

---

**Chambre des représentants  
de Belgique**

---

SESSION ORDINAIRE 1998 - 1999 (\*)

28 JANVIER 1999

---

**REVISION DE LA CONSTITUTION**

**Révision de l'article 23  
de la Constitution en vue  
d'y insérer le droit à la protection  
contre le racisme et la xénophobie**

---

(PROPOSITION DE  
MM. OLIVIER DELEUZE  
ET JEF TAVERNIER)

---

**DEVELOPPEMENTS**

---

MESDAMES, MESSIEURS,

La diffusion et la banalisation dans l'espace public des préjugés racistes ou xénophobes doivent, pour être combattus efficacement, faire l'objet d'une lutte multidimensionnelle. La correctionnalisation des délits de presse à caractère raciste représente assurément une des voies de riposte contre l'extrême droite. Mais la stratégie ne peut se limiter aux seuls aspects médiatiques du problème. Elle doit être complétée par d'autres angles d'attaque, complémentaires à cette correctionnalisation.

L'extrême droite s'est en effet toujours nourrie de l'inachèvement de l'exigence de justice sociale nichée au coeur des démocraties. Cette exigence s'est développée en regard des libertés fondamentales : les droits civils d'initiative et de propriété privées et les droits civiques de participation politique ont été critiqués pour leur caractère abstrait; seuls ceux qui en

---

(\*) Cinquième session de la 49<sup>ème</sup> législature

---

**Belgische Kamer  
van volksvertegenwoordigers**

---

GEWONE ZITTING 1998 - 1999 (\*)

28 JANUARI 1999

---

**HERZIENING VAN DE GRONDWET**

**Herziening van artikel 23 van de  
Grondwet, teneinde daarin het recht  
op bescherming tegen racisme en  
xenofobie op te nemen**

---

(VOORSTEL VAN  
DE HEREN OLIVIER DELEUZE  
EN JEF TAVERNIER)

---

**TOELICHTING**

---

DAMES EN HEREN,

Om doeltreffend te zijn, moet de strijd tegen de verspreiding en de trivialisering van racistische of xenofobe vooroordelen in de samenleving op verscheidene fronten tegelijk worden gevoerd. Zo maakt, bijvoorbeeld, de correctionalisering van door racisme ingegeven persmisdrijven het ontegenzeggelijk mogelijk om krachtig weerwerk te bieden tegen uiterst rechts. De terzake gevoerde strategie mag echter niet beperkt blijven tot het louter bekampen van het verschijnsel in de media. Er moet worden gezocht naar andere strijdmiddelen, die een aanvulling vormen op voornoemde correctionalisering.

Extreem rechts heeft immers altijd garen gesponnen bij het feit dat de eis voor sociale rechtvaardigheid, die in elk democratisch bestel luid weerklinkt, nog steeds niet volledig wordt ingewilligd. Die eis is ontstaan uit de vaststelling dat de fundamentele vrijheden niet automatisch voldoende waarborgen bieden. Zo is er kritiek gegroeid op een

---

(\*) Vijfde zitting van de 49<sup>ste</sup> zittingsperiode

avaient les moyens matériels pouvaient effectivement jouir de leurs droits proclamés généreusement dans les textes constitutionnels.

Depuis près d'un siècle, l'expansion de l'État social est déterminée par cet objectif d'enrichir les conditions concrètes de l'égalité sociale et de la liberté politique afin d'assurer à chaque personne les conditions d'une vie humaine digne. Ainsi, les droits économiques et sociaux sont venus compléter les droits civils et politiques par l'élaboration et la mise en oeuvre de législations et de politiques publiques : sécurité sociale, pacte culturel, concertation sociale, services publics (déplacements, énergie, éducation et formation, culture et sciences, audiovisuel, télécommunications, etc.).

Bref le passage de l'État minimal à l'État social s'inscrit dans une concrétisation des droits à la dignité humaine et à l'autodétermination personnelle et politique constitutifs de nos régimes démocratiques. La réalisation des attentes en matière de justice et de solidarité historiques et géographiques passe donc par un élargissement du système des droits fondamentaux. Ces attentes sont pour le moment déçues faute d'un approfondissement démocratique. Charognard des démocraties en crise, l'extrême droite attise la frustration de ces attentes et exacerbe le ressentiment des populations.

Pour être efficace, la répression des délits inspirés par le racisme ou la xénophobie doit dès lors s'appuyer sur les acquis de l'État social et sur les attentes légitimes que son développement a générées. En outre, pour être légitime, cette répression indispensable de la haine raciste ne doit pas se faire au détriment des garanties juridiques en termes de participation politique et de libertés individuelles acquises jusqu'à présent. C'est pourquoi la répression de l'extrême droite doit s'effectuer dans le droit fil de l'enrichissement de la structure des droits fondamentaux consacrés au titre II de notre Constitution.

Ce titre II est d'ailleurs actuellement soumis à révision «en vue d'y insérer des dispositions nouvelles permettant d'assurer la protection des droits et libertés garantis par la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales». Or la protection contre le racisme est expressément vi-

aantal burgerlijke rechten, zoals het initiatiefrecht en het recht op privé-eigendom, alsook op sommige burgerschapsrechten, zoals de deelname aan het politieke bedrijf; die rechten waren, zo heette het, te abstract, waardoor alleen burgers met de nodige materiële armslag er daadwerkelijk gebruik van konden maken, hoe overvloedig ze ook in de Grondwet aan bod kwamen.

Al nagenoeg een eeuw lang is de totstandbrenging van een sociaal onderbouwd staatsbestel verlopen volgens de doelstelling dat de concrete voorwaarden voor sociale gelijkheid en politieke vrijheid sluitender moesten worden gemaakt, teneinde elkeen in staat te stellen een menswaardig leven te leiden. Daarom werden op wetgevend en beleidsmatig vlak initiatieven genomen, die ertoe strekten de burgerlijke en politieke rechten aan te vullen met economische en sociale rechten: sociale zekerheid, cultuurpact, sociaal overleg, overheidsdiensten (vervoer, energie, onderwijs en opleiding, cultuur en wetenschap, radio en televisie, telecommunicatie enzovoort.).

In het kort kan worden gesteld dat de overgang van een minimaal naar een sociaal staatsbestel past in een concretisering van het recht op menselijke waardigheid, alsook op persoonlijk en politiek zelfbeschikkingsrecht - stuk voor stuk hoekstenen van onze democratieën. De verwachtingen op het vlak van historische en geografische gerechtigheid en solidariteit kunnen derhalve slechts worden ingelost, zo er een meeromvattende regeling inzake de fundamentele rechten komt. Doordat die verdieping van de democratie evenwel uitblijft, is alle hoop terzake tot op heden ijdel gebleken. Uiterst rechts beloert als een aagier de kwijnende democratieën, wakkert de frustratie over die niet ingeloste verwachtingen aan en werkt de wrevel van de bevolking in de hand.

De bestraffing van door racisme of xenofobie ingegeven misdrijven kan bijgevolg slechts doeltreffend zijn, zo zij steunt op de verworvenheden van het sociale staatsbestel en zo eerbied wordt opgebracht voor de rechtmatige verwachtingen die dat bestel zelf heeft geschapen. Voorts mag die onontbeerlijke strijd tegen de rassenhaat zelf niet tegen de wetten ingaan en de tot nu toe reeds verkregen juridische waarborgen inzake deelname aan het politieke leven en individuele vrijheden op de helling zetten. Daarom moet de bekamping van extreem rechts naadloos aansluiten op de structurele verdieping van de in titel II van de Belgische Grondwet vastgelegde fundamentele rechten.

Overigens is die titel II momenteel aan herziening onderworpen, «om nieuwe bepalingen in te voegen die de bescherming moeten verzekeren van de rechten en vrijheden, gewaarborgd door het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden». Artikel 14 van dat Verdrag heeft

sée par l'article 14 de ladite Convention qui prohibe les distinctions fondées sur la race, la couleur ou l'origine nationale. En outre, l'article 23 de la Constitution qui énonce un certain nombre de droits économiques et sociaux fondamentaux visant à assurer le respect de la dignité humaine de leurs titulaires est également soumis à révision; le constituant est dès lors habilité à le compléter de manière à renforcer la protection constitutionnelle de cette dignité, laquelle est assurément mise à mal par les comportements racistes et xénophobes.

Les dispositions actuellement soumises à révision et la portée admise des déclarations de révision de la Constitution autorisent juridiquement et encouragent politiquement un approfondissement démocratique des droits fondamentaux dans la continuité de l'État social. C'est dans ce cadre que s'inscrit la présente proposition de révision de l'article 23 de la Constitution. Il s'agit en effet de compléter celui-ci par une nouvelle disposition garantissant le droit de chacun à la protection contre le racisme et la xénophobie. Ce faisant, le Constituant inviterait les législateurs des différents niveaux de pouvoir à prendre les mesures qui s'imposent pour assurer l'effectivité de ce nouveau droit. La correctionnalisation des délits de presse à caractère raciste constituerait alors un des moyens pour garantir cette protection, mais qui devrait être complété par d'autres mesures.

Cette possibilité avait déjà été identifiée par une plate-forme réunissant notamment le Centre d'action laïque (CAL), le Centre communautaire laïque juif (CCLJ), l'Association générale des journalistes professionnels de Belgique (AGJPB), le Comité national d'action pour la paix et de développement (CNAPD), la Ligue des droits de l'homme, le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX), etc. La présente proposition de révision de l'article 23 de la Constitution est d'ailleurs inspirée du texte présenté par cette plate-forme associative.

L'insertion dans la Constitution d'une disposition garantissant la protection de chaque citoyen contre les actes racistes et assimilés présente l'avantage de consacrer un nouveau droit individuel à côté de la répression collective des délits racistes, alors que la seule correctionnalisation des délits de presse à caractère raciste risque d'apparaître comme une restriction particulière de la liberté de la presse. La modification apportée à l'article 23 vise à élargir notablement les protections ouvertes par la loi Moureaux

immers uitdrukkelijk betrekking op de bescherming tegen racisme, aangezien het een verbod inhoudt op het maken van enig onderscheid op grond van ras, huidskleur of nationale afkomst. Daarenboven komt ook artikel 23 van de Grondwet voor herziening in aanmerking; in dat artikel zijn een aantal fundamentele economische en sociale rechten opgenomen, tot daadwerkelijke bescherming van de menselijke waardigheid van al wie deze rechten geniet; de grondwetgever is derhalve gemachtigd dat artikel aan te vullen, teneinde de grondwettelijke bescherming van die menselijke waardigheid nog te versterken. Het staat immers buiten kijf dat die waardigheid onder druk staat van racistische en xenofobe tendensen.

De thans voor herziening vatbaar verklaarde bepalingen, alsook de aan de verklaringen tot herziening van de Grondwet verleende draagwijdte, vormen een juridische aanzet en een politieke aanmoediging tot een democratische verdieping van de fundamentele rechten in het zich continu ontwikkelende, sociaal onderbouwde staatsbestel. Dit voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet past in die ontwikkeling. Het is immers de bedoeling om het artikel aan te vullen met een nieuwe bepaling die eenieder het recht op bescherming tegen racisme en xenofobie waarborgt. Aldus zou de grondwetgever de wetgevers van de verschillende bevoegdheidsniveaus ertoe aansporen de nodige maatregelen te treffen om dat nieuwe recht daadwerkelijk te waarborgen. De correctionalisering van door racisme ingegeven persmisdrijven zou dan een van de mogelijkheden zijn om die bescherming te garanderen, al zijn ter aanvulling andere maatregelen noodzakelijk.

Die mogelijkheid was reeds onderkend door een samenwerkingsverband van verenigingen, waaronder met name het Centre d'action laïque (CAL), het Centre communautaire laïque juif (CCLJ), de Algemene vereniging van beroepsjournalisten in België (AVBB), het Nationaal actiecomité voor de vrede en de ontwikkelingssamenwerking (VAKA), de Liga voor de rechten van de mens, de Beweging tegen racisme, antisemitisme en xenofobie (BRAX) enzovoort. Overigens is dit voorstel tot herziening van artikel 23 van de Grondwet gebaseerd op de tekst die dat samenwerkingsverband van verenigingen zelf naar voren heeft gebracht.

De invoeging in de Grondwet van een bepaling die de bescherming van iedere burger tegen racistische en daarmee gelijkgestelde daden waarborgt, biedt het voordeel dat de collectieve bestraffing van door racisme ingegeven misdrijven aldus wordt aangevuld met een nieuw individueel recht. Zich beperken tot een correctionalisering van door racisme ingegeven persmisdrijven, dreigt daarentegen over te komen als een aanzienlijke beknotting van de persvrijheid. De in artikel 23 aangebrachte wijziging strekt ertoe de

et fournirait enfin une base constitutionnelle solide face aux discriminations à l'embauche, ainsi que dans les matières relevant des Communautés et des Régions (enseignement, logement social, etc).

La victimisation supposée des partis d'extrême droite est un épouvantail rituellement agité pour disqualifier la répression spécifique des actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Le motif invoqué par certains est le principe de non-discrimination entre des valeurs supposées de même rang et qu'aucun critère impartial ne pourrait hiérarchiser entre elles. Or le racisme et la xénophobie ne peuvent être considérés comme des valeurs admissibles parce que ces idéologies présupposent l'exclusion de l'autre par sa non-reconnaissance en tant que personne.

Dans leur logique, ces doctrines ne sont pas susceptibles d'être érigées en normes parce qu'en déniant l'existence de l'autre en tant qu'*alter ego*, elles enfreignent le fondement des constitutions libérales. Racisme et xénophobie ne peuvent se prévaloir du principe de non-discrimination, comme versant négatif et externe des constitutions démocratiques, parce qu'en même temps, ils récuse l'aspect positif et interne du principe qu'elles présupposent : la liberté politique au travers de la participation égalitaire et de la communication publique.

O. DELEUZE  
J. TAVERNIER

bij de wet-«Moureaux» ingevoerde beschermingsregelingen fors uit te breiden. Bovendien zou aldus eindelijk werk worden gemaakt van een stevige grondwettelijke grondslag voor de bestrijding van discriminatie bij de indienstneming, alsook in de aangelegenheden die tot de bevoegdheden van de gemeenschappen en de gewesten behoren (onderwijs, sociale huisvesting enzovoort).

De bewering dat de uiterst rechtse partijen door een dergelijke maatregel in een soort van slachtofferrol worden geduwd, is een op rituele angst gebaseerd schrikbeeld, dat wordt opgeroepen om de doelgerichte bestraffing van door racisme of xenofobie ingegeven daden in een kwaad daglicht te stellen. Sommigen voeren aan dat terzake het beginsel van de non-discriminatie tussen hoegenaamd gelijkwaardige waarden moet worden gehanteerd, en dat het onmogelijk is op grond van welk criterium ook een hiërarchie tussen die waarden in te stellen. Racisme en xenofobie mogen evenwel niet als aannemelijke waarden worden beschouwd, omdat zij zijn gebaseerd op de uitsluiting van de andere en, met name, de weigering die andere als persoon te erkennen.

Wegens de logica die erachter zit, kunnen die doctrines niet tot norm worden verheven. Doordat zij het bestaan van de andere als *alter ego* ontkennen, vreten zij immers de grondvesten van de op tolerantie gebaseerde grondwetten aan. Wie racisme en xenofobie aankleeft, zou zich niet mogen beroepen op het non-discriminatiebeginsel om aldus de negatieve en niet expliciet vermelde invulling van de democratische grondwetten aan de kaak te stellen. Tezeldertijd verwerpen diezelfde lieden immers het positieve en expliciet vermelde aspect van het beginsel waar die grondwetten van uitgaan, te weten: politieke vrijheid via een op gelijkheid gestoelde participatie en via de openbare gedachtewisseling.

**PROPOSITION**  

---

Article unique

L'article 23, alinéa 3, de la Constitution est complété par un 6°, rédigé comme suit :

«6° le droit à la protection contre le racisme et la xénophobie.».

14 janvier 1999

O. DELEUZE  
J. TAVERNIER**VOORSTEL**  

---

Enig artikel

Artikel 23, derde lid, van de Grondwet wordt aangevuld met een 6°, luidend als volgt:

«6° het recht op bescherming tegen racisme en xenofobie.».

14 januari 1999