

30 ans de lutte contre le racisme en Belgique : bilan et perspectives

Jérôme Jamin

Professeur

Département de Science politique - Université de Liège

En 1981, il y a un peu plus de trente ans, la Belgique s'est dotée d'un instrument légal pour réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Le texte a été adapté plusieurs fois dans le passé, notamment en précisant la notion de discrimination, en élargissant les champs d'application, ou encore désignant des circonstances aggravantes appliquées pour certaines infractions. S'il y a beaucoup de choses qui peuvent être dites sur l'évolution de la législation d'un point de vue strictement juridique, et sur son efficacité¹, c'est au niveau de ses effets secondaires et collatéraux que nous voudrions développer l'analyse. En effet, bien au-delà de la lutte concrète contre des actes inspirés par le racisme, c'est le discours politique en général qui a fondamentalement changé, et le discours d'extrême droite en particulier.

Opinion raciste et liberté d'expression

Le législateur a été très tôt angoissé à l'idée d'ouvrir une brèche qu'il ne pourrait refermer ensuite². Comment réprimer des actes inspirés par la haine raciale sans risquer de limiter la liberté d'expression et surtout d'encourager toutes sortes d'abus en la matière ? L'accusation de racisme est grave, et en politique comme au café du Commerce, on sait qu'elle vise autant à décrire une réalité qu'à jeter l'anathème sur un individu, un homme politique, un parti ou simplement une idée... La prudence a donc caractérisé le travail des parlementaires : le texte indique que peut être puni quiconque qui, dans certaines circonstances, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou à l'égard d'un groupe en raison de la race (par après on parlera de « prétendue race »), de la couleur de peau, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique, ou qui donne une publicité à son intention de recourir à une incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence.

La loi, et c'est ici qu'elle est intéressante et qu'à ce titre elle peut servir d'exemple pour d'autres pays, la loi punit essentiellement des paroles ou des intentions, c'est-à-dire des déclarations faites en public qui incitent à la discrimination ou à la haine, ou qui manifestent

¹ Voir Jamin J., « Radicalismes et extrémismes de droite » in Bouhon F. et Reuchamps M. (2012), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Louvain-la-Neuve : Bruylant. Une version plus courte est disponible en ligne sur le site du Haut-Commissariat aux Droits de l'homme des Nations Unies : <http://www.ohchr.org> (../EN/Issues/Racism/IntergovWG/Pages/Session10.aspx)

² Sur le dilemme entre liberté d'expression et répression des discours de haine, voir « Quand les mots deviennent des actes » in *Discrimination – Diversité*, Rapport annuel 2011, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.14 et sv.

publiquement une volonté de discriminer sur bases des critères évoqués plus haut³. Ce point est fondamental ! La loi contre le racisme ne vise pas à sanctionner les injures ou les opinions racistes en tant que telles – chacun a le droit d’avoir son opinion raciste personnelle et de l’indiquer, par exemple, en privé autour du repas dominical -, la loi exige qu’il y ait une incitation auprès d’autres personnes à commettre des actes inspirés par le racisme et la xénophobie, elle exige qu’il y ait une incitation à la haine. C’est le fait que cette incitation ait poussé au passage à l’acte ou pousse au passage à l’acte qui est réprimé.

Paradoxalement, la force de la loi réside dans sa capacité à autoriser une opinion raciste privée au moment où précisément elle encourage l’émergence dans la société des premiers slogans indiquant que « Le racisme n’est pas une opinion mais un délit »...

En effet, ce n’est pas l’opinion qui importe, ce n’est pas les jugements que l’on produit qui ont une importance pour le législateur, mais c’est l’acte, c’est l’action, l’attitude qu’elle constitue, à savoir l’utilisation délibérée du langage pour provoquer haine, violence et discrimination. La jurisprudence ira plus loin en précisant que l’intention de l’émetteur et le contexte de l’émission sont fondamentaux⁴. C’est l’intention de l’auteur qui doit être examinée : exprime-t-il une opinion ou cherche-t-il à diaboliser un individu ou une communauté ? A-t-il répété⁵ à plusieurs reprises cette opinion ou était-ce un propos isolé ? Et c’est le contexte choisi par l’auteur pour énoncer son opinion raciste où sa volonté de discriminer (selon les critères énoncés plus haut) qui doit retenir l’attention : a-t-il recherché un contexte où le propos sera efficace et saillant ? A-t-il cherché à convaincre et à inciter autrui à penser comme lui ?

Est performatif un énoncé qui constitue simultanément l’acte auquel il se réfère. Le dictionnaire Robert donne l’exemple avec « Je vous autorise à partir » et précise que cette parole a également un autre statut, elle est une autorisation. En revenant dans le domaine qui nous intéresse, on peut évoquer « les bougnoules sont des sous-hommes » et indiquer que c’est une parole d’une part, mais qu’elle a également un statut d’incitation à dénigrer et à

³ La loi a été publiée au Moniteur belge du 8 août 1981. Sur la loi du 30 juillet 1981, voir « La loi contre le racisme a 20 ans », *Hémisphère gauche, Revue de l’Institut Emile Vandervelde*, N°0, décembre 2001. Lire également « *La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie - Jurisprudence* », Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles : Service Fédéral d’Information.

⁴ Ce fait est particulièrement bien expliqué dans « *Des propos qui heurtent, choquent ou inquiètent. Focus sur la liberté d’expression* », Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme, Bruxelles, 2012.

⁵ En effet, le caractère répétitif et systématique de l’expression d’une opinion peut être utilisé comme une preuve de la volonté d’incitation.

dévaloriser les gens de peau noire d'autre part, sauf à considérer que dans le langage courant il est positif d'être un « sous-homme ». C'est donc le caractère performatif du discours qui compte dans la loi de 1981 : un énoncé qui agit, qui fait quelque chose, qui cherche des conséquences !

Ce principe mérite l'admiration des amis de la liberté d'expression même s'il n'a sans doute jamais été assez expliqué au grand public au point que d'aucuns voient dans cette loi sinon une limitation à la liberté d'expression, un outil qui vise à faire taire les opinions divergentes. En effet, on trouve en Belgique et plus largement en Europe de nombreux partis racistes qui ont fait de la lutte contre la législation antiraciste une priorité, au nom précisément de la liberté d'expression, et plus largement au nom de la liberté de pensée. Les manifestes successifs du British National Party au Royaume-Uni mentionnent tous dans des sections spéciales et étoffées la menace du « politiquement correct » imposée par le biais des lois antiracistes. Jean-Marie Le Pen, Brunot Mégret, les intellectuels du Club de l'Horloge, et plus récemment Marine Le Pen ont tous à des degrés divers évoqué ici le caractère orwellien de la législation antiraciste et sa dimension potentiellement totalitaire. Le Vlaams Belang, dans les différentes versions de son programme, avant et après le changement de ses statuts et de son ancien nom (Vlaams Blok) en 2005, mentionne la nécessité de revoir la législation mais aussi de supprimer le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme créé en 1993. Enfin, Anders Breivik, l'auteur du massacre d'Oslo, a construit l'ensemble des 1500 pages de son manifeste autour de la menace qu'incarne à ses yeux la société multiculturelle et de la législation qui empêche, toujours selon lui, toute critique de l'immigration, de l'Islam, etc⁶. Les concepts (synonymes dans le jargon de Breivik) de « politiquement correct », de « Marxisme culturel » et de « multiculturalisme » apparaissent comme tels près de cinq cents fois dans le manifeste.

Si la protection de la liberté d'expression est garantie et qu'en même temps des partis d'extrême droite s'opposent à la loi de 1981 en Belgique, on pourra aisément conclure, 30 ans après, à l'intérêt de l'entreprise. Néanmoins, au risque de donner raison à des partis racistes, l'analyse ne sera complète que si le risque d'abus de loi antiraciste est également mentionné et illustré, comme il est possible de le faire en se rappelant une carte blanche publiée le 20

⁶ Le manifeste de Breivik est disponible en différents endroits sur Internet. Une seule version semble circuler à ce jour même si elle est disponible en PDF à hauteur de 1515 pages pour certains sites et 1518 pages pour d'autres en raison d'une mise en page très légèrement différente. La version la plus longue est disponible sur notre site Internet : <http://www.democratie.ulg.ac.be> (../wp-content/uploads/2013/01/Breivik-Manifesto.pdf)

novembre 2008 dans le journal *Le Soir*. Intitulée « Distinguer les propos tenus en public ou en privé » et signée par les professeurs Jean Bricmont, Lieven De Cauter, Rudy Laermans et Anne Morelli, le texte se voulait une réaction à un communiqué du Mrax (Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie) annonçant qu'il allait porter plainte contre Michel Delacroix, alors sénateur d'extrême droite francophone, à cause de propos antisémites filmés dans une « vidéo de famille » ainsi que contre Patrick Cocriamont, député FN, dont le « Mrax détient un enregistrement audio de propos négationnistes »⁷.

Le problème que ces plaintes soulèvent, explique les auteurs de la carte blanche, « est celui des méthodes utilisées. Jusqu'à présent, la répression de propos antisémites, racistes, homophobes se limitait à des propos publics, l'idée fondamentale qui est supposée justifier la censure étant qu'il faut empêcher de tels propos d'exercer une influence qui pourrait amener certains individus à commettre des actes illégaux. Mais en poursuivant des gens pour des propos tenus en privé et qui étaient destinés à le rester, on franchit une étape supplémentaire et extrêmement grave. La question n'est pas de savoir si les propos incriminés sont odieux (ils le sont) mais de réfléchir aux conséquences inévitables de ce type de poursuites. Toute personne qui a des idées politiquement incorrectes sur quelque sujet que ce soit ou qui pense simplement que ses propres idées sont 'incorrectes', devra dorénavant se méfier de toute expression de telles idées, même en privé, et même avec des 'amis' (...). Que peut-on imaginer de plus totalitaire comme climat ? Est-ce que le plaisir d'embêter des membres du FN justifie de sacrifier à ce point nos libertés les plus élémentaires ? ». Et les auteurs de conclure : « Bien sûr, on peut espérer que les tribunaux auront le bon sens de ne pas donner suite à ce genre de plaintes, mais le simple fait de pouvoir être traîné devant les tribunaux pour des propos purement privés fait déjà peser une menace inacceptable sur l'ensemble des citoyens ».

En poursuivant des gens pour des propos tenus en privé et qui étaient destinés à le rester, on est certes face à une opinion raciste. Mais le caractère privé, confirmé par le fait que la vidéo n'était pas destinée à la diffusion rend beaucoup plus difficile les deux questions relatives à l'intention de l'émetteur et le contexte de l'émission. Delacroix et Cocriamont expriment-ils une opinion ou cherchent-ils à diaboliser un individu ou une communauté ? Ont-ils recherché un contexte où le propos sera efficace et saillant ? Ont-ils cherché à convaincre et à inciter

⁷ Communiqué de presse du vendredi 14 novembre, disponible sur www.mrax.be. *Le Soir* du 14 novembre 2008.

autrui à penser comme eux ? Si la réponse n'est pas simple, c'est précisément parce que le législateur a voulu éviter que l'on puisse abuser de la loi.

Evolution du discours et langage codé

La jurisprudence en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme témoigne d'un bilan contradictoire⁸. S'il est difficile de juger, année après année, dans quelle mesure l'augmentation du nombre de dossiers et de condamnations est une bonne chose, ou si au contraire leur diminution à un moment donné est synonyme d'une évolution positive indiquant le recul des discours racistes, nous pensons qu'elle a eu un effet puissant sur l'évolution des mentalités et surtout des discours politiques lorsqu'il s'agit de l'immigration.

Depuis 30 ans, de nombreux élus appartenant à des partis d'extrême droite francophones ont été condamnés pour incitation à la haine raciale. En Flandre, tout le monde a encore à l'esprit la condamnation de trois associations sans buts lucratifs du Vlaams Blok par la Cour d'appel de Gand en avril 2004. Après un très long épisode judiciaire (qui a commencé en 1996), les associations ont finalement été condamnées à une amende pour infraction à la loi sur le racisme et la xénophobie de 1981. La Cour a estimé que la propagande du parti était « une incitation permanente à la ségrégation et au racisme ». Ainsi, le Vlaams Blok, pour la première fois de son histoire, était légalement reconnu comme raciste.

La législation antiraciste, renforcée par les risques de perdre la dotation publique en cas de condamnation⁹, a modifié fondamentalement le discours des partis d'extrême droite. Ce fait se vérifie dans les programmes politiques qui ont été adaptés, notamment les sections relatives à l'immigration et à la délinquance qui était jusqu'à alors le lieu idéal pour stigmatiser l'une ou l'autre communauté. Une rhétorique faisant appel à la démocratie, et même parfois au droits de l'homme a fait son apparition. Ainsi plusieurs partis francophones évoquent les droits de l'homme, et notamment le droit à la sécurité dans les quartiers... Quand le Vlaams Belang pour sa part développe des théories sur l'importance de l'homogénéité ethnique ou culturelle dans le bon fonctionnement d'un régime démocratique. Enfin, le Musulman n'apparaît plus comme un synonyme d'immigré ou d'étranger mais devient une menace pour l'égalité entre

⁸ Voir notamment « *Discrimination – Diversité, rapport annuel 2011* », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

⁹ Loi du 12 février 1999.

les hommes et les femmes, une valeur féministe récupérée un peu partout en Europe, et notamment par Geert Wilders et Marine Le Pen¹⁰.

Ce qui précède peut encore être interprété de deux manières. A bien des égards, la loi de 1981 a obligé les partis politiques à modifier leur discours, à prendre connaissance de la nature profonde de la loi de 1981 et à développer un discours, un programme, des tracts, mais aussi des sites Internet adaptés à la loi. Mais cette évolution a aussi favorisé la créativité et l'imagination de tous ceux qui étaient bien décidés à continuer à dire la même chose, mais avec d'autres mots ! En effet, ce qui caractérise le plus le racisme des partis d'extrême droite en Belgique, mais aussi dans la plupart des pays d'Europe de l'Ouest¹¹, c'est le développement d'un langage codé, apparemment anodin, et pourtant très connoté.

Les exemples sont légion ! Toute la rhétorique qui visait spécifiquement une population ou un individu en raison de la race, de la couleur de peau, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique a laissé la place à une opposition « à la société multiculturelle », une opposition généralisante et peu détaillée, mais qui renvoie très clairement aux résultats de cinquante ans de politique migratoire, un bilan jugé désastreux par les électeurs et les militants d'extrême droite. Le jargon multiculturel est mobilisé par les partis racistes pour dénoncer les conséquences « catastrophiques » de l'immigration dites de masse et des « effets dévastateurs » de la mixité. Et lorsqu'il faut cibler un groupe de façon plus détaillée, des concepts de « Jeunes des quartiers » voire de « Jeunes », ou de « racaille » suffisent à mettre tout le monde d'accord sur les problèmes les plus urgents à résoudre. Dans sa contribution au rapport annuel du Centre pour l'égalité des chances (2011), Benoit Frydman indique que « les discours nauséabonds s'adaptent aux nouvelles règles et deviennent 'résistants', notamment en trouvant des formes rusées d'expression, qui donnent des signes repérables à leurs adeptes, tout en restant en apparence dans les limites de la loi (...)»¹².

¹⁰ Voir le projet présidentiel de Marine Le Pen et plus particulièrement la section Laïcité : <http://www.marinelepen2012.fr> (../le-projet/refondation-republicaine)

¹¹ Les partis d'extrême droite en Europe de l'Est sont plus récents (ils apparaissent après la chute du Mur de Berlin) et à bien des égards sont imprégnés de discours antisémites, anti-Roms et ultra-nationalistes beaucoup plus caractérisés et manifestes que ce que l'on observe dans l'Europe de l'Ouest. Pour un tour d'horizon récent : « L'extrême droite en Europe », *Hérodote, revue de géographie et de géopolitique*, 144, 1^{er} trimestre, 2012.

¹² *Discrimination – Diversité*, Rapport annuel 2011, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, p.39.

L'Islam représente également une aubaine pour les idéologues et autres élus qui doivent modifier leurs discours pour éviter les funestes sanctions prévues par la loi de 1981. Deux options s'offrent à eux : la récupération de valeurs progressistes et/ou le droit légitime à la critique des religions.

Dans le premier cas, la place des homosexuels dans certaines sociétés musulmanes sera mobilisée pour justifier la « peur » de l'Islam en Belgique alors même que la cause des homosexuels n'a jamais fait l'objet d'un quelconque intérêt antérieurement. Le voile porté par les musulmanes sera mentionné pour dénoncer le caractère machiste et sexiste de la culture musulmane même si l'égalité entre les hommes et les femmes n'a également jamais fait l'objet d'une préoccupation au préalable. Et lorsqu'il faudra justifier « l'islamophobie », c'est-à-dire la peur de l'Islam¹³, les partis racistes pourront également parler des principes de la démocratie, et notamment de la nécessité de séparer les affaires religieuses des affaires politiques, une « nécessité incompatible avec le Coran ».

Dans le deuxième cas, sachant que la laïcité, en Belgique, repose notamment sur le droit de critiquer une religion (certains ajouteront : « à condition de ne pas porter atteinte à l'intégrité physique des individus »), la force du discours islamophobe repose sur sa prétention à ne viser qu'une religion, dans une « perspective laïque », alors que sa virulence ne peut qu'inciter à la haine vis-à-vis des gens qui se prétendraient sympathisants d'une religion désormais « horrible et sanguinaire ». Les partis racistes utilisent la simplification et la généralisation qui transforment n'importe quel individu originaire du Maghreb en « dangereux terroriste adepte de la lapidation, de la burka et de Ben Laden ». Celui qui adhère à l'islam tel qu'il est présenté par le discours islamophobe de l'extrême droite est au mieux un fou au pire un monstre ! Au final, des individus font l'objet d'une diabolisation féroce par le biais d'un discours critique vis-vis d'une religion, ce qui peut relever du racisme ou du libre examen selon l'interprétation que l'on fera de ce discours¹⁴. La loi de 1981 a été prudemment rédigée et dans ce cas de figure elle penchera pour la première solution sauf si l'intention et le contexte permettent de prouver le contraire.

¹³ Dans un entretien avec le *Jewish Week* le 28 octobre 2005 au sujet de sa xénophobie et de son antisémitisme, à la question « Etes-vous xénophobe ? », Philip Dewinter répond : « Xénophobie n'est pas le mot que j'utiliserai ! S'il faut vraiment parler de peur, je parlerai d'islamophobie. Oui, nous avons peur de l'Islam. L'islamisation de l'Europe est une chose effrayante ».

¹⁴ Lire Jamin J. « Vieilles pratiques et nouveaux visages. Geert Wilders et l'extrême droite en Europe » in *Revue trimestrielle Vacarme*, Paris, N°55, Printemps 2011, p.43-45.

Racisme et partis politiques

Trente ans après le vote de la loi contre le racisme, on peut également saluer l'appui qu'elle a donné aux législateurs, aux élus, aux responsables d'associations et autres intellectuels par rapport à la question piège de l'interdiction des partis politiques d'extrême droite. Question piège avec le risque de politisation de l'enjeu qui se présente : faut-il interdire les partis d'extrême gauche ? Ou les organisations syndicales qui ne respectent pas l'ordre public ? Etc. Question piège au sens philosophique ! Comment légitimer les restrictions des libertés au nom précisément des libertés ? Et surtout qui a la légitimité pour discriminer entre les amis et les ennemis de la liberté ?

Si certains prétendent que le triomphe, le panache de la démocratie, sa force et sa puissance, c'est d'arriver à offrir la liberté aux ennemis de la liberté, et que « l'honneur des démocrates est précisément de ne pas traiter leurs ennemis comme ces derniers le feraient s'ils le pouvaient¹⁵ », d'autres au contraire, affirment que sa survie dépend de son autolimitation et donc de sa capacité à se protéger contre ses ennemis.

La loi de 1981 apporte une solution équilibrée à ces questions difficiles. Elle ne permet pas directement d'interdire un parti politique, elle n'aborde pas directement cette question et à bien des égards, elle incarne la fierté des démocrates qui n'ont aucun intérêt à apporter des solutions politiques en proposant d'interdire un parti. Le pluralisme, avec le suffrage universel et la séparation des pouvoirs fondent le régime démocratique et personne n'a intérêt à le remettre en question. La loi de 1981 n'aborde pas la question de l'interdiction d'un parti, mais elle peut servir de base pour justifier certains choix et activer certains mécanismes mis en place par les démocrates pour se protéger contre ce qu'ils considèrent comme des ennemis de la démocratie.

Une condamnation pour incitation à la haine raciale peut rendre inéligible pour de longues années le responsable d'un parti politique raciste et à ce titre hypothéquer sa carrière et donc sa capacité à faire progresser électoralement le parti. Elle peut aussi servir de base juridique pour les médias qui en vertu du Pacte culturel sont tenus d'accorder une visibilité à toutes les

¹⁵ Scholsem J.-C., « Droit et Démocratie, quelques réflexions d'un juriste » in Beaufays J. et Delnoy P. (ed.), (2000), *Pour la démocratie : contrer l'extrémisme liberticide*, Liège : Les Editions de l'Université de Liège, p.128.

tendances idéologiques et philosophiques¹⁶ pour autant qu'elles respectent les principes et les règles de la démocratie et s'y conforment. Et en vertu des lois du 4 juillet 1989 et du 12 février 1999, une telle condamnation peut également être mobilisée dans l'argumentation des membres de la Commission de contrôle des dépenses électorales qui souhaiteraient déposer une plainte auprès du Conseil d'Etat pour obtenir la privation du financement public d'un parti politique qui « montre de manière manifeste, par son propre fait ou par celui de ses élus ou candidats, son hostilité aux droits et libertés garantis par la Convention européenne des droits de l'homme¹⁷ ». En condamnant des propos tenus par des individus ou relayés sur des tracts ou dans un programme, la loi évite de devoir procéder à une interdiction en bonne et due forme d'un parti politique. Ce qui est fondamental à un moment où la démocratie et les mandataires politiques souffrent d'un discrédit dans l'opinion.

Claude Lefort indiquait que la démocratie est le régime de « l'indétermination radicale », et qu'avec elle, la société est devenue le « théâtre d'une aventure immaîtrisable¹⁸ » livrée au bon vouloir des hommes et des femmes qui la composent, qui émettent des opinions et qui parfois cherchent à convaincre. Le bilan qui précède n'est pas euphorique mais il témoigne de ce qui fait à la fois la force et la faiblesse d'un régime politique qui essaie d'être démocratique. Il se doit de préserver autant que possible des valeurs et des principes jugés fondamentaux, mais aussi le caractère nécessairement incertain et indéterminé de la vie sociale et politique en démocratie garanti par la liberté d'expression.

¹⁶ Sur la loi dite du « Pacte culturel » et l'ensemble des champs concernés par cette dernière, voir Dumont H. et Tulkens F., « Les activités liberticides et le droit public belge » in Dumont H., Mandoux P., Strowel A., Tulkens F. (dir.), (2000). *Pas de liberté pour les ennemis de la liberté. Groupements liberticides et droit*. p.241-289. Voir aussi De Coorebyter V., *Le Pacte culturel*, Dossier du CRISP, N°60, Bruxelles, décembre 2003.

¹⁷ Voir Jamin J., « Radicalismes et extrémismes de droite » in Bouhon F. et Reuchamps M. (2012), *Les systèmes électoraux de la Belgique*, Louvain-la-Neuve : Bruylant.

¹⁸ D'après l'expression de Claude Lefort : C.Lefort, (1981), *L'invention démocratique*, Paris : Fayard, p. 174.