die bestaat in de verbinding van de verschuiving van de bewijslast met de praktijktest, niet kan worden getransponeerd naar strafrechtelijke kwesties wegens het principe van het vermoeden van onschuld.

Dat zou evenwel niet betekenen dat die test niet aanvaardbaar is in strafrechtelijke kwesties : door het uitvoeren van de test, ook in strafrechtelijke kwesties, kan een vermoeden van discriminatie worden gestaafd dat met andere bewijsmiddelen moet worden aangetoond.

Bovendien zijn in ons rechtsstelsel nog regelingen bekend van verschuiving van bewijslast, zowel tussen particulieren als ten aanzien van de overheid, zoals het ontslag van een werknemster na kennisgeving van haar zwangerschap en de ambtshalve aanslag in fiscale aangelegenheden. Verder wordt niet aangetoond waarom de betwiste regeling zou leiden tot een omkering van de bewijslast in strafzaken.

A.10.3. Volgens de verzoekende partijen is het standpunt van de Ministerraad dat de verschuiving van de bewijslast beperkt is tot de burgerrechtelijke bepalingen en slechts geldt indien de eiser in een procedure overtuigende elementen zou aanbrengen, aantoonbaar foutief. In de tekst van de bestreden bepaling staat dat zodra een ontvankelijke stakingsvordering is ingesteld en statistische gegevens of praktijktests worden overgelegd, de bewijslast wordt omgekeerd en de verweerder moet bewijzen dat er geen discriminatie is, zelfs als het gaat om een onder het strafrecht vallende daad.

A.10.4. Volgens de Ministerraad zijn praktijktests en statistische gegevens slechts een van de mogelijkheden die kunnen leiden tot een verdeling van de bewijslast; het bewijs kan worden geleverd door alle middelen van recht.

A.11.1. Het negende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat in artikel 31 van de bestreden wet aan het C.G.K.R. de bevoegdheid wordt verleend om in rechte op te treden in alle rechtsgedingen waartoe de bestreden wet aanleiding kan geven, terwijl in een rechtsstaat de vervolging van misdrijven de bevoegdheid is van het openbaar ministerie, dat geacht wordt op te treden in het openbaar belang, en niet van « pseudo-parketten » die optreden voor private belangen.

A.11.2. Wat het negende middel betreft, dat nauw verbonden is met het zesde middel, merkt de Ministerraad op dat het C.G.K.R. en zijn personeel niet kunnen worden vergeleken met de ambtenaren die worden belast met toezichtsoverdrachten in het kader van de arbeidsinspectie. Het gaat immers om een orgaan dat de verschillende overheden, instellingen en verenigingen informeert en privé-personen helpt of bijstaat inzake de bestrijding van discriminatie en dat waakt over de correcte toepassing van bijzondere wetgeving, al dan niet met gebruik van zijn mogelijkheid om in rechte te treden. De maatregel, waarmee ook artikel 9 van de richtlijn 2000/43/EG wordt uitgevoerd, is geenszins discriminatoir omdat ook nog andere organen bestaan die op onafhankelijke wijze toezicht uitoefenen op de toepassing van specifieke wetgeving. Ook de mogelijkheid tot optreden in rechte en het bijstaan van bepaalde categorieën van personen die in een zwakkere positie verkeren en zonder wier instemming niet kan worden opgetreden, is niet uitzonderlijk en in ieder geval niet gelijk te stellen met het vorderingsrecht van de parketten.

A.12.1. Het tiende middel is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat in artikel 31 van de bestreden wet aan verenigingen die vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld de mensenrechten te verdedigen of discriminatie te bestrijden, de bevoegdheid wordt verleend om in rechte op te treden in alle rechtsgeschillen waartoe de bestreden wet aanleiding kan geven, terwijl in de rechtsstaat de vervolging van misdrijven een bevoegdheid is van het openbaar ministerie, en een verschil in behandeling in het leven wordt geroepen ten aanzien van andere misdrijven, in de vervolging waarvan vergelijkbare groeperingen die bijvoorbeeld opkomen voor de belangen van de slachtoffers van die misdrijven, niet kunnen optreden.

A.12.2. Wat dat laatste middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 betreft, verwijst de Ministerraad naar de ten aanzien van het vorige middel ontwikkelde argumentatie. De maatregel wordt verantwoord door het feit dat discriminatie alle aspecten van de samenleving ondermijnt en zware gevolgen heeft op persoonlijk, sociaal, economisch en cultureel vlak en aan de basis ligt van gruwelijke collectieve daden in de recente wereldgeschiedenis, wat een verschil in behandeling met de « gewone » misdrijven verantwoordt.

#### *In de zaak nr. 2783*

A.13.1.1. Het eerste onderdeel van het eerste middel van de verzoekende partij in de zaak nr. 2783, dat gericht is tegen de artikelen 7 tot 14 van de bestreden wet en de bij die artikelen ingevoegde bepalingen van het Strafwetboek, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, op zichzelf genomen en in samenhang gelezen met de artikelen 12, 15, 19 en 22 van de Grondwet, met de artikelen 2, 5, 8, 9, 10, 13 en 14

van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, en met de artikelen 6.1, 9.1, 17, 18, 19 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Slachtoffers van misdrijven waardoor inbreuk wordt gepleegd op de bij de strafbepalingen beschermde en in de voormelde bepalingen gewaarborgde rechtsgoederen, in het bijzonder de eerbaarheid, het leven, de lichamelijke integriteit, de eer en de goede naam, de eigendom en de woning, en die niet zijn ingegeven door de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens een van de bij de bestreden wet verboden discriminatiegronden, worden minder beschermd dan slachtoffers van misdrijven ingegeven door de gewraakte drijfveer. Voor dat verschil in behandeling bestaat geen objectieve en redelijke verantwoording, ofschoon die gelijke behandeling wordt gewaarborgd door de internrechtelijke en verdragsrechtelijke bepalingen betreffende het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie.

A.13.1.2. In het tweede en het derde onderdeel is het eerste middel gericht tegen de artikelen 6 tot en met 15 van de bestreden wet en de bij die artikelen ingevoerde bepalingen van het Strafwetboek. De voorgeschreven strafverzwaring geldt immers niet wanneer een van de drijfveren van het misdrijf bestaat in de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon wegens diens politieke overtuiging en wegens diens taal, zodat de slachtoffers van die misdrijven verschillend worden behandeld, zonder dat hiervoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat.

A.13.2.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel wordt dezelfde kritiek geuit als in het vijfde middel in de zaak nr. 2780, zodat de Ministerraad verwijst naar het daartegen ingebrachte standpunt. Hij voegt daaraan toe dat de met dat onderdeel van het middel bestreden bepalingen geen nieuwe misdrijven invoeren, noch een betere bescherming bieden aan slachtoffers die tot minderheidsgroepen behoren. Volgens de Ministerraad is er in het geval van de maatregel niet langer echt sprake van eenzelfde misdrijf, en hij verwijst hiervoor naar het onderscheid tussen moord en doodslag, ofschoon het gevolg voor het slachtoffer in beide gevallen hetzelfde is. Schuld en schade zijn bij misdrijven met een verwerpelijke beweegreden wel degelijk verschillend zodat zij verschillend kunnen worden bestraft, doordat eigenschappen van een persoon of groep, dit zijn de discriminatiegronden, bepalend zijn voor de keuze van het slachtoffer. De misdrijven met een verwerpelijke beweegreden brengen ook een veel grotere schade toe, zowel aan het individu, dat last heeft van bijkomende symptomen, als aan de gemeenschap, wat rechtvaardigt dat de rechter de mogelijkheid krijgt de minimumstraffen te verdubbelen gezien de ernst van de feiten indien die drijfveer bewezen is. De maatschappij dient haatmisdrijven te herkennen en te erkennen en anders dan gewone misdrijven te bestraffen, opdat aan de betrokken groep en aan de samenleving een signaal wordt gegeven dat de ernst en de berokkende schade van dat soort van misdrijven wel degelijk in rekening worden gebracht.

A.13.2.2. Wat het tweede en het derde onderdeel van het eerste middel betreft, verwijst de Ministerraad naar wat hij heeft geantwoord op het eerste middel in de zaak nr. 2780. Het criterium taal werd niet opgenomen, enerzijds, omdat het onvoldoende duidelijk was en niet als een kenmerk van het criterium « geboorte » zou kunnen worden beschouwd, vooral inzake strafbepalingen, en, anderzijds, omdat de wetgever hiermee communautaire kwesties wou vermijden. De uitsluiting van de taal als discriminatiecriterium is objectief en streeft een wettig doel na, namelijk het vermijden van gevolgen die bij afweging meer schadelijk dan gunstig zouden zijn. De maatregel staat in evenredig verband met het nagestreefde doel nu vaststaat dat discriminatie op grond van taal reeds door verschillende internationale instrumenten wordt verboden.

A.13.3.1. Na eraan te hebben herinnerd dat het Hof wel degelijk rechtstreeks mag toetsen aan de fundamentele grondrechten in titel II van de Grondwet, wijst de verzoeker op een reeks tegenstrijdigheden in de argumentatie van de Ministerraad die betrekking heeft op de vraag of de artikelen 7 tot 14 al dan niet nieuwe misdrijven invoeren, en al dan niet een betere bescherming van minderheidsgroepen bieden.

De Ministerraad creëert verwarring tussen het al dan niet opzettelijke karakter van een misdrijf en de motieven voor dat opzet, terwijl de aanklacht van de verzoeker is gericht tegen de discriminatie inzake straftoemeting met betrekking tot die motieven - al dan niet ingegeven door een verboden discriminatiegrond - omdat daarvoor geen redelijke rechtvaardiging bestaat. Niet alleen kunnen verschillende motieven een rol spelen, maar bovendien wordt de indruk gecreëerd dat daders die een slachtoffer uitkiezen vanwege een bepaald kenmerk, bijvoorbeeld fysieke zwakte, minder streng moeten worden gestraft dan daders die hetzelfde misdrijf plegen om een verwerpelijke reden.

Uit de argumentatie van de Ministerraad blijkt bovendien duidelijk dat het door de wetgever beoogde doel ongrondwettig is, namelijk personen die behoren tot bepaalde minderheidsgroepen die in staat zijn de maatschappelijke relaties te verstoren beter te beschermen. Het slachtoffer dat niet tot een militante minderheid

behoort, wordt in ons recht minder beschermd en aan de samenleving wordt het signaal gegeven dat misdrijven minder erg zijn wanneer het slachtoffer nu eenmaal niet tot een minderheidsgroep behoort.

A.13.3.2. Met betrekking tot het tweede onderdeel voert de verzoeker aan dat daarop niet wordt geantwoord omdat de verwijzing naar de weerlegging van een vergelijkbaar middel van de verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 niet relevant is, onverminderd de vaststelling dat die weerlegging op een aantal punten overigens fundamenteel onjuist is. Hij beklemtoont het discriminerende karakter van de bestreden wet door de straffeloosheid van discriminatie of het aanzetten daartoe vanwege politieke overtuiging of taal en wenst daarom uitsluitend de vernietiging van de bepalingen zoals ze zijn verwoord. De argumenten die worden aangehaald om de beide voormelde discriminatiegronden van de toepassing van de wet uit te sluiten - het voorkomen van misbruik door extremistische partijen en fundamentalistische groeperingen, enerzijds, en het vermijden van communautaire kwesties als nog schadelijker gevolgen, anderzijds - noemt hij respectievelijk onaanvaardbaar en grotesk. Dat standpunt en de gevolgen ervan roepen bij de verzoeker beangstigende vragen op, terwijl de rechtstreeks werkende internationaalrechtelijke bepalingen zeer duidelijk zijn en de minder goede bescherming van slachtoffers van haat op grond van hun politieke overtuiging verbieden. De maatregel die ertoe strekt dat personen die tot een politieke minderheidsopvatting behoren die de meerderheid niet aanstaat, van bescherming gespeend blijven, getuigt van de intentie om politieke minderheden te discrimineren.

A.13.4. Volgens de Ministerraad benadert de verzoeker de bestreden bepalingen op een strikt juridisch-functionele wijze, zonder rekening te houden met het sociologische of criminologische perspectief ervan, dat onmiskenbaar is om het nagestreefde doel te onderzoeken. De stelling van de verzoeker komt erop neer dat bij de bepaling van een misdrijf uitsluitend rekening moet worden gehouden met de feiten *in abstracto*, wat ingaat tegen de filosofie van het strafrecht. Aldus zou bijvoorbeeld geen rekening kunnen worden gehouden met de niet-toerekeningsvatbaarheid van de dader. Gelijkheid op juridisch vlak maakt geen ideologie uit doch wel een rationeel begrip dat het fundament van het rechtssysteem raakt.

Het standpunt dat de bestreden bepalingen een militante minderheid zouden beschermen ten nadele van « gewone » slachtoffers is niet ernstig omdat het onder meer inhoudt dat de verzoeker het begrip gelijkheid van kansen negeert wat duidelijk in strijd is met de rechtspraak van het Hof.

Volgens de Ministerraad geeft de verzoeker toe dat alle discriminatiegronden niet op gelijke voet kunnen worden vergeleken, waarmee hij stilzwijgend erkent dat die kwestie veeleer betrekking heeft op normatieve keuzes.

A.14.1. Het tweede middel, gericht tegen de artikelen 6 en 15 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van, in hoofdde, de artikelen 12, eerste en tweede lid, en 14 van de Grondwet, op zichzelf genomen en in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 9 en 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en, in ondergeschikte orde, van de artikelen 12, 19, 22, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet en van de artikelen 8, 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, op zichzelf genomen en in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Door de in artikel 2 van de bestreden wet nader bepaalde omschrijving heeft het begrip « discriminatie » een dusdanig ruime betekenis dat de strafbepaling van artikel 6 manifest in strijd is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel, gewaarborgd in de in hoofdde vermelde artikelen. Het begrip heeft daardoor geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud om een misdrijf te kunnen definiëren. Het creëert een ontoelaatbare onzekerheid, zoals bedoeld door het Hof in het arrest nr. 69/2003. De strafwet moet immers worden geformuleerd in bewoordingen waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is.

Bovendien wordt discriminatie door artikel 2 van dezelfde wet gedefinieerd als elk verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd. Dat betekent dat het aanzetten tot of het voornemen te kennen geven van gelijk welke gedraging, die direct of indirect een verschillende behandeling van personen op grond van één van de verboden criteria zou meebrengen, objectief en redelijkerwijze moet worden gerechtvaardigd om niet strafbaar te zijn. Dat druist in tegen het grondbeginsel dat er in een democratische samenleving geen redelijke rechtvaardiging nodig is opdat een gedraging strafvrij is, maar juist een redelijke rechtvaardiging nodig is opdat zij strafbaar is. Om die reden is de bestreden bepaling bijkomend ook in strijd met de vrijheid van de menselijke persoon, zoals die onder meer bij artikel 12, eerste lid, van de Grondwet en bij artikel 5 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens wordt beschermd.

Door het bepaalde in artikel 3 van dezelfde wet kunnen de verbodsbepalingen van artikel 2, §§ 4 tot 7, weliswaar geen afbreuk doen aan de bescherming en de uitoefening van fundamentele rechten en vrijheden. Dat ontnemt aan de bestreden bepaling van artikel 6 niet haar vaag en onbepaald karakter, waardoor die bepaling strijdig is met het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel en de andere in de aanhef van het middel genoemde bepalingen.

Indien naar het oordeel van het Hof de verbodsbepalingen van artikel 2, §§ 4 tot 7, ondanks de bepaling van artikel 3 van de wet, toch in bepaalde omstandigheden enige beperking kunnen vormen van de gewaarborgde fundamentele rechten en vrijheden, dan zouden de artikelen 2 en 6 bovendien een schending uitmaken van precies die rechten en vrijheden.

A.14.2. De Ministerraad verwijst opnieuw naar de argumentatie betreffende het tweede middel in de zaak nr. 2780. Hij voegt eraan toe dat de verzoeker het ten onrechte probeert te doen voorkomen dat de wet op dusdanige wijze moet worden geïnterpreteerd dat elke gedraging als discriminerend zou moeten worden beschouwd tot op het ogenblik dat men hiervoor een objectieve en redelijke rechtvaardigingsgrond vindt. Het is immers diegene die zich beroept op het bestaan van een verboden discriminatie, die moet bewijzen dat het verschil in behandeling discriminatoir is omdat het niet objectief en redelijk wordt verantwoord. Niet elke vrije handeling is ook een willekeurige handeling : een gedraging die een verschil in behandeling met zich meebrengt, zal altijd zijn gebaseerd op een keuze, waarvan wordt verwacht dat zij objectief en redelijk kan worden verantwoord.

De Ministerraad verwijst naar zijn argumentatie betreffende het derde en het vierde middel in de zaak nr. 2780, wat de draagwijdte van artikel 3 van de bestreden wet betreft.

A.14.3. De verzoeker repliceert dat de gewraakte bepaling geen strafverzwarringsgrond is, maar een zelfstandige incriminatie die ertoe strekt gedragingen die zonder die bepaling geen misdrijf uitmaken, als misdrijf te omschrijven. Zij wordt bestreden op grond van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, en niet op grond van het gelijkheidsbeginsel. De vergelijking met andere gevallen waarin « het aanzetten tot » wordt bestraft, gaat niet op omdat in die gevallen het feit waartoe wordt aangezet een misdrijf is, terwijl het te dezen gaat om het aanzetten tot een gedraging die op zichzelf geen misdrijf is. De omschrijving van de geciteerde misdrijven, zoals aanranding van de eerbaarheid, is veel nauwkeuriger dan de Ministerraad laat uitschijnen, en steekt schril af tegen de in de bestreden bepalingen gebezigde vage termen. Verder stelt hij dat het met de fundamentele rechten strijdig is dat particulieren verplicht worden om de motieven waarom zij bepaalde, op zichzelf niet strafbare handelingen stellen of gewoon prefereren, in rechte objectief en redelijk te verantwoorden.

In ondergeschikte orde meent de verzoeker dat de bestreden bepaling in ieder geval moet worden vernietigd voor zover zij geen betrekking heeft op het aanzetten tot geweld, aangezien een bepaling die het aanzetten tot handelingen zonder geweld of het louter openlijk te kennen geven van een voornemen, strafbaar stelt, op grond van het arrest nr. 10/2001 bezwaarlijk grondwetsconform kan worden geïnterpreteerd.

A.15.1. Het derde middel, gericht tegen de artikelen 9, 11 en 14 van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 12, eerste en tweede lid, en 14 van de Grondwet, op zichzelf genomen en in samenhang gelezen met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De daarin vervatte strafverzwarringsgrond is in strijd met de voormelde artikelen aangezien de omschrijving van de drijfveren geen voldoende nauwkeurige normatieve inhoud heeft en aldus een ontoelaatbare onzekerheid in het leven roept. De strafwet moet immers worden geformuleerd in bewoordingen waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is, en die eis geldt evenzeer voor de formulering van strafverzwarringsgronden.

Bovendien is een dergelijke strafverzwarringsgrond zelf in strijd met het door de voormelde bepalingen voorgeschreven discriminatieverbod. Er is geen redelijke verantwoording om personen die vervolgd worden voor een van de bij de bestreden bepalingen beoogde misdrijven zwaarder te straffen wanneer een van de verboden drijfveren is aangetoond, dan wel wanneer er uitsluitend andere drijfveren in het spel zijn, of wanneer er geen enkele drijfveer kan worden geïdentificeerd of de daad gewoon gratis is. Meer nog, de strafverzwarringsgrond is zo omschreven dat die zo niet in rechte dan toch in feite een niet redelijk verantwoorde ongelijke behandeling inhoudt naargelang dader en slachtoffer al dan niet op herkenbare wijze van elkaar verschillen op grond van een van de verboden criteria. De strafverzwarringsgrond zal in feite enkel aanwezig zijn in het geval dat dader en slachtoffer op dat vlak verschillen, zodat de bestreden bepalingen daarmee op zichzelf juist een discriminatie creëren gegrond op de door de wet verboden criteria.

A.15.2. Voor de weerlegging van de beide onderdelen van dat middel verwijst de Ministerraad naar zijn standpunt betreffende verschillende middelen in de zaak nr. 2780 en het eerste middel in de zaak nr. 2783.

- B -

*Ten aanzien van de ontvankelijkheid van de beroepen*

B.1. De Ministerraad betwist de ontvankelijkheid van de beroepen tot vernietiging omdat de verzoekende partijen niet zouden getuigen van het rechtens vereiste belang en hun beroep zou dienen te worden beschouwd als een *actio popularis*. De verzoekende partijen in de zaak nr. 2780 zouden, als vertegenwoordigers van een politieke partij, bovendien niet het bewijs leveren van de vereiste hoedanigheid.

B.2. De wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (hierna: de anti-discriminatiewet) verbiedt discriminatie op bepaalde gronden, legt aan personen, in hun onderlinge verhoudingen, verplichtingen op waarvan de niet-naleving burgerrechtelijk en strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd, voert strafverzwaringen in voor bepaalde misdrijven van gemeen recht en voorziet in bijzondere procedures om de naleving van de wet af te dwingen. De verzoekende partijen kunnen rechtstreeks en ongunstig worden geraakt door de toepassing van een dergelijke wet, die zij bestrijden omdat zij afbreuk zou doen aan fundamentele rechten en vrijheden. Zij doen derhalve blijken van een voldoende belang bij hun beroep.

Noch het feit dat de wet op hen niet werd toegepast, noch het feit dat zij zelf die toepassing zouden kunnen aanvoeren indien zij het slachtoffer zouden worden van het gedrag dat door de wet wordt bestraft, doen afbreuk aan hun belang. Het feit dat de wet op een onbepaald aantal personen van toepassing kan zijn, is, gelet op de aard van de daarin opgenomen verplichtingen en sancties - ook van strafrechtelijke aard - en de aangevoerde onverenigbaarheid ervan met fundamentele rechten en vrijheden, niet van die aard dat de beroepen als een *actio popularis* moeten worden gekwalificeerd.

B.3. De exceptie dat de verzoekers in de zaak nr. 2780 als vertegenwoordigers van een politieke partij niet de vereiste hoedanigheid zouden hebben om in rechte op te treden, kan evenmin worden aangenomen. De verzoekers hebben hun belang verduidelijkt door erop te wijzen dat zij als mandataris van een politieke partij ongunstig zouden kunnen worden geraakt door de bestreden wet. Hieruit kan evenwel niet worden afgeleid dat zij bij het instellen van het beroep tot vernietiging zijn opgetreden namens hun politieke partij.

B.4. De excepties worden verworpen.

#### *Ten gronde*

*I. Ten aanzien van de middelen die een schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoeren wegens de beperking van de discriminatiegronden en de strafverzwarringsgronden*

##### *I.A. Wat betreft artikel 2, § 1, van de wet*

B.5. Het eerste middel in de zaak nr. 2780, dat gericht is tegen de wet in haar geheel en tegen artikel 2 in het bijzonder, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat de wet discriminatie op grond van een politieke overtuiging niet bestraft, terwijl discriminatie op andere gronden wel wordt bestraft en internationale verdragen discriminatie op grond van een politieke overtuiging verbieden, zonder dat dit verschil in behandeling op een objectief criterium zou berusten en redelijk zou zijn verantwoord.

B.6. Met de bestreden wet beoogt de wetgever een wettelijk kader te creëren om discriminerend gedrag, in « alle gevallen waarin een individu of een autoriteit over de mogelijkheid beschikt om discriminerend gedrag te veroorzaken », zowel strafrechtelijk als burgerrechtelijk te bestrijden (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 6). Daarbij werd door de hoofdindieners van het wetsvoorstel onderstreept dat het voorstel de bedoeling had alle vormen van discriminatie weg te werken en elke vorm van discriminatie te bestrijden (*ibid.*, p. 22).

Ook de Regering steunde het wetsvoorstel, « waarvan de bedoeling is, op een exhaustieve manier, de strijd aan te gaan tegen alle vormen van discriminatie » :

« [Het gaat] om een prioritaire bezorgdheid van de regering. Het regeringsakkoord vermeldt immers duidelijk dat zij [...] de strijd wenst aan te binden tegen elke vorm van discriminatie door het goedkeuren van een algemene wet.

[...]

Op nationaal vlak zijn de [...] bepalingen ter bestrijding van deze vormen van discriminatie ofwel onvoldoende, ofwel onbestaande.

Bovendien betekenen de partijen en de bewegingen, waarvan de ideologie steunt op discriminatie en onverdraagzaamheid, een permanent gevaar voor de democratische waarden. Zij moeten bijgevolg zonder verpozen worden bestreden. De regering wenst een voluntaristisch en doeltreffend beleid te voeren ter bestrijding van elke vorm van discriminatie.» (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 52; Kamer, 2001-2002, DOC 50-1407/005, pp. 8, 9 en 11)

B.7. De door de bestreden wet bestrafte discriminatiegronden zijn opgesomd in artikel 2, § 1, van de bestreden wet, dat bepaalt :

« Er is sprake van directe discriminatie indien een verschil in behandeling dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd, rechtstreeks gebaseerd is op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap. »

B.8.1. Ondanks de in B.6 vermelde algemene doelstelling, heeft de wetgever geopteerd voor een limitatieve opsomming van de discriminatiegronden. Dat limitatieve karakter werd beklemtoond in de toelichting die werd verstrekt, zowel door de indieners van het wetsvoorstel dat aan de basis van de bestreden wet ligt (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1999, nr. 2-12/1, p. 2) als door de Regering, die het voorstel heeft geamendeerd en de discriminatiegronden heeft uitgebreid tot onder meer het geloof of de levensbeschouwing (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/6, pp. 2-3). In de Senaat en in de Kamer van volksvertegenwoordigers werden alle amendementen verworpen waarbij de toevoeging van andere discriminatiegronden werd voorgesteld.

B.8.2. De uitsluiting van de politieke (en aanvankelijk ook religieuze) overtuigingen als discriminatiegrond werd als volgt verantwoord :



« Het is namelijk zo dat de inachtneming van dergelijke criteria problemen kan opleveren. In landen waar een algemenere wetgeving bestaat, beroepen extremistische partijen of fundamentalistische organisaties zich immers op de wet in een poging om elke vorm van openbare kritiek of tegenspraak betreffende hun politieke keuzes of de politieke gevolgen van hun religieuze denkbeelden, te laten verbieden. Welnu, juist in deze aangelegenheden moet de openbare discussie en de kritiek, hoe scherp ook, mogelijk blijven. » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 6)

Tevens werd gewezen op het gevaar « dat de wet zou worden misbruikt door personen die juist de discriminatie willen verdedigen » (*ibid.*, pp. 17 en 23).

De Regering heeft zich bij die argumentatie aangesloten. Haar amendement om de godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen toch als discriminatiegrond in te voeren, werd als volgt gemotiveerd :

« Daar staat tegenover dat de regering voorstelt, in de lijst met gronden voor discriminatie de ‘ godsdienstige en levensbeschouwelijke overtuigingen ’ in te voeren.

Dit zou meer bepaald gebeuren op grond van artikel 13 van het Verdrag van Amsterdam en van de twee Europese richtlijnen die het uitvoeren.

De regering preciseert evenwel dat dit concept op een restrictieve manier moet worden geïnterpreteerd. Met andere woorden : de politieke of andere overtuigingen worden uit de lijst met discriminatievormen geweerd.

De recente politieke gebeurtenissen herinneren er ons inderdaad aan, dat het van wezenlijk belang is waakzaam te blijven ten overstaan van de niet-democratische en vrijheidsvernietigende partijen. Spreekster wenst dus niet dat deze extremistische partijen zouden trachten om zich op de wet te steunen om zo te proberen elke kritiek op of verantwoordelijkheid in verband met hun politieke standpunten te verbieden. » (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 55; Kamer, 2001-2002, DOC 50-1407/005, p. 10)

B.8.3. Een amendement om de « taal » toe te voegen als discriminatiegrond (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-10, p. 114) werd eveneens verworpen.

B.9. Bij de beoordeling van het eerste middel dient het Hof te onderzoeken of de wetgever, door een verschil in behandeling in te stellen naar gelang van de grond waarop de discriminatie berust, een maatregel heeft genomen die de toets kan doorstaan aan de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de verdragsbepalingen die het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie waarborgen, in het bijzonder artikel 14 van het

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten, doordat enkel de slachtoffers die worden gediscrimineerd op basis van de opgesomde gronden, de burgerrechtelijke bescherming van de bestreden wet genieten.

B.10. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet hebben een algemene draagwijdte. Zij verbieden elke discriminatie, ongeacht de oorsprong ervan. Tot de rechten en vrijheden die door die bepalingen worden gewaarborgd, behoren de rechten en vrijheden die voortvloeien uit internationale verdragsbepalingen die België binden. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 26 van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten verbieden discriminatie, « op welke grond ook », « zoals [...] taal, [...], politieke of andere overtuiging, [...] ».

B.11. De door de bestreden wet vermelde discriminatiegronden, namelijk « het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap », zijn objectieve criteria.

B.12. Om te oordelen of die criteria die een verschil in rechtsbescherming creëren tussen slachtoffers van discriminatie, naar gelang van de aard van de discriminatiegrond, pertinent zijn, dient in de eerste plaats rekening te worden gehouden met de algemene doelstelling van bestrijding van elke vorm van discriminatie, waaraan in B.6 is herinnerd. Het Hof dient evenwel ook rekening te houden met de bijzondere doelstellingen, vermeld in B.8.2, die hebben geleid tot een beperking van het toepassingsgebied van de wet en die in tegenspraak zijn met de algemene doelstelling ervan.

B.13. De wetgever heeft uitdrukkelijk geopteerd voor een systeem van bescherming tegen discriminatie, waarin een ongelijke behandeling slechts een discriminatie zal uitmaken indien dat verschil in behandeling niet objectief en redelijk wordt gerechtvaardigd.

In dat systeem is het, rekening houdend met de algemene doelstelling van de wet zoals vermeld in B.6, dan ook niet pertinent bepaalde discriminatiegronden uit het toepassingsgebied van de wet uit te sluiten.

B.14. Die maatregel is ook niet pertinent om misbruiken van de rechtsbescherming te voorkomen of te verhinderen dat de wet van haar doeleinden wordt afgeleid. Aangezien in het door de wetgever gekozen systeem dient te worden nagegaan of elk betwist verschil in behandeling objectief en redelijk kan worden gerechtvaardigd, biedt dat systeem, uit de aard zelf, voldoende waarborgen om eventuele misbruiken te verhinderen, zonder dat het noodzakelijk is om, zoals te dezen, een categorie van slachtoffers van discriminatie de bescherming van de wet te ontzeggen.

Het bestreden verschil in behandeling wekt bovendien, tegen de algemene doelstelling van de wet in, de indruk dat discriminatie op niet vermelde gronden minder beschermenswaardig is. Er bestaat geen enkele verantwoording voor het gegeven dat een verschil in behandeling op een grond zoals politieke overtuiging of taal, niet het voorwerp kan zijn van de burgerrechtelijke maatregelen waarin de bestreden wet voorziet.

De maatregel benadeelt immers slachtoffers van discriminatie op grond van politieke overtuiging of taal doordat hij hun de bescherming van de wet ontzegt.

B.15. Het eerste middel in de zaak nr. 2780 is gegrond in zoverre het gericht is tegen artikel 2, § 1, van de aangevochten wet.

In dat artikel moeten bijgevolg die woorden worden vernietigd waardoor de discriminatiegronden worden beperkt. Om dezelfde redenen dient ook de beperking van de discriminatiegronden, door de verwijzing naar artikel 2, § 1, (in de paragrafen 2, 6 en 7 van artikel 2) en door de verwijzing naar artikel 2 (in artikel 4), te worden vernietigd.

De bepalingen van de artikelen 2 tot 4 en 18 tot 31 van de bestreden wet zijn derhalve van toepassing op alle discriminaties, ongeacht de grond waarop zij zijn gebaseerd, met dien verstande dat hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan de uitsluiting van discriminatie op grond van « het geslacht » in de bij artikel 23 aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgedragen taak, die de wetgever in dat verband vermocht toe te wijzen aan het Instituut voor de gelijkheid van vrouwen en mannen, opgericht bij de wet van 16 december 2002 (*Belgisch Staatsblad*, 31 december 2002, vierde uitgave). Om discriminatie gebaseerd op het geslacht uit te sluiten van de bevoegdheid van het Centrum en deze, met

inbegrip van het optreden in rechte, toe te wijzen aan het voornoemde Instituut, heeft artikel 108 van de programmawet van 9 juli 2004 (*Belgisch Staatsblad*, 15 juli 2004, tweede uitgave) overigens artikel 31, eerste lid, van de bestreden wet aangevuld.

*I.B. Wat betreft de artikelen 6 tot 15 van de wet*

B.16. Het eerste middel in de zaak nr. 2783, wat het tweede en derde onderdeel ervan betreft, is gericht tegen de artikelen 6 tot en met 15 van de bestreden wet. Beide onderdelen zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 12, 15, 19 en 22 van de Grondwet, met de artikelen 2, 5, 8, 9, 10, 13 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag, en met de artikelen 6.1, 9.1, 17, 18, 19 en 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. De verzoeker acht zich gediscrimineerd doordat, hoewel hij het slachtoffer zou kunnen zijn van een van de misdrijven bedoeld in de artikelen 6 tot 15 van de wet wegens zijn politieke overtuiging of taal, die bepalingen niet zouden kunnen worden toegepast op diegene die het misdrijf heeft begaan omdat de wet niet van toepassing is op zulke discriminaties.

B.17. Geen enkele internationaalrechtelijke bepaling gebiedt om bij discriminerend gedrag strafrechtelijke sancties op te leggen. De Europese richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 beperkt zich ertoe te stellen dat de lidstaten ervoor zorgen, enerzijds, dat personen die zich « door niet-toepassing van het beginsel van gelijke behandeling » benadeeld achten, toegang krijgen tot « gerechtelijke en/of administratieve » procedures (artikel 9, lid 1) en, anderzijds, dat zij sancties zullen vaststellen die « doeltreffend, evenredig en afschrikkend » moeten zijn (artikel 17). Hetzelfde geldt voor de richtlijn 2000/43/EG van de Raad van 29 juni 2000 (artikelen 7, lid 1, en 15). Ofschoon uit de bepalingen van die twee richtlijnen in verband met de bewijslast kan worden afgeleid dat de strafprocedures niet worden uitgesloten (artikel 10, lid 3, van de richtlijn 2000/78/EG; artikel 8, lid 3, van de richtlijn 2000/43/EG), volgt uit het geheel van de richtlijnen dat de keuze van de meest geëigende procedure aan de lidstaten toekomt.

B.18. Bovendien moet de Staat, in het bijzonder bij het nemen van maatregelen die de vrijheid van meningsuiting kunnen beperken, vermijden dat strafrechtelijke maatregelen worden genomen wanneer andere maatregelen, zoals burgerrechtelijke sancties, het mogelijk maken de nagestreefde doelstelling te bereiken (zie in die zin onder meer Europees Hof voor de Rechten van de Mens, *Incal t/ Turkije*, 9 juni 1998, § 54, en *Sürek nr. 2 t/ Turkije*, 8 juli 1999, § 34).

B.19. Wanneer de wetgever kiest voor de strafrechtelijke weg, behoort het tot zijn beoordelingsbevoegdheid vast te stellen welk gedrag een strafrechtelijke sanctie verdient. De door hem gemaakte keuzes moeten evenwel redelijkerwijze worden verantwoord.

B.20. Artikel 6, § 2, van de anti-discriminatiewet, de enige bepaling van die wet waarbij de discriminatie zelf wordt bestraft met strafrechtelijke sancties, geeft een opsomming van de gronden van de strafbare discriminaties, waaronder noch de politieke overtuiging, noch de taal worden vermeld, terwijl die discriminatiegronden uitdrukkelijk vervat zijn in artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en in artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten.

B.21. De in B.8.2 in herinnering gebrachte overwegingen kunnen niet volstaan om dat verschil in behandeling tussen slachtoffers van discriminaties te verantwoorden, terwijl het erom gaat gedragingen waaraan overheden zich schuldig maken, te bestraffen.

Hoewel het Hof, teneinde de ongrondwettigheid af te keuren van artikel 2, § 1, van de wet, dat geen strafrechtelijke bepaling is, de woorden kan vernietigen die de discriminatiegronden beperken, zouden daarentegen de vereisten van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, verankerd in artikel 12 van de Grondwet, niet vervuld zijn indien de discriminatie, zonder nadere precisering, een constitutioneel bestanddeel van een misdrijf zou worden.

B.22. Het gehele artikel 6, § 2, van de wet dient derhalve te worden vernietigd.

B.23. De artikelen 6, § 1, en 7 tot 14 van de wet hebben evenwel een geheel andere draagwijdte.

B.24. In de misdrijven omschreven in artikel 6, § 1, worden, met de daarin gemaakte wijziging naar artikel 444 van het Strafwetboek, niet gedragingen maar wel uitlatingen of geschriften strafbaar gesteld. Zij vormen dus inmengingen in de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting. Bovendien beperken zij zich niet tot de bestraffing van de overheidsambtenaren maar zijn ze van toepassing op elke persoon.

B.25. Er kan worden aangenomen dat de wetgever, wanneer hij beslist tot strafbaarstellingen die de uitoefening van een grondwettelijke vrijheid beperken en die de horizontale werking van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie bewerkstelligen, zich ertoe beperkt in de eerste plaats de uitlatingen te bestraffen die hem het meest afkeurenswaardig lijken. De richtlijn 2000/78/EG, die ook van toepassing is op alle personen, « zowel in de overheidssector als in de particuliere sector » (artikel 3, lid 1), beoogt niet de discriminaties gebaseerd op de taal; bovendien heeft het begrip « overtuiging », vermeld in artikel 1 van die richtlijn, geen betrekking op de politieke overtuiging. Hetzelfde geldt voor artikel 13, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

B.26. De ontstentenis van die beide discriminatiegronden in de in B.23 bedoelde wetsbepalingen zou onevenredig zijn indien zij ertoe zou leiden de personen die daarvan het slachtoffer zijn de bescherming van de wet te ontzeggen. Uit de gedeeltelijke vernietiging van de bepalingen bedoeld in B.15 vloeit echter voort dat de in de wet bedoelde niet-strafrechtelijke maatregelen van toepassing zijn op elke discriminerende gedraging die binnen de werkingssfeer van de bestreden wet, inzonderheid artikel 2, § 4, ervan, valt.

B.27. Ten slotte is volgens de artikelen 7 tot 14 van de wet de discriminatoire drijfveer een grond voor verzwaring van het minimum van de straffen voor misdrijven die reeds strafbaar zijn gesteld in het Strafwetboek. In tegenstelling tot de andere strafbepalingen van de wet, vermelden de artikelen 7 tot 14 niet alleen de discriminatiegronden die zijn vermeld in artikel 2 - behoudens enkele uitzonderingen – maar tevens gronden die het voorwerp uitmaken van de wet van 30 juli 1981 tot bestraffing van bepaalde door racisme of xenofobie ingegeven daden.

B.28. Het staat aan de wetgever, wanneer hij beslist om het minimum van de toepasselijke straffen voor bepaalde misdrijven op te trekken, daarbij de discriminatiegronden aan te wijzen die hem thans het meest afkeurenswaardig lijken.

B.29. In zoverre de wet, in haar huidige redactie, de drijfveren voor misdrijven die worden ingegeven door haat, misprijzen en vijandigheid wegens politieke overtuiging of taal, niet vermeldt in de artikelen 7 tot 14, schendt de wet de in het middel aangevoerde bepalingen niet.

B.30. Het Hof dient verder te onderzoeken of die nieuwe misdrijven en die verzwarende omstandigheden beantwoorden aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken en of, in zoverre zij uitlatingen of geschriften bestraffen, zij niet op onverantwoorde wijze afbreuk doen aan de vrijheid van meningsuiting.

*II. Ten aanzien van de middelen aangevoerd tegen de strafbepalingen (de artikelen 6 tot 15 van de wet)*

B.31. Het tweede middel in de zaak nr. 2780 en het tweede en derde middel in de zaak nr. 2783 zijn afgeleid uit de schending van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie en het wettigheidsbeginsel in strafzaken gewaarborgd door de artikelen 10, 11, 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met de artikelen 9 en 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten en, wat de zaak nr. 2783 betreft, in ondergeschikte orde, de schending van de artikelen 10, 11, 12, 19, 22, 24, 25, 26 en 27 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met de artikelen 8, 9, 10 en 11 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Die middelen zijn gericht tegen de strafbepalingen van de anti-discriminatiewet in het algemeen, en de artikelen 6, 9, 11, 14 en 15 in het bijzonder.

*II.A. Wat betreft het wettigheidsbeginsel in strafzaken*

B.32. Artikel 12 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van de persoon is gewaarborgd.

Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft.

[...] »

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet. »

Artikel 7.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 15.1 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepalen :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. [...] »

B.33. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen, enerzijds, om te bepalen in welke gevallen en in welke vorm strafvervolging mogelijk is en, anderzijds, om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke burger dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat onder meer uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, degene die de feiten begaat, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van zijn daden kan zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet een beoordelingsbevoegdheid toekent aan de rechter voor zover zij de bijzondere eisen ter zake van nauwkeurigheid, duidelijkheid en voorspelbaarheid waaraan de strafwetten moeten voldoen, niet miskent.



*II.B. Wat betreft de aangevoerde schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken door het begrip « discriminatie » in artikel 6 van de wet*

B.34. De verzoekende partijen verwijten de wetgever dat hij in strafbepalingen de term « discriminatie » gebruikt, die niet zou voldoen aan de in B.33 vermelde vereisten.

B.35. De wetgever heeft het begrip discriminatie in artikel 6 van de wet niet gedefinieerd. Dat begrip is vaak het voorwerp geweest van rechtspraak van onder meer het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en van het Arbitragehof; bovendien is tijdens de parlementaire voorbereiding herhaaldelijk erop gewezen dat de wetgever naar die rechtspraak wilde verwijzen (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1999, nr. 2-12/1, p. 4; 2001-2002, nr. 2-12/15, pp. 99, 121). Er werd meer bepaald aan herinnerd dat, volgens een vaste rechtspraak van het Europees Hof, « ‘ een onderscheid discriminerend is indien het niet objectief noch redelijk kan worden verantwoord, dit wil zeggen indien geen legitiem doel wordt nagestreefd of indien er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel ’ (arrest van 28 mei 1985, reeks A, nr. 94, § 72) » (*ibid.*, p. 99). De wetsbepalingen hebben dus enkel betrekking op het begrip discriminatie dat overeenstemt met de omschrijving die zowel het Europees Hof als het Arbitragehof, evenals het Hof van Cassatie en de Raad van State, van dat begrip geven.

B.36. Discriminatie kan overigens alleen het voorwerp zijn van de maatregelen waarin de wet voorziet indien zij de personen die tot de gediscrimineerde categorie behoren, benadeelt. Amendementen waarin werd onderstreept dat een verschil in behandeling alleen discriminerend is wanneer het een « nadelig of negatief » effect heeft en waarin vervolgens werd voorgesteld te preciseren dat de gediscrimineerde persoon « ongunstiger [moet zijn behandeld] dan een ander in een vergelijkbare situatie », werden verworpen omdat de definitie die erin werd voorgesteld « dezelfde strekking [had] als die welke in het wetsontwerp [was] vervat » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1578/008, pp. 11-13).

B.37. Aan die vereiste wordt impliciet herinnerd in de burgerrechtelijke bepalingen van de wet die een vordering tot staking alleen mogelijk maken voor « het slachtoffer van de discriminatie » (artikelen 19, §§ 1 en 3, 20 en 31, derde lid) of voor bepaalde groeperingen « wanneer afbreuk wordt gedaan aan de statutaire opdrachten die ze zich tot doel hebben gesteld » (artikel 31, tweede lid).

B.38. De wet wijkt aldus niet af van de regel van gerechtelijk recht volgens welke een rechtsvordering niet kan worden toegelaten indien de eiser geen belang heeft om ze in te dienen (artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek), waarbij dat belang persoonlijk en rechtstreeks moet zijn (Cass., 19 september 1996, *Arr. Cass.*, 1996, 775), noch van de regel van de strafrechtspleging volgens welke de rechtsvordering tot herstel van de door een misdrijf veroorzaakte schade, enkel kan worden ingesteld door diegene die de schade heeft geleden (artikel 3 van de wet van 17 april 1878 houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering), dit wil zeggen door diegene die door dat misdrijf rechtstreeks en persoonlijk is benadeeld (Cass., 16 oktober 1991, *Arr. Cass.*, 1992, 157), waarbij de schending van een belang dat niet verschilt van het collectieve belang niet volstaat om een burgerlijke partijstelling ontvankelijk te maken (Cass., 9 november 1983, *Arr. Cass.*, 1984, 288).

B.39. Het komt de strafrechter toe om geval per geval te onderzoeken of het verschil in behandeling dat wordt aangevoerd als bestanddeel van de misdrijven omschreven in artikel 6 van de wet, objectief en redelijk verantwoord is. Met toepassing van de algemene strafrechtelijke beginselen is het aan de vervolgende partij om het bewijs te leveren van discriminatie, waarbij elke twijfel over de discriminerende aard van het verschil in behandeling in het voordeel is van de beklaagde.

B.40.1. Aangezien (a) de term « discriminatie » in de omgangstaal op een willekeurig verschil in behandeling slaat, en binnen een vaste rechtspraak geopteerd is voor de in B.35 vermelde omschrijving ervan, (b) de artikelen 6 tot 14 van de wet, in elk van de bepalingen ervan, de elementen preciseren die aanleiding geven tot een strafbaarstelling van discriminatie, en (c) de straffen waarin de wet voorziet, alleen mogelijk zijn wanneer discriminatie de personen die het slachtoffer ervan zijn, rechtstreeks en persoonlijk benadeelt, zoals is vermeld in B.36 tot B.38, kan niet ervan worden uitgegaan dat de artikelen 6 tot 14 van de wet, doordat zij van discriminatie een bestanddeel van bepaalde misdrijven maken, of een verzwaringsgrond voor bepaalde strafminima, niet voldoen aan de vereisten van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

B.40.2. Bovendien kunnen een verschil in behandeling dat het voorwerp uitmaakt van een breed maatschappelijk debat en elke uiting die tot de grondwettelijk en verdragsrechtelijk gewaarborgde vrijheid van meningsuiting behoort, bij ontstentenis van het vereiste bijzondere opzet, niet strafbaar zijn.

In die interpretatie schendt het begrip « discriminatie » in artikel 6 het wettigheidsbeginsel in strafzaken niet.

*II.C. Wat betreft de aangevoerde schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken, de vrijheid van meningsuiting en het gelijkheidsbeginsel door het misdrijf van « aanzetten tot discriminatie, haat of geweld » in artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet*

B.41. Doordat het uitlatingen of het verspreiden van geschriften strafbaar stelt in de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek, vormt artikel 6, § 1, eerste streepje, van de bestreden wet een inmenging in de vrijheid van meningsuiting, gewaarborgd bij artikel 19 van de Grondwet en bij artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.42. Artikel 19 van de Grondwet bepaalt :

« De vrijheid van erediens, de vrije openbare uitoefening ervan, alsmede de vrijheid om op elk gebied zijn mening te uiten, zijn gewaarborgd, behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheden worden gepleegd. »

B.43. Artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens bepaalt :

« 1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen. Dit artikel belet niet dat Staten radio-omroep-, bioscoop- of televisie-ondernemingen kunnen onderwerpen aan een systeem van vergunningen.

2. Daar de uitoefening van deze vrijheden plichten en verantwoordelijkheden met zich brengt, kan zij worden onderworpen aan bepaalde formaliteiten, voorwaarden, beperkingen of sancties, welke bij de wet worden voorzien en die in een democratische samenleving nodig zijn in het belang van 's lands veiligheid, de bescherming van de openbare orde en het voorkomen van strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden, de

bescherming van de goede naam of de rechten van anderen om de verspreiding van vertrouwelijke mededelingen te voorkomen of om het gezag en de onpartijdigheid van de rechterlijke macht te waarborgen. »

B.44. De vrijheid van meningsuiting is een van de pijlers van een democratische samenleving. Zij geldt niet alleen voor de « informatie » of de « ideeën » die gunstig worden onthaald of die als onschuldig of onverschillig worden beschouwd, maar ook voor die welke de Staat of een of andere groep van de bevolking schokken, verontrusten of kwetsen. Zo willen het pluralisme, de verdraagzaamheid en de geest van openheid, zonder welke er geen democratische samenleving kan bestaan (Europees Hof voor de Rechten van de Mens, 7 december 1976, Handyside t/ Verenigd Koninkrijk, § 49, 23 september 1998, Lehideux en Isorni t/ Frankrijk, § 55, en 28 september 1999, Öztürk t/ Turkije, § 64).

B.45.1. Artikel 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens luidt :

« Het genot van de rechten en vrijheden, welke in dit Verdrag zijn vermeld, is verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. »

Artikel 26 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten bepaalt :

« Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status. »

Krachtens artikel 13, lid 1, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap kan de Raad passende maatregelen nemen om discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid te bestrijden.

Uit de parlementaire voorbereiding van de wet (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 99) blijkt ten slotte dat, hoewel het niet is geratificeerd, rekening is gehouden met het Twaalfde Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, waarvan artikel 1 bepaalt :

« Het genot van elk in de wet neergelegd recht moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond dan ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status. »

B.45.2. De noodzaak om discriminaties te bestrijden kan derhalve worden beschouwd als een maatregel die in een democratische samenleving nodig is in de zin van artikel 10.2 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.46. Die inmenging is voortaan vastgelegd bij wet en uit de in B.35 tot B.40.2 vermelde overwegingen blijkt dat de term « discriminatie », voor zover hij wordt geïnterpreteerd in de zin aangegeven in B.40.1 en B.40.2, beantwoordt aan de vereisten van het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Dat neemt niet weg dat moet worden nagegaan of die inmenging niet onevenredig is met het doel dat ermee wordt nagestreefd.

B.47. Volgens artikel 6, § 1, eerste streepje, van de bestreden wet, wordt met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen, gestraft :

« hij die in een van de omstandigheden genoemd in artikel 444 van het Strafwetboek aanzet tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het geslacht, de seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap ».

B.48. De verwijzing naar artikel 444 van het Strafwetboek geeft aan dat dit aanzetten alleen strafbaar is indien het gebeurt in een van de volgende omstandigheden :

- « - Hetzij in openbare bijeenkomsten of plaatsen;
- Hetzij in tegenwoordigheid van verscheidene personen, in een plaats die niet openbaar is, maar toegankelijk voor een aantal personen die het recht hebben er te vergaderen of ze te bezoeken;
- Hetzij om het even welke plaats, in tegenwoordigheid van de beledigde en voor getuigen;
- Hetzij door geschriften, al dan niet gedrukt, door prenten of zinnebeelden, die aangeplakt, verspreid of verkocht, te koop geboden of openlijk tentoongesteld worden;

- Hetzij ten slotte door geschriften, die niet openbaar gemaakt, maar aan verscheidene personen toegestuurd of meegedeeld worden. »

B.49. De term « aanzetten tot » geeft op zich aan dat de strafbaar gestelde handelingen verder gaan dan louter informatie, ideeën of kritiek. De gebruikelijke betekenis van het werkwoord « aanzetten tot » is « aansporen om iets te doen », « opzetten, aanstoken ». Er kan slechts sprake zijn van aanzetten indien de uitlatingen of geschriften die respectievelijk gedaan of verspreid zijn in de omstandigheden beschreven in artikel 444 van het Strafwetboek, aanmoedigen of aansporen tot discriminatie. Rekening houdend met de omschrijving van die term zoals aangegeven in B.35, zal aanzetten tot een verschil in behandeling alleen strafbaar zijn indien dat verschil niet objectief noch redelijk kan worden verantwoord. Dat aanzetten zal in dat geval alleen kunnen worden verklaard door de wil aan te sporen tot haat of geweld, zodat de drie termen die in artikel 6, § 1, eerste streepje, worden gebruikt, de verschillende gradaties van eenzelfde gedrag aangeven.

B.50. De woorden « haat » en « geweld » zijn zodanig ingeburgerd dat iedereen redelijkerwijze weet welke uitlatingen en geschriften, prenten of zinnebeelden die hij verspreidt, binnen het toepassingsgebied van de strafwet vallen. Op basis van die woorden kan een onderscheid worden gemaakt tussen de uiting van een mening, die vrij blijft - ook al is zij scherp, kritisch of polemisch -, en het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld dat alleen strafbaar is wanneer wordt aangetoond dat er sprake is van een voornemen om aan te zetten tot discriminerend, haatdragend of gewelddadig gedrag.

B.51. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt ten slotte dat het om een opzettelijk misdrijf gaat. Daarbij moet ervan worden uitgegaan dat er sprake moet zijn van bijzonder opzet. Wegens de draagwijdte die moet worden gegeven aan de termen aanzetten, discriminatie, haat en geweld, mag het niet gaan om een misdrijf waarvan het bestaan zou worden aangenomen vanaf het ogenblik dat de materiële elementen ervan aanwezig zijn. Integendeel, om te kunnen spreken van een misdrijf dient het specifieke morele element dat vervat is in de termen zelf die in de wet worden gehanteerd, te zijn aangetoond.

Door de vereiste dat er sprake moet zijn van een bijzondere wil aan te zetten tot discriminatie, haat of geweld, wordt uitgesloten dat, indien geen sprake is van zulk een aanzetten, het verspreiden van pamfletten strafbaar zou kunnen worden gesteld (*Parl. St.*,

Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15, p. 126); hetzelfde moet gelden voor grappen, spottende uitlatingen, meningen en elke uiting die, bij gebrek aan het vereiste bijzondere opzet, behoort tot de vrijheid van meningsuiting. Tijdens de debatten in de Senaat werd immers expliciet het volgende verklaard :

« De minister vraagt akkoord te gaan met de stelling dat elk onderscheid dat is gebaseerd op de uitoefening van een vrijheid die in de Grondwet is ingeschreven, niet vervolgd kan worden als een daad van discriminatie. Dergelijk onderscheid wordt dan ambtshalve toelaatbaar geacht. Het is niet de bedoeling van voorliggende wet de grondwettelijke bepalingen met de voeten te treden. » (*ibid.*, p. 146)

Die eensgezindheid is tot uiting gekomen in artikel 3 van de wet, dat bepaalt dat deze « [...] geen afbreuk [doet] aan de bescherming en de uitoefening van de in de Grondwet en in de internationale mensenrechtenconventies opgenomen fundamentele rechten en vrijheden ».

B.52. Onder voorbehoud van die interpretatie, doet de in het geding zijnde bepaling uit zichzelf niet op discriminerende wijze afbreuk aan de vrijheden die in het middel zijn aangehaald.

*II.D. Wat betreft de aangevoerde schending van het wettigheidsbeginsel in strafzaken door de strafbaarstelling van het aanzetten tot indirecte discriminatie in artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet*

B.53. Hoewel niet expliciet vermeld in artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet, kan uit haar parlementaire voorbereiding worden afgeleid dat het aanzetten tot directe discriminatie en het aanzetten tot indirecte discriminatie strafbaar zijn. Hoewel de tekst die door de Senaat is aangenomen, alleen betrekking had op de eerste vorm van discriminatie (*Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1678/001, p. 4*), is het, door het weglaten van het woord « directe » - ten gevolge van een door de Kamer van volksvertegenwoordigers aangenomen amendement van de Regering (*Parl. St., Kamer, 2001-2002, DOC 50-1678/003, p. 7* en *DOC 50-1678/008, pp. 56-57*) -, duidelijk dat de wet de twee vormen van discriminatie beoogt.

B.54. Volgens artikel 2, § 2, van de wet is « er [...] sprake van indirecte discriminatie wanneer een ogenschijnlijk neutrale bepaling, maatstaf of handelwijze als dusdanig een schadelijke weerslag heeft op personen op wie een van de in § 1 genoemde discriminatiegronden van toepassing is, tenzij die bepaling, maatstaf of handelwijze objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd ».

B.55. Ook al voegt de verwijzing naar het feit dat die bepaling, maatstaf of handelwijze « objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd » niets toe aan de definitie van het begrip « discriminatie » vermeld in B.35, toch is het moeilijk denkbaar op welke manier opzettelijk zou kunnen worden aangezet tot een « ogenschijnlijk neutrale handelwijze », of tot een daad waarvan de discriminerende aard alleen tot uiting komt door de « schadelijke weerslag » ervan. Zulk een definitie bevat een vaag element dat niet verhindert dat een burgerrechtelijke maatregel kan worden genomen tegen indirecte discriminatie, maar dat niet verenigbaar is met de vereiste van voorzienbaarheid die inherent is aan de strafwet.

B.56. De strafbaarstelling die bij artikel 6, § 1, eerste streepje, is gecreëerd, voldoet bijgevolg enkel aan het wettigheidsbeginsel in strafzaken indien zij in die zin wordt geïnterpreteerd dat zij alleen betrekking heeft op het opzettelijk aanzetten tot directe discriminatie.

*II.E. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel door het verschil in behandeling tussen diegenen die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld (artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet) en diegenen die een daad van discriminatie, haat of geweld begaan*

B.57. Artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet wordt verder nog bekritiseerd in zoverre die bepaling het aanzetten tot discriminatie, haat of geweld strafbaar stelt, maar dat niet doet met betrekking tot de handelingen zelf die discriminatie, haat of geweld inhouden, wat afbreuk zou doen aan het gelijkheidsbeginsel.

B.58. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling van de wetgever was in een specifieke behandeling te voorzien voor het openlijk te kennen geven, het richtbaar maken of het voorstaan van discriminatie (*Parl. St.*, Senaat, 2001-2002, nr. 2-12/15,



pp. 88, 163 en 168). Een handeling die een verschil in behandeling impliceert, kan worden gerechtvaardigd indien een legitiem doel wordt nagestreefd en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel. Uitlatingen, boodschappen of geschriften die aanzetten tot discriminatie, haat of geweld, houden daarentegen op zich een « bijzonder opzet » in (B.51), wat rechtvaardigt dat zij strafrechtelijk worden bestraft. De wetgever vermocht redelijkerwijze ervan uit te gaan dat uitlatingen en geschriften die tot doel hebben discriminerende handelingen te legitimeren, strafrechtelijk moeten worden bestraft, terwijl de discriminerende handelingen zelf zich meer lenen tot burgerrechtelijke sancties (*Parl. St., ibid.*, p. 72).

Het ontbreken, in de bestreden wet, van strafbepalingen voor discriminerende handelingen verhindert niet de toepassing van de specifieke strafbepalingen die zijn vastgelegd in bijzondere wetten, zoals die reeds bestaan inzake de werving en selectie van werknemers.

*II.F. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van meningsuiting door de bestraffing van « het openlijk zijn voornemen te kennen geven tot discriminatie, haat of geweld » in artikel 6, § 1, tweede streepje, van de wet*

B.59. Volgens artikel 6, § 1, tweede streepje, van de bestreden wet, wordt met een gevangenisstraf van een maand tot een jaar en met een geldboete van vijftig euro tot duizend euro of met een van die straffen alleen, gestraft :

« hij die in een van de omstandigheden als bedoeld in artikel 444 van het Strafwetboek openlijk zijn voornemen te kennen geeft tot discriminatie, haat of geweld jegens een persoon, een groep, een gemeenschap of de leden ervan, wegens het geslacht, de seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of de toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap ».

B.60. Het verbod openlijk een voornemen te kennen te geven in een van de omstandigheden beschreven in artikel 444 van het Strafwetboek, gaat verder dan nodig is om het nagestreefde doel te bereiken. Zulk een verbod, doordat het verwijst naar de discriminatiegronden opgesomd in artikel 6, § 1, tweede streepje, smoort elk debat omdat het

verhindert dat diegene die dat voornemen uit, kan worden tegengesproken en ervan zou kunnen worden afgebracht dat voornemen te verwezenlijken.

B.61. Het uiten van zulk een voornemen kan weliswaar propaganda worden indien het door middel van geschriften, prenten of zinnebeelden gebeurt, zoals bepaald bij artikel 444, vierde lid, van het Strafwetboek. Indien het voornemen op die manier wordt geuit, kan het echter aanleiding geven tot burgerrechtelijke maatregelen binnen de werkingssfeer van de wet. Indien het uiten van een dergelijk voornemen bovendien aanzet tot discriminatie, haat of geweld, is het strafbaar met toepassing van artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet.

B.62. Artikel 6, § 1, tweede streepje, van de wet dient bijgevolg te worden vernietigd.

*II.G. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel en het wettigheidsbeginsel in strafzaken door de strafverzwaringssgronden en het gebruik van de termen « haat », « misprijzen » en « vijandigheid » in de artikelen 7 tot 14 van de wet*

B.63. In het eerste onderdeel van het eerste middel in de zaak nr. 2783 wordt de wetgever verweten dat hij in de bestreden wet in een strafverzwaring voorziet wanneer een van de drijfveren van het misdrijf « de haat [is] tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon » en voor zover die gevoelens worden geuit tegenover een slachtoffer omdat dit een van de eigenschappen bezit die in de wet zijn opgesomd. Eenzelfde bezwaar wordt geuit in het vijfde middel aangevoerd in de zaak nr. 2780.

B.64. De tekst van het wetsvoorstel voorzag erin dat « [...] de correctionele straffen [kunnen] worden verdubbeld en de criminele straffen worden verhoogd overeenkomstig artikel 54 van het Strafwetboek, wanneer de drijfveer van een misdrijf gelegen is in het geslacht, de seksuele geaardheid, de burgerlijke [staat], de afkomst, de leeftijd, het vermogen, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap van het slachtoffer », waarbij die laatste bepaling voorzag in een verhoging van de criminele straffen in geval van herhaling (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1999, nr. 2-12/1, p. 9).

De afdeling wetgeving van de Raad van State deed opmerken dat « het [...] verkieslijk [is] te stellen dat een strafbaar feit dat ingegeven wordt door haat, misprijzen of vijandigheid

jegens een persoon op basis van een van de gronden opgesomd in artikel 2, § 1, eerste lid, een persoonlijke verzwarende omstandigheid oplevert ». Zij was eveneens van mening dat « meer fundamenteel [...] de bevoegdheid van de strafrechter bij het bepalen van de straf ruim genoeg [is], zodat een soortgelijke bepaling overbodig is » (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-12/5, p. 15).

B.65. Rekening houdend met die opmerkingen, heeft de wetgever een verzwarende bepaling van de straffen laten afhangen van de voorwaarde dat een van de drijfveren van de misdaad of het wanbedrijf bestaat in « de haat tegen, het misprijzen van of de vijandigheid tegen een persoon », wegens een van de gronden die zijn opgenomen in de artikelen 7 tot 14 van de wet. Bovendien heeft hij niet in een systematische verdubbeling of verzwarende bepaling van de straffen voorzien, maar in een verhoging van het minimum van die straffen.

B.66. Met die bepalingen wordt geen nieuwe strafbaarstelling gecreëerd. Zij kunnen alleen worden toegepast wanneer is aangetoond dat iemand een van de volgende misdrijven heeft begaan: aanranding van de eerbaarheid of verkrachting (artikel 7 van de wet, dat verwijst naar hoofdstuk V van titel VII van boek II van het Strafwetboek); doodslag, moord, vergiftiging, opzettelijke slagen en verwondingen (artikel 8 van de wet, dat verwijst naar de artikelen 393 tot 405*bis* van het Strafwetboek); verzuim of weigering hulp te bieden aan iemand die in gevaar verkeert (artikel 9 van de wet, dat verwijst naar de artikelen 422*bis* en 422*ter* van het Strafwetboek); onrechtmatige opsluiting en schending van de woning (artikel 10 van de wet, dat verwijst naar hoofdstuk IV van titel VIII van boek II van het Strafwetboek); belaging (artikel 11 van de wet, dat verwijst naar hoofdstuk IV*bis* van titel VIII van boek II van het Strafwetboek); lasterlijke aantijgingen, lasterlijke aangifte, beledigingen en grafschennis (artikel 12 van de wet, dat verwijst naar hoofdstuk V van titel VIII van boek II van het Strafwetboek); brandstichting (artikel 13 van de wet, dat verwijst naar de artikelen 510 tot 514 van het Strafwetboek) en vernieling van andermans roerende eigendommen (artikel 14 van de wet, dat verwijst naar de artikelen 528 tot 532 van het Strafwetboek).

B.67. Het behoort tot de bevoegdheid van de wetgever te beoordelen of het aangewezen is de rechters te dwingen tot gestrengheid wanneer het erom gaat inbreuken te bestraffen die het algemeen belang zeer ernstig schaden. Door in de aangegeven mate het minimum van de straffen te verhogen, heeft de wetgever een maatregel genomen die in verhouding staat tot het

nagestreefde doel en die daarmee niet onevenredig is. De wet voorziet niet in een verhoging van het maximum van de straffen en sluit de toepassing niet uit van de artikelen 79 tot 85 van het Strafwetboek op grond waarvan de straf van opsluiting en de gevangenisstraf kunnen worden verminderd in geval van verzachtende omstandigheden, noch van de bepalingen van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie.

B.68. De betekenis van de woorden « haat, misprijzen en vijandigheid » wordt gepreciseerd door een opsomming van de omstandigheden waarin in een verhoging van het strafminimum is voorzien. De verzwaring van dat minimum is alleen mogelijk indien niet alleen wordt aangetoond dat het slachtoffer van het misdrijf tot een van de in de wet opgesomde categorieën van personen behoort, maar ook dat de drijfveer van het misdrijf meer bepaald haat, misprijzen of vijandigheid was, ingegeven door het feit dat het slachtoffer tot een van die categorieën behoorde.

B.69. De wetgever heeft ten slotte, in plaats van die verzwaring van de minimumstraf uit te breiden tot alle misdrijven, misdrijven opgesomd waarvan in het bijzonder kan worden aangenomen dat zij zijn ingegeven door een discriminerende drijfveer tegenover het slachtoffer. Die keuze is niet zonder redelijke verantwoording. Het zijn immers misdrijven als gewelddaden, seksueel geweld, schuldig verzuim, vernieling van goederen, aanranding van de eer en belaging die gepaard kunnen gaan met gedrag, uitlatingen, opschriften of geschriften waaruit de rechter kan afleiden, na te hebben vastgesteld dat het misdrijf is bewezen, dat een van de drijfveren van de dader haat, misprijzen of vijandigheid, ingegeven door een van de in de wet opgesomde gronden, was.

B.70. De middelen waarin de bepalingen worden bekritiseerd waarbij het minimum van de toepasselijke straffen kan worden verhoogd in de omstandigheden die de wet beoogt, zijn niet gegrond.

### III. Ten aanzien van de middelen aangevoerd tegen de overige bepalingen van de wet

III.A. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel en de vrijheid van meningsuiting door artikel 2, § 4, vijfde streepje, en artikel 19, § 1, van de wet

B.71. Het derde middel in de zaak nr. 2780 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat artikel 2, § 4, vijfde streepje, van de bestreden wet een verbod oplegt van directe of indirecte discriminatie bij « het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen », terwijl artikel 19 van de Grondwet eenieder de vrijheid waarborgt om op elk gebied zijn mening te uiten behoudens bestraffing van de misdrijven die ter gelegenheid van het gebruikmaken van die vrijheid worden gepleegd, en die vrijheid voor eenieder zonder discriminatie zou moeten gelden.

Het zevende middel in dezelfde zaak is hiermee nauw verbonden en kan ermee worden behandeld. Dat middel, gericht tegen artikel 19, § 1, van de bestreden wet, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg de staking kan bevelen van « een zelfs onder het strafrecht vallende daad waardoor de bepalingen van deze wet worden overtreden », zodat niet enkel de verspreiding maar ook de publicatie van boeken, geschriften, pamfletten en andere dragers van een mening zou kunnen worden verhinderd, terwijl artikel 19 van de Grondwet censuur verbiedt en een meningsuiting enkel *a posteriori*, op grond van een wet, kan worden bestraft.

B.72. De bestreden bepaling van artikel 2, § 4, luidt :

« Elke vorm van directe of indirecte discriminatie is verboden bij :

[...]

- het verspreiden, het publiceren of het openbaar maken van een tekst, een bericht, een teken of enig andere drager van discriminerende uitlatingen;

[...]. »

Artikel 19, § 1, van dezelfde wet luidt :

« Op verzoek van het slachtoffer van de discriminatie of van een van de in artikel 31 bedoelde groeperingen stelt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg of, naar gelang van de aard van de daad, de voorzitter van de arbeidsrechtbank of van de rechtbank van koophandel, het bestaan vast van een zelfs onder het strafrecht vallende daad waardoor de bepalingen van deze wet worden overtreden en beveelt hij de staking ervan.

De voorzitter van de rechtbank kan de opheffing van de staking bevelen zodra bewezen is dat een einde is gemaakt aan de overtreding van deze wet. »

B.73. Vermits de vrijheid van meningsuiting een van de pijlers is van een democratische samenleving, zoals in herinnering is gebracht in B.44, dienen de uitzonderingen op de vrijheid van meningsuiting op strikte wijze te worden geïnterpreteerd. Er moet worden aangetoond dat de beperkingen noodzakelijk zijn in een democratische samenleving, aan een dwingende noodwendigheid beantwoorden en evenredig zijn aan de wettige doelstellingen die daarmee worden nagestreefd.

Artikel 2, § 4, vijfde streepje, heeft geen betrekking op handelingen maar op uitlatingen die een verschil in behandeling impliceren dat niet objectief en redelijkerwijze wordt gerechtvaardigd. De wet geeft niet aan waarin of wanneer die discriminerende uitlatingen de in een democratische samenleving toelaatbare drempel overschrijden van het verkondigen van ideeën welke kunnen « schokken, verontrusten of kwetsen ». Aldus voldoet die bepaling niet aan de strikte vereisten waaraan de beperking van de vrijheid van meningsuiting is onderworpen.

De middelen zijn gegrond in zoverre ze betrekking hebben op artikel 2, § 4, vijfde streepje, van de bestreden wet.

B.74. Wat artikel 19, § 1, van de bestreden wet betreft, stelt het Hof vast dat niet zozeer het beginsel van de stakingsvordering zelf wordt bestreden, waardoor de verdere verspreiding van dragers van een mening wordt verhinderd, doch wel de mogelijkheid tot verhindering van de publicatie zelf, waardoor een vorm van preventieve censuur zou worden ingesteld die bij de artikelen 19 en 25 van de Grondwet wordt verboden.

B.75. Bij de toepassing van artikel 19, § 1, zal de rechter rekening dienen te houden met het bij de artikelen 19 en 25 van de Grondwet gewaarborgde verbod van preventieve maatregelen in het algemeen en het verbod van censuur in het bijzonder, wat impliceert dat het rechterlijke optreden slechts mogelijk is wanneer er reeds een verspreiding is geweest.

Bovendien zal de rechter moeten nagaan of de beperking van de vrijheid van meningsuiting, die uit de toepassing van die bepaling kan voortvloeien, *in concreto* noodzakelijk is, beantwoordt aan een dwingende sociale noodwendigheid en evenredig is met de wettige doelstelling die door die bepaling wordt nagestreefd. Met toepassing van het bestreden artikel 19, § 1, kunnen derhalve geen beperkingen worden opgelegd aan het recht van de burgers om, zelfs op de polemische toon die het openbaar debat kan kenmerken, hun mening te uiten over maatschappelijke fenomenen, zelfs wanneer die meningen de Staat of een of andere groep van de bevolking « schokken, verontrusten of kwetsen ».

In die interpretatie schendt artikel 19, § 1, de artikelen 10, 11, 19 en 25 van de Grondwet niet.

*III.B. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 4 van de wet met betrekking tot de maatregelen van positieve actie*

B.76. Het vierde middel in de zaak nr. 2780, dat gericht is tegen de in artikel 4 van de bestreden wet toegestane maatregelen van positieve actie, is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. De verzoekende partijen zien niet in dat het baseren van een onderscheid op de in de wet opgesomde gronden dermate schokkend wordt ervaren dat verregaande wettelijke maatregelen noodzakelijk zijn om daartegen op te treden, terwijl « positieve discriminatie » aanvaardbaar wordt geacht en zij onvermijdelijk de negatieve discriminatie van een andere persoon zou inhouden.

B.77. Artikel 4 van de anti-discriminatiewet luidt :

« De bepalingen van deze wet vormen geen belemmering voor het nemen of handhaven van maatregelen die beogen, om de volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, de nadelen verband houdende met een van de gronden bedoeld in artikel 2, te voorkomen of te compenseren. »

Tengevolge van het aannemen van het eerste middel (B.15), dient artikel 4 aldus te worden gelezen dat de bepalingen van de bestreden wet geen belemmering vormen voor het nemen of handhaven van maatregelen die beogen, om de volledige gelijkheid in de praktijk te waarborgen, de nadelen te voorkomen of te compenseren, en dit ongeacht de grond waarop de maatregel van positieve actie is gebaseerd.

B.78. De tekst van artikel 4 is het gevolg van een regeringsamendement dat in de Kamer van volksvertegenwoordigers werd neergelegd en dat beoogde « het concept ‘ positieve acties ’ te herformuleren », waardoor de bewoordingen nauwer zouden aansluiten bij de eerder vermelde E.G.-richtlijnen (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1578/008, p. 52). Die richtlijnen voorzien eveneens in de mogelijkheid van positieve actie. In het door de Senaat aangenomen wetsontwerp werden die maatregelen omschreven als « maatregelen die het bevorderen van gelijke kansen tot doel hebben en waarbij specifieke voordelen worden ingesteld of gehandhaafd om met betrekking tot personen voor wie een in artikel 2 genoemde discriminatiegrond kan gelden, moeilijkheden te voorkomen of te compenseren » (*Parl. St.*, Kamer, 2001-2002, DOC 50-1578/001, p. 4).

B.79. Met de bestreden bepaling wil de wetgever vermijden dat de toepassing van de wet strijdt met maatregelen die ertoe strekken ongelijkheden te voorkomen of te compenseren.

Zoals het Hof in zijn arrest nr. 9/94 al heeft gesteld, kan de draagwijdte van een wetgevende norm of bepaling niet zover reiken dat, bij de beoordeling van toepassingen van maatregelen van positieve actie, de bevoegde rechter zou worden verhinderd *in concreto* na te gaan (a) of die maatregelen worden toegepast in de gevallen waarin een kennelijke ongelijkheid bestaat, (b) of het verdwijnen van die ongelijkheid door de wetgever als een te bevorderen doelstelling wordt aangewezen, (c) of de maatregelen van tijdelijke aard zijn en verdwijnen wanneer het beoogde doel is bereikt en (d) of de maatregelen andermans rechten niet onnodig beperken. In zijn memories heeft de Ministerraad overigens bevestigd dat de bestreden bepaling dient te worden geïnterpreteerd in het licht van de voorwaarden die het Hof in het verleden heeft verbonden aan maatregelen van positieve actie.

In die interpretatie van de bestreden bepaling kan het middel niet worden aangenomen.



*III.C. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 17 van de wet met betrekking tot het toezicht op de naleving van de wet*

B.80. Het zesde middel in de zaak nr. 2780 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, doordat artikel 17 van de bestreden wet voorziet in een nieuwe categorie van toezichtsambtenaren, die moeten toezien op de naleving van de bestreden wet, overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie, terwijl geen objectieve en redelijke verantwoording zou bestaan voor het krachtiger nastreven van de naleving van de bestreden wet dan van andere wetten.

B.81. Artikel 17 van de anti-discriminatiewet luidt :

« Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van gerechtelijke politie, houden de door de Koning aangewezen ambtenaren toezicht op de naleving van de bepalingen van deze wet en de uitvoeringsbesluiten ervan.

Deze ambtenaren oefenen dit toezicht uit overeenkomstig de bepalingen van de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie. »

Volgens de parlementaire voorbereiding strekt de bestreden bepaling ertoe de leden van de arbeidsinspectie de bevoegdheid te verlenen om de inbreuken op de antidiscriminatiewet vast te stellen; hun bevoegdheid wordt bepaald door de wet van 16 november 1972 betreffende de arbeidsinspectie (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-12/6, p. 6). Uit de bespreking van het amendement dat tot die bepaling heeft geleid, blijkt dat de bevoegdheid van de arbeidsinspectie zich slechts uitstrekt tot discriminatie op het werk (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-12/15, p. 182).

De bepaling heeft derhalve niet de algemene en uitzonderlijke strekking die de verzoekende partijen eraan lijken te geven. In het licht van de algemene doelstelling van de anti-discriminatiewet, in het algemeen, en de E.G.-richtlijnen 2000/43/EG en 2000/78/EG, in het bijzonder, is die maatregel redelijk verantwoord.

Het middel kan niet worden aangenomen.

*III.D. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 19, § 3, van de wet met betrekking tot de omkering van de bewijslast*

B.82. Het achtste middel in de zaak nr. 2780 is afgeleid uit de schending van de artikelen 10, 11 en 19 van de Grondwet, doordat in het bestreden artikel 19, § 3, de bewijslast inzake directe en indirecte discriminatie wordt omgekeerd ten laste van de verweerder, terwijl de regels dat eenieder onschuldig is tot het tegendeel is bewezen en dat het toekomt aan diegene die vordert om datgene wat hij beweert, ook te bewijzen, fundamenteel zijn in ons rechtssysteem en de omkering van die bewijslast, bij toepassing van artikel 19, § 1, ook gevolgen zou kunnen hebben in een strafrechtelijke procedure op grond van hetzelfde feit.

B.83. Artikel 19, § 3, van de anti-discriminatiewet luidt :

« Wanneer het slachtoffer van de discriminatie of een van de in artikel 31 bedoelde groeperingen voor het bevoegde gerecht feiten, zoals statistische gegevens of praktijktests, aanvoert die het bestaan van een directe of indirecte discriminatie kunnen doen vermoeden, valt de bewijslast dat er geen discriminatie is, ten laste van de verweerder. »

Die bepaling berust op de vaststelling dat het slachtoffer van discriminatie meestal in een zwakke positie staat tegenover degene die de discriminerende handeling verricht (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-12/15, p. 8), zodat het aangewezen werd geacht de bewijslast om te keren :

« De grootste toepassingsmoeilijkheid van de antiracismewet, en van antidiscriminatieregelingen in het algemeen, ligt immers op vlak van de bewijsproblematiek. Het is voor het slachtoffer van een discriminatie vaak moeilijk die discriminatie te bewijzen omdat de nuttige informatie in handen is van de verdedigende partij. Het is daarom ook dat de Europese Commissie in haar ontwerprichtlijn voorstelt dat de bewijslast bij de beklagde partij ligt wanneer de klagende partij het materieel bewijs geleverd heeft van minder gunstige behandeling die een redelijk vermoeden van discriminatie aantoont. We denken in dit kader aan het toestaan van praktijktesten en van statistisch materiaal om dit vermoeden aan te tonen. » (*ibid.*, p. 27)

Verwijzend naar de voorschriften van de voormelde E.G.-richtlijnen, schaarde de Regering zich achter het principe maar diende zij wel een amendement in dat ertoe strekte de regels betreffende de omkering van de bewijslast uit de algemene bepalingen te halen, opdat zij niet van toepassing zouden zijn in strafrechtelijke aangelegenheden (*Parl. St.*, Senaat,

2000-2001, nr. 2-12/15, pp. 56-57, 185 en 190). De Vice-Eerste Minister en Minister van Werkgelegenheid bevestigde

« dat elk feit dat door de eiser duidelijk genoeg wordt aangetoond en waardoor verondersteld kan worden dat er sprake is van discriminatie, in het burgerlijk recht aanleiding geeft tot de omkering van de bewijslast. Statistische gegevens en situatietests worden slechts als voorbeeld genoemd » (*ibid.*, p. 191).

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt eveneens dat de omkering van de bewijslast geen automatisme is. Degene die beweert het slachtoffer te zijn van discriminatie moet immers eerst voldoende feiten aanvoeren waaruit een mogelijke discriminatie blijkt. Daartoe kan de eisende partij zich beroepen op bijvoorbeeld een praktijktest, maar de rechter moet dan nog oordelen of uit die test kan worden opgemaakt of er wordt gediscrimineerd :

« Als de rechter de test aanvaardt, is het aan de verwerende partij om te bewijzen dat de ongelijke behandeling niet discriminerend is. [...] Het is niet voldoende dat de eiser beweert dat er sprake is van discriminatie : hij moet overtuigende elementen aanbrengen om het vermoeden van discriminatie te staven alvorens de verweerder moet aantonen dat er geen sprake is van discriminatie. » (*ibid.*, pp. 196-197)

B.84. De door de wetgever ingevoerde maatregel berust op een objectief criterium, namelijk de aard van de vorderingen waarbij de omkering van de bewijslast wordt ingevoerd. De maatregel is zeker pertinent om de door hem beoogde doelstelling van efficiënte bescherming tegen discriminatie te waarborgen, en is, gelet op de voorwaarden waaronder hij geldt, daarmee niet onevenredig.

Volgens de verzoekende partijen is het niet uit te sluiten dat de met toepassing van artikel 19, § 1, genomen beslissing een weerslag heeft op de strafrechtelijke procedure wanneer de daad waardoor de bepalingen van de antidiscriminatiewet worden overtreden, een strafbaar feit uitmaakt. Zoals uit de tekst van artikel 19, § 3, blijkt, heeft de omkering van de bewijslast geen betrekking op het strafbare feit zelf, doch wel op de discriminerende aard van de gedraging. In de hypothese dat de omkering van de bewijslast, toegepast in een burgerlijke zaak, ten gevolge van artikel 22, zesde lid, van de bestreden wet, later het bewijs in een strafzaak zou kunnen beïnvloeden, zou de strafrechter niettemin ertoe gehouden zijn de bewijsstukken *in concreto* te beoordelen en het vermoeden van onschuld van de beklaagde te eerbiedigen.

Onder voorbehoud van die interpretatie, kan het middel niet worden aangenomen.

*III.E. Wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel door artikel 31 van de wet met betrekking tot het optreden in rechte*

B.85. Het negende en het tiende middel in de zaak nr. 2780 zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat in artikel 31 van de bestreden wet aan het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding alsmede aan verenigingen die vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld de mensenrechten te verdedigen of discriminatie te bestrijden, de bevoegdheid wordt verleend om in rechte op te treden in alle rechtsgedingen waartoe de bestreden wet aanleiding kan geven, terwijl in een rechtsstaat de vervolging van misdrijven de bevoegdheid zou zijn van het openbaar ministerie, dat optreedt in het openbaar belang, en een verschil in behandeling in het leven zou worden geroepen ten aanzien van andere misdrijven, in de vervolging waarvan vergelijkbare groeperingen die bijvoorbeeld opkomen voor de belangen van de slachtoffers van die misdrijven, niet kunnen optreden.

B.86. Artikel 31 van de anti-discriminatiewet luidt :

« Het centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding kan in rechte optreden in de geschillen waartoe deze wet aanleiding kan geven.

Wanneer afbreuk wordt gedaan aan de statutaire opdrachten die ze zich tot doel hebben gesteld, kunnen de volgende verenigingen of organisaties eveneens in rechte optreden in de geschillen waartoe deze wet aanleiding kan geven :

1° instellingen van openbaar nut en alle verenigingen die op de datum van de feiten sedert ten minste vijf jaar rechtspersoonlijkheid genieten en die zich in hun statuten tot doel hebben gesteld de mensenrechten te verdedigen of discriminatie te bestrijden;

2° de representatieve werkgevers- en werknemersorganisaties, zoals zij zijn bepaald in artikel 3 van de wet van 5 december 1968 betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités;

3° de representatieve organisaties in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel;

4° de representatieve organisaties van de zelfstandigen.

Wanneer het slachtoffer van de wetsovertreding of van de discriminatie een natuurlijke persoon of een rechtspersoon is, is de vordering van de in het eerste en het tweede lid bedoelde groeperingen slechts ontvankelijk indien zij bewijzen dat zij handelen met instemming van het slachtoffer. »

Die maatregel strekt ertoe, naar het voorbeeld van wat reeds bestaat op het gebied van de strijd tegen racisme en xenofobie, een vorderingsrecht toe te kennen aan een aantal organisaties, waaronder het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1999, nr. 2-12/1, p. 6), en verenigingen die reeds vijf jaar bestaan, een vereiste om de geloofwaardigheid van hun optreden te verzekeren (*Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-12/15, p. 206). Zij worden immers geacht te beschikken over voldoende ervaring om over de naleving van de bestreden wet te waken. Hun vordering is evenwel slechts ontvankelijk als zij bewijzen dat zij handelen met instemming van het slachtoffer van de wetsovertreding of van de discriminatie (artikel 31, laatste lid).

De maatregel berust op een objectief criterium, namelijk de bijzondere aard van de betwistingen waarin het optreden in rechte mogelijk is; bovendien heeft de wetgever rekening kunnen houden met de bijzondere ervaring van de organisaties en verenigingen die gemachtigd zijn om in rechte op te treden. Onder meer rekening houdend met de bepalingen van de voormelde E.G.-richtlijnen die dat type van collectieve vorderingen aanmoedigen (artikel 7, lid 2, van de richtlijn 2000/43/EG en artikel 9, lid 2, van de richtlijn 2000/78/EG), is die maatregel niet zonder redelijke verantwoording, zelfs niet wat de burgerlijke vordering in strafprocedures betreft.

De middelen kunnen niet worden aangenomen.

Om die redenen,

het Hof

1. vernietigt in de wet van 25 februari 2003 ter bestrijding van discriminatie en tot wijziging van de wet van 15 februari 1993 tot oprichting van een Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding :

- in artikel 2, § 1, de woorden « dat » en « , rechtstreeks gebaseerd is op het geslacht, een zogenaamd ras, de huidskleur, de afkomst, de nationale of etnische afstamming, seksuele geaardheid, de burgerlijke staat, de geboorte, het fortuin, de leeftijd, het geloof of de levensbeschouwing, de huidige of toekomstige gezondheidstoestand, een handicap of een fysieke eigenschap », met de gevolgen zoals beschreven in B.15;

- in artikel 2, § 2, de woorden « op wie een van de in § 1 genoemde discriminatiegronden van toepassing is »;

- in artikel 2, § 6, de woorden « dat verband houdt met de discriminatiegronden opgesomd in § 1 »;

- in artikel 2, § 7, de woorden « op een van de gronden bedoeld in § 1 »;

- in artikel 4, de woorden « verband houdende met een van de gronden bedoeld in artikel 2, »;

2. vernietigt in dezelfde wet van 25 februari 2003 :

- artikel 2, § 4, vijfde streepje;

- artikel 6, § 1, tweede streepje;

- artikel 6, § 2;

3. verwerpt voor het overige de beroepen onder voorbehoud van de interpretaties geformuleerd met betrekking tot :

- het begrip « discriminatie », in B.35, B.39, B.40.1 en B.40.2;

- de begrippen « aanzetten tot », « discriminatie, haat of geweld », in B.49, B.50 en B.51;

- de beperking van de toepassing van artikel 6, § 1, eerste streepje, van de wet tot het opzettelijk aanzetten tot directe discriminatie, in B.56;

- de stakingsvordering, in artikel 19, § 1, van de wet, in B.75;

- de voorwaarden waaraan maatregelen van positieve actie zijn onderworpen, in B.79;

- de omkering van de bewijslast, in B.84.

Aldus uitgesproken in het Nederlands, het Frans en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 6 oktober 2004.

De griffier,

De voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts