

CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT  
ET LES INSTITUTIONS PÉNALES  
(Unité de recherche associée au CNRS)

Immeuble Edison  
43, boulevard Vauban  
78280 GUYANCOURT

Tél. : 33-(0)1.34.52.17.00 - Fax : 33-(0)1.34.52.17.17

# **LUTTE CONTRE LE RACISME ET JUSTICE PENALE**

**Rôle des associations**

**Mariella SECONDI-NIX**

Octobre 1996

Cette recherche a été menée dans le cadre d'un contrat  
avec le ministère de la Justice

*Convention n° 9505023002107501*



## **REMERCIEMENTS**

Cette recherche a pu se dérouler grâce à la participation de nombreuses personnes que je remercie pour leur accueil et leur soutien.

J'adresse d'abord mes remerciements au ministère de la Justice à qui je dois la mise en place administrative et financière de ce projet.

Je remercie Philippe Robert pour son soutien et ses conseils dans mon entreprise, les magistrats du parquet de Paris et de la Chancellerie qui m'ont permis l'accès aux sources de données et qui m'ont guidée et aidée pour retrouver et consulter les dossiers, ainsi que les membres du CESDIP pour leur disponibilité.

Le CESDIP est une unité de recherche du ministère de la Justice associée au CNRS. Les analyses et conclusions exprimées dans ce rapport n'engagent pas ses autorités de tutelle.



## **RESUME SIGNALETIQUE**

Description du processus d'élaboration des mesures législatives ayant accordé aux associations de lutte contre le racisme et les discriminations, la possibilité d'exercer les droits réservés à la partie civile et étude de la mise en œuvre de ces lois, afin de mesurer l'impact de la présence associative sur ce contentieux.

## **DESCRIPTEURS**

Action civile - Association - Droit pénal - droits de l'homme - Partie civile - Procédure pénale - Racisme.



## RESUME

Ce travail s'inscrit dans le cadre d'une convention de recherche établie à la demande du ministère de la Justice (direction des Affaires criminelles et des Grâces).

Son objet est de connaître l'impact des dispositions législatives permettant aux associations d'user des droits reconnus aux parties civiles au cours d'un procès pénal dans le secteur de la lutte contre le racisme, l'exclusion et la discrimination.

La méthode utilisée a consisté à travailler sur trois sortes de documents :

- En premier lieu, des documents d'archives du ministère de la Justice nous ont permis de décrire le rôle des associations dans le processus de création des différentes lois sur le sujet.
- En second lieu, des dossiers judiciaires mis à notre disposition par la quatrième section du parquet de Paris, spécialisée dans les affaires de presse, nous ont renseignée sur les modes d'intervention des associations.
- Enfin, des entretiens avec les responsables associatifs nous ont permis d'aborder le sujet sous un autre angle. Ces divers contacts nous ont renseignée sur les stratégies mises en place par les associations. Couplés aux recherches effectuées sur les affaires judiciaires, ces entretiens nous ont permis de mieux cerner le rôle et la place que se sont assignées les associations dans la répression des actes racistes, xénophobes et discriminatoires.

Les résultats de la recherche sont de plusieurs types :

- Tout d'abord, il faut souligner le rôle joué par les associations dans l'élaboration des dispositions législatives prévoyant leur intervention dans le procès pénal. Elles ont été des pôles de réflexion qui tentaient de mobiliser l'attention des administrations afin de les faire réagir. Parfois, elles ont été dépassées par le gouvernement qui prenait l'initiative d'une réforme, poussé par des faits d'actualité et des événements politiques ou par la volonté de faire un geste envers le milieu associatif.

- Le secteur associatif de la lutte contre le racisme est marqué par une singularité : une collaboration étroite s'est instaurée entre le représentant du parquet et les responsables associatifs. Ce rapprochement, de fait au départ, a été ensuite encouragé par des circulaires ministérielles. Il permet à ces deux acteurs de compléter leurs actions dans un but d'efficacité.
- Les associations interviennent dans le contentieux selon une typologie que l'on a pu définir. Information auprès du parquet, intervention dans un procès pénal ou bien à l'initiative d'une action en justice, les associations peuvent se positionner différemment selon les enjeux d'une affaire.

De nouvelles formes de sanctions, mieux adaptées aux faits de racisme mais dont la mise en œuvre demande à être améliorée, une acception nouvelle de la notion de lutte contre le racisme figurent parmi les effets de la présence associative au niveau judiciaire. Cette évolution témoigne de l'influence directe et indirecte des associations sur le contentieux.

La présence associative dans le procès pénal révèle des finalités précises qui obéissent à une stratégie mise en place par le groupement.

## - TABLE DES MATIERES -

	<b>Page</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	13
<b>LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS A L'ELABORATION DES LOIS</b> .....	29
<b>I - UNE LOI PRÉPARÉE PAR LES ASSOCIATIONS :</b>	
<b>LA LOI DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 1972</b> .....	31
<b>II - UNE LOI ACCORDÉE AUX ASSOCIATIONS :</b>	
<b>LA LOI DU 3 JANVIER 1985</b> .....	38
<b>III - DES MESURES SUSCITÉES PAR LES ASSOCIATIONS :</b>	
<b>LA LOI DU 30 JUILLET 1987</b> .....	45
<b>IV - UNE LOI VOTÉE SANS CONCERTATION AVEC LES ASSOCIATIONS : LA LOI DU 13 JUILLET 1990</b> .....	53
<b>V - DES MESURES SYMBOLIQUES ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS : LA LOI DU 12 JUILLET 1990</b> .....	57
<b>VI - UN AVANT-PROJET INABOUTI INSPIRÉ PAR LES ASSOCIATIONS : L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA DIFFUSION D'IDÉES RACISTES OU XÉNOPHOBES</b> .....	59

<b>LA PARTICIPATION DES ASSOCIATIONS A LA MISE EN</b>	
<b>ŒUVRE DES LOIS .....</b>	<b>65</b>
<b>I - L'IMPACT DES ASSOCIATIONS SUR LES POURSUITES ET LE</b>	
<b>DÉCLENCHEMENT DE L'AFFAIRE.....</b>	<b>67</b>
<b>A) La collaboration entre les associations et le parquet .....</b>	<b>67</b>
1°) La mise en place de la collaboration.....	67
a) La méfiance envers les associations.....	68
b) Vers un rapprochement.....	69
c) Une coopération étroite.....	70
2°) La mise en œuvre de la collaboration .....	72
<b>B) Les modalités d'intervention des associations.....</b>	<b>78</b>
1°) Les schémas légaux.....	78
2°) Les schémas empiriques.....	80
a) Typologie des modes d'intervention .....	81
<i>L'association comme source d'information</i> .....	83
<i>L'association à l'initiative d'une action</i> .....	85
Le désaccord avec le parquet.....	85
L'importance de l'enjeu .....	87
<i>L'association en renfort d'une action</i> .....	89
<i>Le particularisme des actions fondées sur un motif de</i>	
<i>discrimination</i> .....	94
b) La place du contentieux judiciaire dans l'action associative .....	96
<i>Spécificité des différentes associations</i> .....	96
<i>L'évolution des modes d'action</i> .....	99
<b>II - IMPACT DES ASSOCIATIONS SUR LE CONTENTIEUX .....</b>	<b>100</b>
<b>A) Des effets de la présence associative sur le contentieux .....</b>	<b>100</b>
1°) Les effets sur la condamnation .....	100
2°) Emergence d'un nouvelle acception de la notion de lutte contre	
le racisme .....	105
<b>B) Les finalités de l'action associative.....</b>	<b>112</b>
1°) Volonté de faire évoluer la jurisprudence.....	113
2°) Donner une visibilité à des situations problématiques.....	120

<b>CONCLUSION</b> .....	123
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	127
<b>ANNEXES</b> .....	135
<u><b>Annexe 1</b></u> : Affaires transmises par la 4 <sup>ème</sup> section du parquet de Paris .....	137
<b>I - AFFAIRES TERMINÉES</b> .....	137
<b>II - AFFAIRES EN COURS</b> .....	151
<u><b>Annexe 2</b></u> : Arrêts rendus par la chambre criminelle de la cour de Cassation pour les années 1990, 1991, 1992 et 1993.....	159



# **INTRODUCTION**



Des dispositions législatives se sont succédées depuis 1972 pour accorder aux associations de lutte contre le racisme la possibilité d'user des droits reconnus aux parties civiles, s'agissant de défendre l'intérêt collectif représenté par le groupement. Ces lois désirées et pour la plupart préparées par les associations, ont forcément modifié leur stratégie puisqu'un nouveau mode d'action s'ouvrait à elles.

Cette étude, réalisée à la demande du ministère de la Justice (direction des Affaires criminelles et des Grâces), devra permettre de dégager la stratégie des associations dans l'utilisation de cette nouvelle prérogative et ce qu'il en est advenu au niveau plus général de la lutte contre le racisme.

\*

L'intervention du droit pénal dans la lutte contre le racisme remonte à une époque qui n'est pas très éloignée : elle se situe dans la loi n° 72-545 du 1<sup>er</sup> juillet 1972. Toutefois, cette loi n'est pas intervenue sur un terrain tout à fait vierge puisque le décret-loi du 21 avril 1939 appelé décret Marchandeaup existait déjà.

Ce dernier texte, abrogé par le gouvernement de Vichy puis rétabli à la Libération, complétait la loi de 1881 en punissant de certaines peines la diffamation et l'injure *commises envers un groupe de personnes appartenant par leur origine à une race ou à une religion déterminée lorsqu'elles auront eu pour but d'exciter à la haine envers les citoyens ou habitants*. La faiblesse de cette arme réglementaire était qu'elle supposait remplie toute une série de conditions : le but de l'article, la communauté visée...<sup>1</sup>

En outre, seul le ministère public ou bien le groupe de personnes directement lésé pouvait engager des poursuites. Mais la mise en œuvre de l'action publique était pratiquement réservée au parquet car, selon les promoteurs, il s'agissait d'un texte qui n'était pas destiné à protéger en particulier mais à réprimer un trouble contre la paix

---

<sup>1</sup> Hermantin (1971, 64) sur la notion de groupe contenue dans le décret Marchandeaup, note : "*rien n'est plus vague juridiquement parlant. Dépourvu de personnalité juridique, le groupe dont parle l'article 32 constitue un non-sens juridique ; car enfin, à moins d'englober la totalité des Juifs de France, dans le cas d'un article diffamatoire consacré aux Juifs en général, ou à condition qu'un nombre déterminé de Noirs soit nommément visés dans un article, il est matériellement impossible à un groupe de se considérer comme la partie lésée prévue à l'article 48-1*".

publique. Or les parquets sont restés inactifs et les constitutions de partie civile d'association étaient le plus souvent déclarées irrecevables. Ces dernières parvenaient par des plaintes dont elles savaient parfaitement qu'elles seraient vouées à l'échec, du fait de l'irrecevabilité qui leur serait opposée, à attirer l'attention du ministère public sur certains cas.

On a retrouvé, entre 1945 et 1959, deux applications du décret Marchandreau, toutes deux contre des articles antisémites d'*Aspects de la France*.

Le 10 février 1951, le tribunal correctionnel de la Seine condamnait cet hebdomadaire à une amende et déclarait recevables les constitutions de partie civile de la Fédération des anciens combattants volontaires Juifs de France et de l'Association des anciens internés et déportés Juifs qui recevaient en conséquence un franc de dommages et intérêts et le droit de faire publier le jugement dans cinq journaux de leur choix. En appel, la cour estimait que ces associations n'avaient pas été "*personnellement mises en cause par l'article incriminé et qu'aucun de leur membre ou adhérent, pris en tant que tel, n'avait été nommément diffamé*" ; elle rejetait donc leur recevabilité et annulait la décision de publication mais augmentait l'amende. La Cour de Cassation confirma cette décision deux ans plus tard.

La deuxième affaire était relative à des attaques personnelles et directes contre Pierre Mendès-France en tant que Juif et président du conseil. La poursuite portant sur cinq numéros d'*Aspects de la France*, était engagée par le parquet. La 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de la Seine le 18 janvier 1955 condamna le directeur du journal à une amende, dont le montant a été relevé par la cour d'appel.

A partir de 1959, les poursuites se sont faites plus nombreuses. Certaines affaires avaient des conclusions positives, condamnant sur la base du décret Marchandreau des injures proférées contre des Noirs ou contre des Juifs, allant même jusqu'à reconnaître en première instance la recevabilité du MRAP<sup>2</sup>. Mais plusieurs autres affaires ont été purement et simplement classées sans suite.

---

<sup>2</sup> TGI Limoges, 7 novembre 1961.

La loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 est venue enrichir l'arsenal législatif d'un instrument plus cohérent par comparaison avec la législation antérieure, étrangement lacunaire dans la répression d'un racisme pourtant présent dans la société française.

Cette loi a doté la justice d'un texte fondamental.

Elle a permis de protéger contre la provocation à la discrimination, à la haine et à la violence, contre les diffamations et les injures une personne et non plus seulement un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Elle a également accordé la possibilité aux associations de lutte contre le racisme de se constituer partie civile pour les infractions racistes visées par la loi sur la presse.

Enfin, elle a créé les infractions de refus de service, refus d'embaucher ou licenciement, quand la décision était motivée par l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance à une race, une ethnie, une nation ou une religion déterminée, infractions pour lesquelles les associations de lutte contre le racisme peuvent aussi exercer les droits reconnus à la partie civile.

La loi n° 85-10 du 3 janvier 1985, portant diverses mesures d'ordre social, a opéré au profit des associations de lutte contre le racisme une double extension de leur possibilité de se constituer partie civile.

D'une part, en comblant une lacune de la législation qui prévoyait que les associations pouvaient exercer les droits reconnus à la partie civile uniquement en ce qui concerne les infractions prévues par les articles 187-1 et 416 du code pénal dans leur rédaction issue de la loi du 11 juillet 1975, et non pour les infractions prévues par les articles 187-2 et 416-1 du même code issus de la loi du 7 juin 1977. Désormais, les associations de lutte contre le racisme auront la possibilité de se porter partie civile en ce qui concerne ces quatre types d'infractions.

D'autre part, en ouvrant à ces mêmes associations la possibilité d'exercer les droits de la partie civile dans le cadre de poursuites diligentées, pour les discriminations réprimées par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal et, pour les atteintes volontaires à la vie et à l'intégrité de la personne et les destructions, dégradations et détériorations réprimées par les articles 221-1 à 221-4, 222-1 à 222-18 et 322-1 à 322-13 du code pénal lorsque l'infraction aura été commise sur la victime *à raison de son origine nationale, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée à une ethnie, une race ou une religion déterminée.*

La loi n° 87-588 du 30 juillet 1987, portant diverses mesures d'ordre social, a supprimé le motif légitime pour la discrimination raciale en matière de fourniture de biens ou services. Elle a également modifié l'article 2-1 du code de procédure pénale en étendant aux associations qui ont pour but *d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse*, la possibilité de se constituer partie civile dans les cas prévus à cet article.

La loi n° 90-602 du 12 juillet 1990, relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap, a introduit dans le code de procédure pénale un article 2-10 ouvrant aux associations qui avaient *vocation à défendre ou à assister les personnes malades ou handicapées* et à celles qui avaient *vocation à lutter contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille*, la possibilité de se constituer partie civile pour les diverses formes de discrimination actuellement réprimées par le code pénal.

La loi n° 90-615 du 13 juillet 1990, tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, a traduit la volonté de mieux lutter contre les actes de racisme et leur banalisation. Elle comporte cinq séries de dispositions.

La création d'une incrimination destinée à lutter contre certaines formes intolérables de falsification de l'histoire contemporaine : la loi a instauré en ce sens, l'infraction de contestation de crimes contre l'humanité perpétrés au cours de la Seconde Guerre mondiale.

Cette loi a prévu de nouvelles peines complémentaires facultatives pour les délits à caractère raciste.

Elle a tenté une harmonisation et un élargissement des dispositions relatives à la constitution de partie civile de certaines associations : la modification apportée à l'article 2-1 du code de procédure pénale par la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987 (ouverture de l'action civile aux associations qui avait pour but *d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, ethnique, raciale ou religieuse*) a été étendue à l'article 48-1 de la loi sur la liberté de la presse, et les associations qui se proposaient par leurs statuts *de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la résistance ou des déportés* pouvaient exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concernait l'apologie des crimes de guerre, des crimes contre l'humanité ou des crimes et délits de collaboration avec l'ennemi, et en ce qui concernait l'infraction de contestation de crimes contre l'humanité perpétrés pendant la Seconde Guerre mondiale.

La loi a instauré un droit de réponse, tant dans la presse écrite que dans la presse audiovisuelle, au profit des associations de lutte contre le racisme. Enfin, cette loi a prévu la réduction des délais de diffusion des enregistrements audio-visuels réalisés à l'occasion de procès pour crimes contre l'humanité.

A partir de février 1994, un avant-projet de loi, *relatif à la lutte contre la diffusion d'idées racistes ou xénophobes*, a fait l'objet de discussions à la Chancellerie. Ce projet avait trois objectifs : d'une part, appréhender le phénomène raciste dans sa globalité, d'autre part, sortir des difficultés procédurales de la loi sur la presse les infractions à caractère raciste, et enfin, appréhender la propagande raciste. Il a pour l'instant été abandonné.

Toutes ces lois se sont inscrites dans un mouvement global, qui a vu progressivement la reconnaissance d'un intérêt collectif.

Selon l'article 2 du code de procédure pénale, l'action civile ne peut être exercée que par celui qui a subi un préjudice personnel qui trouve sa source dans l'infraction poursuivie. Aux termes de ce principe, lorsqu'une association a été personnellement lésée

dans son patrimoine ou dans ses intérêts moraux, elle peut exercer l'action civile à condition d'établir que le préjudice dont elle se plaint est un préjudice personnel et direct. Le problème se pose quand l'association n'agit plus pour défendre son intérêt personnel mais pour défendre l'intérêt collectif pour lequel elle s'est constituée. Le législateur, par dérogation au droit commun, est intervenu en accordant des habilitations à certaines catégories d'associations. En effet, des lois ponctuelles ont donné à certains groupements, la faculté d'exercer l'action civile s'agissant d'un préjudice causé à l'intérêt collectif qu'elles ont pour mission de défendre.

Cette notion d'intérêt collectif, contraire à la conception classique qui opposait l'intérêt général à l'intérêt individuel n'est en fait que la suite d'un mouvement initié au départ au profit des syndicats.

En effet, la reconnaissance de l'action syndicale a été accompagnée de nombreuses péripéties judiciaires. La loi du 21 mars 1884 a accordé aux syndicats professionnels le droit de défendre les intérêts de la profession. Après avoir favorablement accueilli l'action syndicale, la chambre criminelle<sup>3</sup> rejeta brusquement les constitutions de parties civiles : elle invoquait que les infractions considérées avaient porté préjudice non à l'intérêt collectif, mais à des intérêts individuels et qu'en outre le préjudice n'était qu'indirect. Il fallut l'intervention des chambres réunies pour que soit consacré le droit pour les syndicats professionnels de se porter partie civile en vue de protéger *l'intérêt collectif de la profession, envisagé dans son ensemble et représenté par le syndicat*.

Peu après, le législateur consacrait cette solution en décidant que *les syndicats professionnels peuvent devant toutes les juridictions exercer tous les droits réservés à la partie civile, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de la profession qu'ils représentent*.

Les syndicats ont donc ouvert une brèche dans laquelle se sont ensuite engouffrés successivement les ordres et les associations.

---

<sup>3</sup> CRIM, 20 décembre 1907, BC n° 512 - CRIM, 2 février 1911, D 1911, 417.

Mais, contrairement aux syndicats, les associations ne bénéficient d'aucun texte de portée générale leur permettant d'agir en justice au nom des intérêts statutaires qu'elles ont pour objet de représenter et de défendre. Le fondement de l'action associative est le fait d'habilitations spécifiques opérées ponctuellement par le législateur. Quel que soit le secteur, ces habilitations ont soumis la recevabilité de l'action associative à certaines conditions hétérogènes<sup>4</sup> dont on a du mal à percevoir la raison logique<sup>5</sup>.

Il y a d'abord des conditions relatives aux associations<sup>6</sup>. Pour certaines d'entre elles, la loi exige qu'elles soient reconnues d'utilité publique<sup>7</sup>, pour d'autres qu'elles aient été agréées<sup>8</sup> ou bien encore qu'elles soient constituées depuis un certain temps<sup>9</sup>.

Il y a également des conditions relatives aux infractions pour lesquelles les associations exercent l'action civile. Généralement, les textes n'accordent cette action que pour des infractions déterminées ou bien pour des infractions ou des faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour mission de défendre.

Et enfin des conditions relatives aux modalités de l'action. Elles peuvent donc, comme partie civile, soit exercer l'action civile par voie de citation directe ou par voie de

---

<sup>4</sup> La commission justice pénale et droits de l'homme présidée par Mireille Delmas-Marty (1991, 144) relevait que si cette disparité restait acceptable lorsque l'action collective était le privilège de quelques organismes, son maintien paraissait peu concevable lorsqu'on prenait en considération le nombre des associations désormais aptes à exercer une telle action et l'accélération du mouvement. Aussi, la commission proposait une unification et une simplification tant de l'accès que du domaine d'action, en retenant trois critères : la relation de l'infraction avec l'objet de l'association, l'agrément afin de permettre une vérification préalable du sérieux du groupement et l'ancienneté de celui-ci afin d'éviter les créations de circonstances.

<sup>5</sup> Robert (1988, 63) : "*Les formules d'habilitation législative varient d'un cas à l'autre sans qu'on en perçoive bien la raison logique*".

<sup>6</sup> Selon une classification établie par Bouloc, 1990. Voir également pour une classification des conditions d'intervention : KuhnMunch, 1988 ; Canin, 1995 ; Roca, 1991.

<sup>7</sup> Ligues antialcooliques, unions nationales et départementales d'associations familiales, associations de défense de la moralité publique, associations de lutte contre le proxénétisme, associations de protection animale, associations se proposant d'agir pour la protection et l'amélioration du cadre de vie et de l'environnement.

<sup>8</sup> Associations de défense de la moralité publique, associations de défense des consommateurs, associations de défense des investisseurs en valeurs mobilières ou en produits financiers, associations locales d'usagers.

<sup>9</sup> Associations de lutte contre le racisme, associations de protection de la nature et de l'environnement, associations se proposant de défendre ou d'assister les personnes handicapées, associations ayant pour objet statutaire la lutte contre les violences sexuelles, associations se proposant de défendre ou d'assister l'enfance martyrisée, associations se proposant de combattre les discriminations fondées sur le sexe ou les mœurs, associations se proposant de sauvegarder la santé, la salubrité publique ou la conservation des sites et monuments, associations se proposant de défendre les intérêts moraux et l'honneur de la résistance ou des déportés ou de manière générale de combattre les crimes contre l'humanité.

constitution auprès d'un juge d'instruction, soit seulement intervenir dans une procédure déjà engagée par le ministère public ou par une autre victime.

Exceptionnellement, leurs droits sont subordonnés à l'accord de la victime<sup>10</sup>, ou la mise en mouvement antérieure de l'action publique<sup>11</sup>. Dans ces cas, les associations peuvent seulement intervenir dans la procédure pénale, elles ne peuvent pas la déclencher.

Des conditions spécifiques d'intervention donnent au secteur associatif de lutte contre le racisme sa singularité. La loi exige que les associations aient été déclarées depuis au moins cinq ans à la date des faits. Le législateur n'a jamais exigé ni agrément, ni déclaration d'utilité publique, même si cette dernière condition a fait l'objet de vives discussions. En effet, durant les débats devant l'Assemblée nationale, un amendement avait été déposé en commission visant à accorder la possibilité de se constituer partie civile aux seules associations reconnues d'utilité publique. Cet amendement était motivé par la crainte que cette prérogative ne donne lieu à une avalanche de plaintes injustifiées qui encombreraient les tribunaux. Il soumettait les associations à un filtre supplémentaire. Mais le mouvement associatif a fermement lutté contre cet amendement, soutenant que les associations reconnues d'utilité publique étaient soumises à des contrôles et à une tutelle officielle qui n'était guère compatible avec l'indépendance nécessaire à l'activité des associations antiracistes. Elles proposaient alors pour garantir leur sérieux, l'exigence d'un délai d'existence, non d'un an comme prévu par la commission, mais de cinq ans pour renforcer encore la garantie.

Toutefois, l'exercice de l'action civile sera soumis à l'accord de la victime pour les associations qui ont vocation à défendre ou à assister les personnes malades ou handicapées et celles qui luttent contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille. Mais également pour les associations de lutte contre le racisme lorsque celles-ci agiront sur la base de la diffamation.

---

<sup>10</sup> Associations de lutte contre les violences sexuelles, associations de défense de l'enfance martyrisée, associations de défense ou d'assistance aux personnes malades ou handicapées, associations de lutte contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille.

Dans tous les cas, les associations ne pourront agir que sur la base d'infractions strictement énumérées par le législateur.

\*

Le bilan des recherches en la matière, tous secteurs associatifs confondus, a permis de montrer que de nombreuses études abordaient l'examen de l'action civile sous un angle strictement juridique en tentant de définir l'intérêt collectif et de justifier le rôle des associations.

L'action associative a été le plus souvent étudiée dans le domaine de la consommation et de l'environnement. Dans ce dernier cas, des études de nature sociologique dans une démarche pragmatique, renseignent sur les stratégies des associations.

\*

La participation au processus pénal de ces associations, groupes sociaux organisés, implique une redistribution des rôles entre l'Etat et la société civile. Des intermédiaires, qui ne sont plus des victimes directes, mais qui interviennent en représentation d'intérêts collectifs, peuvent déclencher les poursuites. Ces nouveaux acteurs associatifs ont suscité la crainte, en ce qu'ils pouvaient représenter "*la résurrection des corps intermédiaires et le démembrement de l'intérêt général donc du monopole de l'Etat*"<sup>12</sup>. De fait, il existe entre l'Etat et la victime, des groupements privés qui disposent du pouvoir de déclencher le processus pénal. L'Etat et la victime ne sont plus les seuls à décider. De nouveaux acteurs vont par leur présence marquer un renforcement de la participation de la société civile à la justice pénale<sup>13</sup>. S'agit-il de poursuites "concedées" qui viendraient combler l'inertie du parquet, ou bien, cette hypothèse ne se vérifierait-elle pas, car finalement,

---

<sup>11</sup> Associations de défense de l'enfance martyrisée, associations d'assistance aux victimes d'infractions.

<sup>12</sup> Robert (1995, 18-19) note l'évolution : "*On a dû permettre à la victime de poser la main sur la commande de l'action publique : accorder le pouvoir de la mettre en marche aux victimes particulières n'a finalement pas posé de difficultés majeures, ni en doctrine, ni en jurisprudence car, sauf cas exceptionnels, des initiatives individuelles ne pouvaient ébrécher le monopole de l'Etat à représenter seul l'intérêt général. Quand il s'est agi d'organismes - syndicats d'abord, associations ensuite - qui prétendaient représenter un intérêt collectif, on a longtemps craint la résurrection des corps intermédiaires et le démembrement de l'intérêt général, donc du monopole étatique*".

<sup>13</sup> Delmas-Marty, 1988, 11.

dans cette situation, le parquet ressortirait grandi puisque entouré de véritables informateurs ayant une connaissance approfondie du terrain.

Notre étude a pour finalité de mesurer l'impact de ces dispositions législatives sur le traitement du contentieux en termes de jugements et de poursuites. L'examen du contentieux devra permettre d'établir le rôle précis des associations auprès du parquet. Il faudra ensuite mesurer l'impact de la présence associative sur les condamnations ou sur la notion juridique de racisme. Cette recherche devra également permettre de dégager les stratégies adoptées par les associations dans l'utilisation de cette prérogative.

Pour répondre à ces interrogations, nous avons élaboré un plan de travail en trois étapes.

- a) Dans un premier temps, nous avons réalisé une étude de sociologie législative pour comprendre comment se sont faites les lois relatives à la participation judiciaire des associations et, à quelles raisons elles ont obéi. En effet, les origines d'une décision législative s'expliquent par la volonté d'acteurs qui ont déterminé sa production.

De nombreuses recherches sur la création de la loi pénale ont insisté sur la nécessité de mener l'analyse à partir du repérage et de l'observation des acteurs sociaux<sup>14</sup>, en étant attentif à trois dimensions, les ressources<sup>15</sup> qu'ils ont mises en œuvre, les intérêts plus ou moins visibles qui les ont animés et les stratégies qu'ils ont déployées pour tenter de faire imposer leurs objectifs. Ces acteurs sont le plus souvent représentés par des personnes ou des groupes dont le statut ou la fonction sont susceptibles d'expliquer l'émergence de la norme.

A côté du repérage de l'ensemble des acteurs sociaux, nous nous sommes intéressée au processus de création de la loi, en posant la question de savoir comment a émergé le besoin de création, de modification ou de suppression de la norme et comment il a fini par s'imposer.

---

<sup>14</sup> Bernat de Célis, 1992, sur l'infraction d'usage de stupéfiants en France ; Robert, 1991, synthèse du colloque d'Oñati.

<sup>15</sup> Selon Robert (1992) ces ressources sont souvent inégales selon les positions sociales des intervenants.

Puis nous avons tenté de décrire la scène sur laquelle s'est créée la norme afin de cerner les enjeux des acteurs. La création de la loi s'est longtemps déroulée sur une scène administrative et parlementaire. Mais avec la création de la presse de masse, l'apparition du suffrage universel et le développement de la presse audio-visuelle, le processus de création de la loi se dédouble de plus en plus sur la scène médiatique. D'ailleurs, faire passer le débat relatif au projet sur la scène médiatique ou bien au contraire sauvegarder la confidentialité du processus peut constituer un enjeu où peuvent se lire des stratégies d'acteurs.

Les données estimées utiles à cette recherche empirique ont été recueillies dans les documents d'archives du ministère de la Justice, concernant l'élaboration des différentes lois s'inscrivant dans le domaine concerné, depuis la loi n° 72-546 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 contre le racisme. Les débats parlementaires des différentes lois précitées serviront également de sources documentaires.

Cette description du processus de création des mesures législatives nous a permis de repérer les associations de lutte contre le racisme et d'identifier leur rôle dans l'élaboration de la loi.

- b) Puis, dans un deuxième temps, notre démarche nous a conduit vers une confrontation entre la création de la loi et sa mise en œuvre afin de vérifier notamment si l'on retrouve les mêmes acteurs associatifs dans les deux cas. C'est par l'examen du contentieux relatif aux actes racistes, xénophobes et discriminatoires que l'on a étudié cette confrontation.

Les principales<sup>16</sup> infractions pour lesquelles les associations de lutte contre le racisme peuvent se constituer partie civile sont inscrites dans la loi sur la presse<sup>17</sup>. Notre choix s'est arrêté sur Paris, car les principales associations y ont leur siège. De plus, les infractions inscrites dans la loi sur la presse, qui forment une grande partie du contentieux qui nous intéresse, se réalisent pour la plupart à Paris. C'est

---

<sup>16</sup> Sauf cas prévus par la loi du 3 janvier 1985.

<sup>17</sup> Provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une race ou une religion déterminée, le délit de diffamation dans les mêmes cas et le délit d'injures raciales.

pourquoi, nous avons consulté les dossiers mis à notre disposition par la quatrième section du parquet de Paris, compétent pour les infractions inscrites dans la loi sur la presse. Nous avons pris connaissance des dossiers concernant les affaires de racisme en cours, mais également celles classées sans suite, ou déjà jugées en première instance.

L'intérêt majeur de ce corpus est qu'il permet de suivre dans le temps le sort du délit, à partir de sa constatation par le parquet jusqu'à son éventuel renvoi et jugement par la dix-septième chambre du tribunal correctionnel de Paris. Il nous renseigne sur le cheminement de l'affaire, à savoir le passage du conflit à un litige éventuel devant les tribunaux.

Afin d'étendre nos sources et compléter notre premier ensemble, nous avons ensuite consulté les arrêts rendus par la chambre criminelle de la Cour de Cassation en matière de droits de l'homme pour les années 1991, 1992 et 1993.

c) Enfin, la troisième étape de nos recherches a été centrée sur le secteur associatif. Des entretiens avec les responsables juridiques de ces associations ou bien avec leurs avocats nous ont permis d'aborder le sujet sous un autre angle, le point de vue associatif. Nous avons ainsi rencontré le responsable juridique de SOS Racisme, un avocat de la Ligue Internationale Contre le Racisme et l'Antisémitisme, le secrétaire général ainsi que des membres de la commission juridique du Mouvement contre le Racisme et pour l'Amitié entre les Peuples et un avocat de la Ligue des droits de l'homme. Seuls les responsables de l'Alliance Générale contre le Racisme et le Respect de l'Identité Française n'ont pas répondu à nos propositions de rencontre malgré de nombreux rappels.

Ces divers contacts nous ont renseigné sur les stratégies mises en place par les associations. Couplés aux recherches effectuées sur les affaires judiciaires, ces entretiens nous ont permis de mieux cerner le rôle et la place que se sont assignées les associations dans la répression des actes racistes, xénophobes et discriminatoires.

Les matériaux que nous avons choisis d'utiliser pour notre recherche sont tous de nature différente : archives ministérielles, débats parlementaires, affaires judiciaires, entretiens avec des responsables associatifs. Cette hétérogénéité des sources documentaires va nous permettre de mettre en œuvre différentes méthodes d'analyse, à la fois qualitatives et quantitatives.

Afin de cerner au mieux les impacts de la législation permettant aux associations d'user des droits reconnus aux parties civiles au cours d'un procès pénal dans le secteur de la lutte contre le racisme, l'exclusion et la discrimination, nous prendrons en compte le déroulement du processus pénal pour montrer que, de la phase de création de la loi à la phase contentieuse, à chaque étape et selon une méthode différente les associations de lutte contre le racisme et les discriminations ont une réelle influence.



**LA PARTICIPATION DES  
ASSOCIATIONS  
À L'ÉLABORATION DES LOIS**



Il s'agit ici de rechercher comment le droit pénal est intervenu dans la lutte contre le racisme en accordant aux associations spécialisées notamment, un rôle non négligeable au niveau judiciaire.

A partir des documents d'archives du ministère de la Justice portant sur la lutte contre le racisme et les discriminations et des débats parlementaires, nous avons tenté de repérer les acteurs présents dans le processus de création de la loi.

## **I - UNE LOI PRÉPARÉE PAR LES ASSOCIATIONS : LA LOI DU 1<sup>ER</sup> JUILLET 1972**

La loi n° 72-545 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme est venue modifier la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse en accordant aux associations de lutte contre le racisme, la possibilité de se constituer partie civile pour les infractions à caractère raciste visées par cette loi.

Dans le processus de création de cette loi, les associations de lutte contre le racisme ont joué un rôle déterminant, que l'auteur du rapport devant l'Assemblée nationale reconnaît en ces termes : *"malgré la diversité de leurs origines politiques, la teneur des propositions est en grande partie identique car leurs auteurs pour la plupart se sont inspirés des suggestions du MRAP, association qui avec la LICRA lutte depuis de nombreuses années contre toutes les formes de discriminations"*<sup>18</sup>.

En effet, la consultation des archives ministérielles a permis de noter la présence active et continue d'une association de lutte contre le racisme, le MRAP, sans qui la législation issue de la loi de 1972 ne serait pas ce qu'elle est.

Concernant la LICRA, son action a été beaucoup plus difficile à décrire car plus cachée. En effet, les archives ministérielles n'ont fait que très rarement référence à cette association. La présence de ce groupement est surtout attestée par ses responsables.

---

<sup>18</sup> Assemblée nationale n° 2357, rapport réalisé par M. Alain Terrenoire, député.

Ces associations ont donné l'impulsion et les idées, on peut même parler d'autodistribution de certains pouvoirs. Décrire leur rôle implique de connaître leurs origines qui apparaissent entremêlées.

On peut s'étonner de l'absence de la plus ancienne association de défense des droits de l'homme, la Ligue des droits de l'homme. Si l'on remonte aux origines, on s'aperçoit que sa création correspond à la première mobilisation contre le racisme. En effet, le combat contre le racisme ne s'est précisé que lorsque le mal qui avait déjà existé, commença à révolter les consciences sous sa double forme : esclavagisme puis colonialisme, d'une part, antisémitisme d'autre part.

Contre le premier, les prohibitionnistes et les hommes de religion s'étaient dressés énergiquement.

Contre le second, ce furent les démocrates qui assumèrent les charges et les risques de cette lutte. Créée en 1898, à travers la réhabilitation du capitaine Dreyfus, la Ligue des droits de l'homme<sup>19</sup> témoigna de l'engagement pris par des hommes réunis contre un même fléau : le racisme anti-juif alors particulièrement virulent.

Suite à la Première Guerre mondiale, les traités de paix prévoyaient des dispositions qui visaient à protéger les minorités en leur assurant l'égalité des droits. Mais dans les nouveaux Etats d'Europe orientale, un *numerus clausus* fut mis en place et ferma l'accès dans les établissements d'enseignement aux israélites. De plus, les pogroms existaient toujours. Tout cela suscita en Europe occidentale et en Amérique une grande émotion.

C'est dans ce climat qu'un jeune homme d'origine juive, ancien combattant volontaire de l'armée française assassina de sang-froid à Paris en 1925 un des responsables des expéditions punitives contre les populations juives, réfugié en France après la victoire de l'Union Soviétique. Pour sauver ce jeune homme, Bernard Lecache créa la Ligue contre les pogroms qui devint, après son acquittement en 1927, la Ligue internationale contre l'antisémitisme.

---

<sup>19</sup> Sur l'histoire des associations de défense des droits de l'homme, voir Paraf, 1981.

Mais, pendant la Seconde Guerre mondiale, les persécutions hitlériennes rendirent la tâche de cette association de plus en plus difficile. Dès le début de l'occupation, la LICA cessa d'exister en tant qu'organisation, et ses adhérents ou sympathisants participèrent à la résistance. En 1941, dans les milieux de la résistance, certains estimèrent qu'il y avait une lutte spécifique à mener contre le racisme dans le cadre général du combat pour libérer la France. C'est alors que fut constitué le mouvement national contre le racisme (MNCR) avec pour mission de protéger les victimes du racisme et de combattre avec tous les moyens possibles, les actes de persécution et l'idéologie raciste.

Au lendemain de la Libération, les militants du MNCR et les anciens militants de la LICA se retrouvèrent et ont constitué l'alliance antiraciste. Mais en 1946, cette alliance fut disloquée, la LICA reconstituée et le MRAP créé. Cette rupture peut s'expliquer par des raisons politiques et sociales.

D'une part, les militants regroupés provenaient de milieux différents ; ceux qui ont constitué le MRAP issus pour l'essentiel du MNCR, appartenaient à des milieux plus populaires, récemment immigrés, qui avaient beaucoup souffert de la guerre et de l'Occupation.

Et d'autre part, la guerre froide opérait un renversement des alliances. Les fondateurs du MRAP éprouvaient le besoin de réagir face à ce revirement qui, selon eux *"s'accompagnait d'un abandon en Allemagne de la dénazification, d'une renaissance du militarisme allemand puisque c'était une alliance militaire qui s'était constituée ; l'OTAN date de 1949 justement. Ils ont souhaité réagir non pas pour prendre parti dans l'un des deux camps, mais pour empêcher que la guerre froide ne se transforme en guerre tout court, et que, les partenaires du camp occidental s'acoquinent avec les anciens nazis"*<sup>20</sup>.

Pour se placer à la jonction de tous les racismes, le MRAP qui s'appelait mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix, est devenu, en 1977, le mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples. De même, la LICA en 1979 est devenue la LICRA, ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme.

---

<sup>20</sup> Lévy, 1993, 3.

La principale ressource du MRAP fut ses membres qui exerçaient, en plus de leur rôle dans la lutte contre le racisme, une profession telle que avocat, magistrat ou encore député. Grâce à leur position, ils ont pu faire passer le message du MRAP et être entendus des principaux décideurs.

Ainsi Léon Lyon-Caen, premier président honoraire de la Cour de Cassation et président du MRAP en 1957, a donné l'impulsion décisive en émettant l'idée d'élaborer au sein du MRAP de nouveaux textes de lois afin de les soumettre au pouvoir législatif ou bien à l'administration.

Dans le même esprit, Hermantin<sup>21</sup>, avocat à la cour d'appel de Paris publia en 1971 un article dans la *Revue des droits de l'homme*, intitulé *De l'injure et de la diffamation raciste, Etude critique du droit positif français*. Après avoir dressé un bilan assez négatif de la législation existant en 1971, il donna les grands axes d'une réforme envisageable en présentant le projet préparé par le MRAP.

Des parlementaires, comme Ballanger<sup>22</sup> ou encore Chambrun<sup>23</sup>, prêts à reprendre à leur compte les propositions du MRAP posèrent des questions écrites au gouvernement et l'interrogèrent sur sa position dans la lutte contre le racisme.

Cette association possédait donc des relais à des points stratégiques qui pouvaient répandre ses idées et créer une amorce de mouvement en faveur d'une modification législative. Ces ressources avaient d'autant plus d'importance et de valeur qu'elles transcendaient les barrières politiques.

L'enjeu de l'action menée par cette association était d'obtenir la possibilité d'agir en justice pour la défense de l'intérêt collectif qu'elle avait pour mission de défendre.

Le MRAP définît lui-même l'objectif de son action : "*La règle selon laquelle seuls les pouvoirs publics (le parquet) peuvent mettre en mouvement l'action publique, c'est-à-dire exiger la punition des délinquants, a déjà été tempérée à l'époque dans un intérêt social,*

---

<sup>21</sup> Vice-président du MRAP en 1972.

<sup>22</sup> Député, membre du comité d'honneur du MRAP.

*en faveur des associations familiales, des ligues antialcooliques ou militant pour la moralité publique, les associations pour la défense des appellations contrôlées, etc., que le législateur a autorisées à poursuivre en justice les infractions relatives aux faits qui intéressent l'objet social, à l'image des syndicats pour la défense de leurs intérêts professionnels. Il s'agit donc d'intégrer le MRAP dans cette façon de voir, son objet à lui étant la lutte antiraciste"*<sup>24</sup>.

Le MRAP mit en place une stratégie pour faire admettre la nécessité de cette nouvelle loi. Il attaqua sur tous les fronts, à la fois judiciaire, administratif, législatif et parlementaire.

Au niveau judiciaire d'abord, le MRAP essaya de montrer l'inactivité des parquets et l'insuffisance législative en mettant en relief les actes racistes et le peu de condamnations. Dans de nombreux procès le MRAP se constitua partie civile tout en sachant très bien qu'il ne serait pas reçu ou bien servit de témoin aux victimes afin de montrer à l'opinion publique la nécessité d'améliorer la loi pour combattre efficacement le racisme.

Au niveau parlementaire, il intervint par l'intermédiaire de deux députés membres du Mouvement.

En mai 1963, le député Chambrun membre d'honneur du MRAP interpella le gouvernement afin de connaître ses intentions quant au dépôt d'un projet de loi tendant à sanctionner pénalement les actes de discrimination ou de ségrégation raciale. Question à laquelle le gouvernement donna une réponse sans appel : selon lui, il n'y avait pas d'actes spécifiques de discrimination ou de ségrégation, il n'y avait donc aucune utilité d'une loi.

En octobre 1963, le même député récidiva en orientant différemment sa question. Il demanda au gouvernement les instructions qu'il comptait donner à la suite d'un incident raciste où les propriétaires d'un bar avaient refusé de servir des consommateurs Antillais. Le gouvernement esqua le problème en répondant : "*qu'il était bien décidé, comme il*

---

<sup>23</sup> Député, membre du comité d'honneur du MRAP.

<sup>24</sup> MRAP, 1984, 14.

*l'avait d'ailleurs toujours fait, à ne pas tolérer d'actes de discrimination raciale sur le territoire national, dans la mesure où ils étaient nettement caractérisés, et où il ne s'agissait pas comme dans le cas d'espèce, d'incidents d'origine douteuse, qui ne pouvaient raisonnablement être tenus pour des actes d'hostilité à l'encontre d'une race déterminée".*

En juillet 1965, le député Ballanger membre du PCF et également membre du MRAP, interrogea à son tour le gouvernement sur le fait de savoir s'il entendait faire inscrire à l'ordre du jour prioritaire de la prochaine session du parlement les propositions de lois déjà déposées en 1963 et tendant à réprimer la provocation à la haine raciste, et à rendre plus efficace la législation sur la répression des menées racistes et antisémites. Le gouvernement resta à nouveau sur sa position, les actes racistes n'existaient pas en France et il n'y avait donc aucun besoin d'une nouvelle législation.

D'autres parlementaires ont pris le relais et ont continué à interroger le gouvernement en tentant d'influer sa position. Ces questions avaient toutes pour objectif de mettre en relief les faiblesses du décret Marchandea. Les interventions de ces parlementaires débutèrent dans les années 1960, date à laquelle la structure de la population active se modifiait qualitativement en raison d'une forte immigration. Jusqu'en 1959, les Italiens formaient les contingents d'immigrés les plus nombreux. Mais, avec le *miracle économique*, ils cédèrent la place aux Espagnols dès 1960, et à partir de 1960-1961, ces derniers furent relayés par des Portugais. Parallèlement le nombre des immigrés en provenance d'Afrique du nord augmenta et une immigration venue d'Afrique noire se développa. Cette immigration entraîna parfois des attitudes de conflit à motivations racistes, que mettaient en avant les parlementaires dans leurs questions écrites.

Les associations, par une présence active à tous les niveaux, souhaitaient amener le gouvernement à prendre conscience d'un besoin de modification de la norme.

Face à des questions écrites de plus en plus précises, et de plus en plus embarrassantes, le gouvernement modifia donc progressivement sa position.

A partir de 1971, les choses se sont accélérées, des intérêts ont surgi sur la question de la législation antiraciste.

D'une part, ce n'était plus le même gouvernement. En juin 1969, Georges Pompidou avait succédé au général De Gaulle à la présidence de la République. Tout le monde, ou presque, dans l'entourage du général De Gaulle était supposé résistant, donc considéré comme antiraciste. Avec l'élection de Georges Pompidou, l'aura antiraciste, que pouvait avoir le gouvernement, avait perdu de son éclat.

D'autre part, le message des associations antiracistes s'était répandu et semblait avoir dépassé la sphère des spécialistes associatifs. L'insistance de ces derniers avait permis de mobiliser la curiosité d'autres acteurs-relais ; avocats, magistrats et parlementaires.

Et 1971 fut l'année de la ratification par la France de la Convention internationale de lutte contre toutes les formes de discrimination raciale.

Au départ, le gouvernement, dirigé par Jacques Chaban-Delmas, n'avait pas jugé utile de modifier la législation existante, peu persuadé de l'utilité de cette réforme. Progressivement, il prit conscience de l'insuffisance de cet arsenal législatif qui ne parvenait pas à réprimer un racisme pourtant présent dans la société française. Il passa donc d'une position où il estimait qu'il n'y avait pas d'actes racistes et que la législation en vigueur tendait à les prévenir, à une position où il admettait l'existence d'actes racistes mais considérait que la loi était suffisante pour les réprimer.

Mis face à des situations qui faisaient ressortir un vide juridique, il tenta de justifier l'absence de répression par le caractère exceptionnel des faits. Puis, sous la pression et au vu du symbolisme politique de cette réforme, le gouvernement fut convaincu de son effet bénéfique sur l'opinion publique.

En février 1972, le gouvernement, par la voix de son ministre de la Justice René Pleven et, en réponse à une question écrite du député Sauzède, se déclara favorable à l'inscription à l'ordre du jour de la prochaine session de l'Assemblée nationale, de la proposition de lois déposée par le groupe socialiste le 7 avril 1971. Cette proposition

tendait à compléter et modifier les articles 187 et 416 du code pénal afin de réprimer les actes de discrimination ou de ségrégation raciales ou religieuses.

Un fait important et qui sera ensuite souvent repris à titre d'exemple, la loi *relative à la lutte contre le racisme* fut adoptée le 7 juin 1972 à l'unanimité par l'Assemblée nationale et le Sénat l'a votée dans les mêmes conditions le 22 juin 1972.

## **II - DES MESURES ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS :**

### **LA LOI DU 3 JANVIER 1985**

La seconde modification législative concernant l'intervention dans le procès pénal des associations de lutte contre le racisme s'inscrit dans la loi du 3 janvier 1985 portant diverses mesures d'ordre social. Elle tend à élargir les possibilités de constitution de partie civile des associations luttant contre le racisme en permettant à ces dernières d'ester en justice pour les atteintes aux personnes lorsque celles-ci sont perpétrées pour des motifs racistes. Lors de l'élaboration de cette loi, une très forte présence associative, assez diversifiée a joué, ici aussi, un rôle déterminant.

Le changement politique intervenu en 1981 a permis d'entamer un nouveau dialogue avec le tissu associatif. Avec la nomination, au ministère de la Justice de l'avocat Robert Badinter, commença entre ce dernier et les associations, en particulier le MRAP, une série d'échanges et de rencontres. Les associations attendaient beaucoup de ce ministre. Par ses positions antérieures et notamment son combat pour l'abolition de la peine de mort, cet avocat semblait proche des associations de défense des droits de l'homme.

Dès 1982, lors de la *Journée internationale pour l'élimination de la discrimination raciale*, le MRAP s'adressa au ministre. Il lui demanda de prendre position sur des actes racistes intolérables, de prendre des initiatives, de faire des déclarations publiques ou bien de prendre des mesures significatives. Il lui proposa même d'envisager une modification de la loi du 1er juillet 1972 pour tenter de résoudre les problèmes de violence à caractère raciste. Quelques mois plus tard, le MRAP adressa au ministère de la Justice une note réalisée par la commission juridique de l'association, relative à la

modification de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 en vue de permettre aux associations luttant contre le racisme de se constituer partie civile en matière de violences racistes. Le ministère de la Justice sembla prendre en compte ces revendications. En 1982, Robert Badinter répondit aux demandes du MRAP en des termes qui montraient sa détermination et sa volonté de prendre des initiatives dans le domaine judiciaire pour contribuer à l'élimination des discriminations raciales.

A la même époque, le MRAP noua également des liens avec le ministère de la Solidarité, dirigé par Nicole Questiaux. Son interlocuteur au sein de ce ministère était le secrétaire d'Etat François Autain chargé des immigrés. Il existait entre ces deux protagonistes une sorte de double relation : cette administration avait besoin d'échanges avec les administrés très spécifiques représentés par cette association qui avait une bonne connaissance du terrain ; et les associations avaient besoin, de leur côté, d'interlocuteurs occupant des postes de décision ou bien capables de relayer leurs revendications au plus près des preneurs de décisions, en l'espèce le ministre de la Justice<sup>25</sup>.

On peut voir dans ce rapprochement un moyen, pour les pouvoirs publics d'étatiser la société<sup>26</sup>. Chacun est le porte-parole de l'autre, même s'ils n'ont ni la même stratégie, ni les mêmes buts, ils ont des intérêts communs.

Puis, l'actualité fut secouée par des faits divers révélateurs d'un racisme grandissant. En novembre 1983, un jeune Algérien fut défenestré par trois légionnaires, et en 1984, une vieille dame fut assassinée à Nice car elle était juive.

De plus, en octobre 1984, la LICRA s'adressa à la SOFRES pour mener une enquête sur la signification du phénomène Le Pen. Ce sondage permit de faire remarquer que l'attrait représenté par le Front national résidait dans sa capacité à cristalliser les

---

<sup>25</sup> On rejoint la conception développée par Dupuy et Thoenig (1985, 149), de la relation entre administration et administrés selon laquelle, *"l'administration ne fonctionne pas à l'image d'une pyramide guidée par son sommet, elle avance sous l'impulsion de tiers campés sur le terrain"*.

<sup>26</sup> Chevallier (1981, 912) note : *"L'Etat va se servir des associations comme relais pour communiquer avec la société civile et démultiplier son action. Les associations constituent d'abord pour l'Etat de véritables antennes, sans lesquelles il serait voué à la paralysie et à l'impuissance. (...) Informant l'administration des exigences du milieu, mais aussi sensibilisant en retour le milieu aux exigences de l'action administratives, les associations se présentent comme des dispositifs réversibles de communication, grâce auxquels l'administration peut espérer limiter les risques d'erreur et prévenir les tensions éventuelles"*.

mécontentements et à les convertir en agressivité à l'égard des immigrés. L'objectif de la LICRA était de faire prendre conscience aux gouvernants que le paysage politique avait changé, le groupuscule d'extrême-droite étant devenu un mouvement social et politique<sup>27</sup>. Cet état de fait justifiait, selon la LICRA le changement qui devait être opéré dans la lutte contre le racisme.

Pour dénoncer cette haine, des jeunes originaires des Minguettes se mobilisèrent et organisèrent une marche sur Paris. Cette marche pour l'égalité et contre le racisme arriva à Paris le 3 décembre 1983 et son arrivée fut l'occasion d'une grande manifestation dans la capitale. Les organisateurs furent soutenus dans leur initiative par le secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs immigrés, Georgina Dufoix. Ce secrétariat d'Etat était rattaché au ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale qui, lors de la composition du troisième gouvernement Mauroy en mars 1983, avait remplacé le ministère de la Solidarité nationale. Les organisateurs purent exposer leur revendication à cette administration en comptant sur elle pour relayer leurs demandes auprès du ministère de la Justice. Ils soulignaient le fait que, selon la législation de 1972, si les associations pouvaient agir lorsque le racisme était purement verbal, elles ne le pouvaient pas quand le racisme se manifestait par des actes de violence, voire des meurtres.

En 1984, le ministre de la Justice prit en compte ce mouvement associatif. Dans une circulaire, datée du 8 février 1984 et adressée aux procureurs généraux et procureurs de la République, Robert Badinter dévoila même l'idée de la réforme. Cette circulaire annonçait : "*...dans l'esprit des modifications législatives qui pourraient être soumises prochainement au parlement en vue d'aggraver la sanction des violences à caractère raciste, je vous invite, dans les affaires où le prévenu ou l'inculpé paraît avoir agi par racisme ou xénophobie, à veiller à ce que soient accomplies les investigations de nature à déterminer les mobiles véritables de l'auteur de l'infraction*"<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Taguieff (1993, 372) note que l'antiracisme des années soixante-dix était fort adapté à un paysage politique où l'extrême-droite n'apparaissait qu'aux marges, l'antiracisme judiciaire s'est heurté à la nouveauté principale du phénomène lepéniste : le groupuscule est devenu parti.

<sup>28</sup> Circulaire n° 75-639A, 4 du 8 février 1984 *concernant les infractions à caractère raciste*.

Mais ces instructions semblèrent insuffisantes aux yeux des organisations antiracistes. Non satisfaites, elles continuèrent à se mobiliser pour une réelle prise en compte du mobile raciste.

En février 1984, le ministère de la Justice rédigea un projet de loi tendant à renforcer la lutte contre le racisme, qu'il envisageait de soumettre non seulement au secrétaire d'Etat chargé de la Famille, de la Population et des Travailleurs immigrés, Georgina Dufoix, qui avait soutenu les organisateurs de la marche pour l'égalité, mais aussi aux deux principales associations, le MRAP et la LICRA, dont le soutien paraissait selon lui "acquis". Cet avant-projet de réforme prévoyait deux types de dispositions. Le projet consistait, d'une part, à incriminer spécialement les violences racistes dans tous les cas où la législation actuelle prenait déjà en considération la qualité de la victime dans la définition de l'infraction et, d'autre part, à étendre le droit des associations luttant contre le racisme de se constituer partie civile. La création de ces nouvelles circonstances aggravantes permettrait aux associations, grâce à l'adjonction, à l'article 2-1 du code de procédure pénale, de la liste des articles du code pénal correspondants, de se constituer partie civile en cas de menaces, de violences ou de destruction à connotation raciste. Mais, au sein du ministère, certains conseillers craignaient de voir naître des revendications à l'occasion de l'examen de ce texte. Notamment de la part du ministre des Droits de la femme : il risquait de demander la création de circonstances aggravantes similaires lorsque les violences, menaces et destructions étaient motivées par le sexe. Ou bien de la part du ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, qui souhaiterait probablement que la qualité d'agent de la force publique constituât aussi une circonstance aggravante pour certaines infractions.

Toutefois, le projet élaboré par la Chancellerie et qui devait être présenté par le ministère des Affaires sociales et de la Solidarité nationale ne fut pas inscrit à l'ordre du jour du conseil des ministres. En octobre, une nouvelle formule fut proposée par le ministère des Affaires sociales, à savoir : ne pas créer d'incriminations spécifiques et étendre les cas de constitution de partie civile aux violences et crimes à caractère raciste, en abaissant à un an la condition de durée d'existence des associations. Le ministère de la Justice révisa alors sa position. Il renonça à la création de circonstances aggravantes pour certaines infractions lorsqu'elles étaient commises pour des motifs raciaux. Et concernant la constitution des associations, il n'estimait pas concevable d'autoriser les associations à

se constituer partie civile pour *toutes violences* et *tous crimes* à caractère raciste. Outre le caractère exorbitant d'une telle faculté, il craignait le développement d'un contentieux important et difficile sur la recevabilité. En revanche, il considérait comme acceptable d'autoriser les associations à se constituer pour les crimes les plus graves à caractère raciste, d'autant plus que cette proposition avait le mérite de ne pas remettre en cause la position antérieure de la Chancellerie. Enfin, en ce qui concerne l'ancienneté de l'association habilitée à se constituer, le ministre de la Justice était défavorable à un abaissement à un an pour les associations luttant contre le racisme, une ancienneté de cinq ans ayant toujours été imposée pour les associations privées.

Puis, le gouvernement eut à répondre à des questions orales au Sénat. La première fut posée par Charles Lederman. Cet avocat membre du parti communiste avait travaillé au service des étrangers de la Ligue des droits de l'homme. En octobre 1984, il s'adressa en ces termes au garde des Sceaux, Robert Badinter : *"Avec la crise qui s'aggrave, il est à craindre que la recherche du bouc émissaire mène trop souvent, sous la conduite des tenants du racisme, à des comportements indignes et dangereux"*. Il lui demanda, en conséquence de lui faire connaître : *"les décisions qui ont pu être prises par les autorités compétentes à la suite des faits divers qui ont eu lieu en 1983 et 1984, et les mesures que le gouvernement compte prendre pour que soit mis un terme à toute propagande, ouverte ou insidieuse, en faveur de la xénophobie, du racisme ou de l'antisémitisme, à toute provocation insidieuse à ces crimes"*<sup>29</sup>. En novembre 1984, un autre sénateur, François Autain soumit au gouvernement différents faits divers dans lesquelles des personnes avaient été agressées en raison de leurs origines. Ces questions soulignaient le fait qu'aucun texte de loi ne prenait en compte ce type d'infraction spécifique. Pierre Joxe, alors ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation put alors faire part des projets de loi en cours qui jusqu'à présent étaient connus des seuls spécialistes. Il déclara : *"Nous avons récemment adopté un projet de loi qui vous sera bientôt soumis, dont le but moral et juridique est de donner aux associations qui luttent contre le racisme le moyen d'intervenir dans les affaires de violence, de crimes racistes, qui font sursauter la conscience collective"*<sup>30</sup>. Le 28 novembre 1984, dans un rapport au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, le projet relatif à l'extension

---

<sup>29</sup> *Journal Officiel* du 20 octobre 1984 - Sénat - Questions au gouvernement.

<sup>30</sup> *Journal Officiel* du 16 novembre 1984 - Sénat - Questions au gouvernement.

des possibilités de constitution de partie civile pour les associations luttant contre le racisme fut présenté en ces termes : "*cette nouvelle loi répond aux vœux des principales associations ayant pour but de lutter en France contre le racisme qui, à défaut de l'instauration d'infractions spécifiques relatives aux actes de racisme, pourront se constituer partie civile dès lors que l'instruction aura établi le motif raciste de l'un des crimes ou délits visés*".

Le projet de loi fut adopté sans modifications. Le ministère mobilisa toutes ses forces pour que cette réforme inscrite dans la loi du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social, rejaillisse sur la scène médiatique.

Le gouvernement défendit ce projet en ces termes au parlement : "*Cette modification a pour but d'élargir le champ d'action des associations luttant contre le racisme et d'améliorer l'efficacité de l'action publique dans un domaine qui porte atteinte aux fondements même de notre société. Cette modification est - vous le savez - souhaitée par de nombreuses associations. Par ailleurs, elle correspond aux engagements internationaux souscrits par la France lorsqu'elle a ratifié en 1971 la convention internationale de l'ONU sur la lutte contre les discriminations raciales. Je vous rappelle que la loi de 1972 a été votée à l'unanimité par le parlement, et le souhait du gouvernement est qu'il en soit ainsi pour ce texte*".

Le gouvernement ne cacha pas le fait qu'il avait suivi les suggestions des associations. En effet, ces dernières avaient rappelé au gouvernement ses obligations découlant de la signature de la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* qui dispose dans son article quatre : "*Les Etats parties à la convention s'engagent notamment à déclarer délits punissables tous les actes de violence dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des actes racistes y compris leur financement*".

La particularité du MRAP fut d'employer comme ressource la pression parlementaire. Cette association utilisa comme une menace à l'égard du gouvernement la possibilité de présenter elle-même une proposition de loi. Le MRAP avait cette possibilité car des

députés étaient membres du mouvement et, pouvaient, à ce titre, amener "leur" projet sur la scène parlementaire. La force du MRAP fut d'arriver à faire agir le gouvernement pour mettre en place un projet de loi plutôt que de renouveler des propositions qui avaient très peu de chances d'aboutir, le gouvernement étant maître de l'ordre du jour à l'Assemblée nationale. Elle lui donna la possibilité de se démarquer en lui faisant prendre l'initiative d'un plan d'action dans le domaine de la lutte contre le racisme.

Le rôle de la LICRA dans la mise en place de cette loi a été ainsi présenté par un de ses avocats : *"La loi de 1985 résulte d'une action menée à partir de 1977 par Zimmermann, avocat, membre de la LICRA qui, systématiquement, s'est constitué partie civile au nom de la LICRA<sup>31</sup>, devant toutes les cours d'Assises et tous les tribunaux dès qu'il y avait une affaire à connotation raciste. Naturellement, on se faisait balancer de manière systématique. On courait à l'échec mais on le savait et ça nous permettait à chaque fois à l'audience de donner notre avis et ça a fini par marcher"*.

L'enjeu, pour les associations était donc de pouvoir intervenir dans le cadre d'un racisme qui se manifesterait par des violences physiques et non plus seulement verbales, afin de prendre en compte les nouveaux faits d'actualité. L'intérêt de toutes ces associations était également d'avoir accès aux débats judiciaires dans un plus grand nombre de cas.

Mais le gouvernement ne sembla pas "croire" en cette réforme qui avait choisi d'ouvrir une action particulière aux associations de lutte contre le racisme. Des représentants des ministères de la Justice et de l'Intérieur, lors d'une réunion interministérielle consacrée au racisme, en mai 1987 déclarèrent, à propos de la loi de 1985, que ce texte répondait aux impératifs de l'actualité et se révélait être d'une application impossible.

L'alternance politique de mars 1986 qui vit Albin Chalandon et Charles Pasqua succéder respectivement Michel Crépeau et Pierre Joxe aux ministères de la Justice et de l'Intérieur pouvait sans doute expliquer en partie la teneur des propos et en réduire leur portée.

---

<sup>31</sup> CRIM, 22 décembre 1975, BC n° 291 - Cour d'Assises du Vaucluse, 17 février 1981 - Chambre d'Accusation de Toulouse, 14 février 1984.

Mais il est vrai que ce texte pouvait paraître difficile à mettre en œuvre techniquement. Sa principale difficulté était qu'il obligeait à prendre en compte le mobile de l'auteur de l'infraction pour permettre l'intervention des associations. Selon Mireille Delmas-Marty<sup>32</sup>, sous réserve de la difficulté qu'il pouvait y avoir à prouver un tel mobile érigé en condition d'exercice de l'action civile, ces dispositions témoignaient d'une volonté de criminalisation effective. Elles prévoyaient l'entrée dans le champ de la politique criminelle d'un comportement d'écart aux normes.

Suite à cette loi, une circulaire d'application a été rédigée, reprenant en partie les instructions contenues dans les circulaires précédentes<sup>33</sup>.

### **III - DES MESURES SUSCITÉES PAR LES ASSOCIATIONS :**

#### **LA LOI DU 30 JUILLET 1987**

La loi du 30 juillet 1987 a supprimé le motif légitime dans la discrimination raciale en matière de fourniture de biens ou services et a étendu aux associations qui ont pour but d'assister les victimes de discrimination fondée sur leur origine nationale, raciale ou religieuse, la possibilité de se constituer partie civile pour les diverses formes de discrimination actuellement réprimées par le code pénal.

La période qui précéda la loi du 30 juillet 1987 fut marquée par l'instauration, en mars 1986, sous le gouvernement Chirac, d'un secrétariat d'Etat auprès du premier ministre chargé des droits de l'homme. Ce secrétariat d'Etat fut confié à Claude Malhuret. Ce médecin avait une bonne connaissance des associations humanitaires puisqu'après de nombreuses missions dans le tiers-monde dans le cadre de la coopération française et de l'OMS, il avait été président de *Médecins sans frontières*, puis co-fondateur de la fondation *Libertés sans frontières*.

---

<sup>32</sup> Delmas-Marty, 1992, 314-315.

<sup>33</sup> Circulaire n° 75-639 et 78-2309 du 30 janvier 1985 *concernant l'application des articles 99 à 101 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social*.

Cette nouvelle instance se posa en interlocuteur privilégié des associations de défense des droits de l'homme.

Le secrétariat d'Etat a tout d'abord tenté d'élaborer avec le garde des Sceaux une circulaire conjointe qui abordait deux points : la mise en mouvement systématique des poursuites quand les auteurs d'actes de toute nature étaient inspirés par des considérations racistes et l'information de la Chancellerie de la mise en œuvre et des développements de toutes les procédures engagées. Mais ce projet de circulaire conjointe fut remanié et complété par le ministère de la Justice. Celui-ci signa seul la circulaire du 11 mai 1987 qui préconisait un renforcement de la lutte contre le racisme. En effet, ce document qui s'analysait comme un rappel de directives déjà adressées aux magistrats du ministère public, ne nécessitait pas une double signature. Il fut simplement précisé que ce rappel aux magistrats du parquet était partagé par le garde des Sceaux et le secrétaire d'Etat aux droits de l'homme.

Puis ce secrétariat d'Etat essaya, en mai 1987, de mobiliser à nouveau le ministère de la Justice en provoquant une réunion interministérielle à laquelle il avait invité également le ministère des Affaires sociales et le ministère de l'Intérieur. Les raisons qui l'ont conduit à convoquer cette réunion étaient les suivantes :

- a) D'une part, le secrétaire d'Etat avait reçu de plusieurs associations, préoccupées par la lutte contre le racisme, des demandes de réforme de la loi de 1972. Interlocuteur officiel des associations, il s'était efforcé de retranscrire leurs revendications. Les associations restaient ici en retrait de la scène politique, elles n'intervenaient plus directement comme dans les projets précédents. Elles agissaient par l'intermédiaire du secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme dont la mission était en quelque sorte de donner une impulsion pour une réforme de la législation antiraciste, en se basant sur les demandes des mouvements de lutte.

Le secteur associatif souhaitait donc par la voie du secrétaire d'Etat relancer le débat ouvert depuis le début des années 1980 sur la question des violences à caractère raciste. La loi du 3 janvier 1985 avait répondu en partie aux revendications des associations. Mais celles-ci, inquiètes de la multiplication des

agressions visant, au cours des années 1985 et 1986, les immigrés ou les jeunes issus de l'immigration, veulent faire ressortir la nécessité d'une répression particulière.

b) D'autre part, le secrétaire d'Etat avait été informé que devait se tenir à Paris, fin juin 1987, un colloque auquel seraient invitées à participer les principales autorités de l'Etat.

En effet, si pendant l'élaboration de cette loi, les associations étaient restées plus en retrait des discussions interministérielles, elles n'avaient pas laissé tomber pour autant la mobilisation de l'opinion publique ou du moins des professionnels du droit. Leur stratégie d'action évoluait : le gouvernement officialisant leur participation par le biais d'organes institutionnalisés, les associations continuèrent leur action en mobilisant l'attention des spécialistes.

De plus, pour certains<sup>34</sup>, les deux organisations, la LICRA et le MRAP, étaient animées par la volonté de ne pas rester enfermées dans une vision particulariste, pour ne pas dire partisane.

Elles étaient d'accord pour considérer, qu'au delà des convictions personnelles, des différences d'origine et de famille d'esprit, la défense de ce que le conseil constitutionnel appelait les principes fondamentaux de la République nécessitait une action commune. La dispersion des efforts ne pouvait certes pas contribuer à lever les hésitations des juges.

En 1987, le MRAP et la LICRA organisèrent donc en collaboration avec l'ordre des avocats à la cour de Paris et l'institut des droits de l'homme du barreau de Paris un colloque sur le thème *Droit et Discrimination, 15 ans d'application de la loi contre le racisme*.

De nombreuses personnalités intervinrent, issues des médias, de l'université ou bien encore des magistrats ou avocats, membres actifs des associations. Le secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme intervint en personne. Sa présence fut soulignée comme un

---

<sup>34</sup> Rappaport, avocat, membre du MRAP, 1991, 67.

succès par les organisateurs du colloque. Le rapporteur du colloque, Roland Rappaport, avocat au barreau de Paris, souligna : *"Un des succès de ce colloque hier a été manifesté par l'intervention de monsieur le secrétaire d'Etat aux droits de l'homme, qui est venu nous dire son sentiment. Il nous a dit des choses intéressantes ; il a fait des circulaires qui ont été adressées au parquet. Je suis très heureux qu'il y ait des circulaires adressées au parquet, mais je m'étonne d'autant plus - si j'ai bien compris mais peut-être me trompe-je - qu'il n'ait pas été recommandé au parquet de participer à nos travaux ! J'y vois là une contradiction à laquelle je ne peux pas ne pas être sensible ! De même, alors que le garde des Sceaux, je crois le savoir, est à quelques dizaines de mètres d'ici, à un congrès de magistrats où c'est tout à fait sa place peut-être mais aurait-il pu trouver un instant pour venir aussi saluer nos travaux"*<sup>35</sup>.

Les organisateurs se félicitèrent donc d'avoir pu mobiliser l'attention du secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme, du président du Conseil constitutionnel, du premier président de la Cour de Cassation, du premier président de la cour d'appel de Paris, du grand rabbin de France, d'un représentant des autorités catholiques. Mais, ils regrettèrent de n'avoir pu être honorés de la présence de magistrats du parquet ou encore du ministre en personne.

En effet, plus la personnalité a un rôle majeur, plus sa présence atteste de l'intérêt et de l'importance de l'événement aux yeux des professionnels comme de l'opinion publique.

Sous l'impulsion des associations, le secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme provoqua une réunion interministérielle.

Lors de cette réunion, le directeur de cabinet du secrétaire d'Etat proposa différentes pistes de réformes. Il reprit des thèmes chers aux associations de lutte contre le racisme et anticipa même, en allant au delà des revendications associatives. Il y avait sûrement là une stratégie élaborée par les proposants. Afin de se rapprocher au plus près des revendications associatives, ils avaient soumis au ministère de la Justice des idées très avancées, en sachant pertinemment que toutes leurs propositions ne seraient pas retenues,

---

<sup>35</sup> LICRA-MRAP, 1987.

mais que l'ensemble ne pouvait pas être entièrement rejeté. Ils avaient l'espoir de voir aboutir certaines d'entre elles.

Parmi les propositions du secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme figurait la possibilité d'ériger le mobile raciste en circonstance aggravante de certaines catégories d'infractions comme les violences, menaces ou destructions. Il proposait également de supprimer l'obligation pour les associations désireuses de se porter partie civile, de faire référence dans leurs statuts à la lutte contre le racisme. Ces propositions allaient donc très loin dans la satisfaction des revendications associatives.

Mais la Chancellerie souhaitait garder la maîtrise de son action. Elle discuta donc les mesures qui lui étaient proposées. Son objectif fut de trouver des arguments pour essayer de réduire leur portée.

Concernant la prise en compte du mobile raciste comme circonstance aggravante de certaines catégories d'infractions, la Chancellerie<sup>36</sup> opposa différents arguments : *"En matière pénale, la prise en considération du mobile n'intervient pas en principe au stade de la définition de l'infraction ; c'est une notion en quelque sorte extra-légale et essentiellement subjective, qui doit influencer sur les modalités de la répression. Le mobile raciste constitue actuellement, un élément d'appréciation pour le juge appelé à sanctionner une infraction. (...) Créer une telle circonstance aggravante risque de poser des problèmes au plan des poursuites. (...) Au surplus, ériger le mobile raciste en circonstance aggravante aura valeur de précédent qui sera invoqué dans d'autres hypothèses. (...) La création de cette circonstance aggravante risque d'avoir des effets négatifs en compliquant la tâche des autorités judiciaires et en suscitant, dans certains cas, le mécontentement des ligues antiracistes"*.

En effet, si dans l'injure ou la diffamation, le caractère raciste est identifiable dans l'élément constitutif du délit, il faudrait dans les autres cas le rechercher dans le mobile de son auteur.

---

<sup>36</sup> Note du 20 mai 1987 de la direction des Affaires criminelles et des Grâces adressée au garde des Sceaux concernant la réforme de la législation sur le racisme.

Pour ce qui était de la proposition de permettre à n'importe quelle association, quel que soit son objet, de se constituer partie civile en matière d'infraction à caractère raciste, le ministère de la Justice<sup>37</sup> opposa une fin de non-recevoir : "*Une telle proposition est à l'évidence inacceptable. Est-il imaginable qu'une association de pêcheurs à la ligne soit recevable à se constituer partie civile à l'occasion d'une infraction raciste ?*".

Le ministre de la Justice, Albin Chalandon, avait jugé certaines des propositions inacceptables, mais il devait faire face à l'insistance manifestée par ses partenaires et notamment le ministre des Affaires sociales, Philippe Seguin, qui avait annoncé dans la presse, son intention de prendre des initiatives en matière de lutte contre le racisme<sup>38</sup>. Albin Chalandon, estimant que cette législation entrait dans son domaine de compétence, n'apprécia guère les avances de Philippe Séguin et prit conscience de l'urgence de son intervention en ce domaine. Mais il souhaitait en garder le contrôle et maîtriser son action. Il fit donc un tri parmi les mesures qui lui étaient proposées tout en réduisant leur portée.

Le ministère de la Justice élaborait donc une contre-proposition, qui visait la modification proposée de l'article 2-1 du code de procédure pénale tendant à ouvrir le droit pour les associations de se constituer partie civile en matière d'infractions à caractère raciste, aurait consisté, d'une part, à nuancer la rédaction de l'article 2-1 du code de procédure pénale, en ne visant que les associations se proposant dans leurs statuts de combattre le racisme ou d'assister les personnes victimes de discriminations fondées sur la race et, d'autre part, à accorder aux syndicats professionnels le droit de se constituer partie civile pour les discriminations en matière d'embauche et de licenciement.

Puis, le ministre de la Justice essaya de faire passer ces mesures discrètement. Ce fut Michel Hannoun, auteur du futur rapport sur le racisme et les discriminations, qui déposa trois amendements à la loi portant diverses mesures d'ordre social. Le ministère préférait éviter une grande réforme sur le racisme en prenant le risque d'abandonner aux députés et sénateurs, par la voie de leurs amendements, un domaine qu'il souhaitait maîtriser.

---

<sup>37</sup> Note du 20 mai 1987 de la direction des Affaires criminelles et des Grâces adressée au garde des Sceaux concernant la réforme de la législation sur le racisme.

<sup>38</sup> Voir *Libération*, 6 mai 1987, titre : *Séguin veut renforcer les lois antiracistes* ; *Le quotidien de Paris*, 6 mai 1987, titre : *Séguin part en guerre contre le racisme*.

Cette loi passa en catimini en juillet 1987. Les raisons de cette discrétion sont à rechercher dans le fait que le ministre de la Justice, Albin Chalandon, avait considérablement réduit la portée des principes suggérés par le secrétaire d'Etat chargé des droits de l'homme. Peut-être, par crainte de heurter sa majorité (l'équilibre politique était fragilisé par la présence de Jean-Marie Le Pen, dont le parti était représenté par 35 députés à l'Assemblée nationale depuis les élections législatives de mars 1986) en prenant des positions trop rigoureuses, le gouvernement préféra adopter des mesures dans le cadre d'une loi fourre-tout plutôt que dans un projet de loi trop solennel.

Finalement, la loi du 30 juillet 1987 modifia la rédaction de l'article 2-1 du code de procédure pénale en accordant l'exercice des droits de la partie civile aux associations qui avaient pour but *d'assister les victimes de discriminations fondées sur leur origine nationale, ethnique, raciale et religieuse*. Autre proposition retenue : la suppression du motif légitime dans la discrimination raciale en matière de fourniture de biens ou de service.

Cette loi étant de portée réduite, un rapport sur le racisme et les discriminations en France fut réalisé à la demande du Gouvernement par le député Hannoun, quelques mois seulement après son vote. Ce membre du RPR était responsable au sein du parti du secrétariat national chargé des questions de société.

Son rapport confirma la crainte exprimée par la Chancellerie sur la question des violences à caractère raciste : *"Depuis 1985, on l'a vu, les associations peuvent se constituer partie civile dès lors qu'un certain nombre de crimes ou délits ont été commis avec des intentions racistes. Mais étendre ce mécanisme à la sanction de ces crimes ou délits, c'est porter atteinte, me semble-t-il au principe de la non-incrimination du mobile. En outre, d'un point de vue pratique, il serait extrêmement difficile de prouver ce type d'allégation. Comment discerner dans la psychologie de tel ou tel individu, ce qui relève du racisme et ce qui ressortit à d'autres motivations ? Il existe certes des situations, l'injure ou la diffamation où le caractère raciste apparaît objectivement. Mais pour le reste, on s'oriente vers une appréciation délicate des intentions de l'auteur de l'infraction. On peut se demander si ce n'est pas là ouvrir la porte à une banalisation du*

*racisme. Le pire dévoiement de la législation anti-raciste serait de considérer qu'elle est applicable dès que la victime et l'agresseur appartiennent à des communautés différentes*<sup>39</sup>.

Présentant une réflexion juridique sur l'émergence de nouveaux modes de discrimination, il relança le débat sur la législation antiraciste quelques mois seulement après la réforme, en préconisant cinquante trois solutions antidiscriminatoires.

De nombreux ministères se prononcèrent alors en faveur d'une nouvelle législation et se proposèrent d'en être les promoteurs. Aussi le ministère de la Justice éprouva-t-il des difficultés pour se situer face aux actions engagées dans ce domaine par le ministre des Affaires sociales - qui était en charge de la population et des migrations et qui, à ce titre, était concerné par les problèmes de racisme -, par le ministre de l'Intérieur, par le secrétaire d'Etat aux droits de l'homme et par Hannoun, parlementaire en mission.

Les associations de lutte contre le racisme semblaient plutôt satisfaites de cette agitation mais restèrent en retrait car elles y voyaient des manœuvres politiciennes et des intentions électoralistes. Le rapport Hannoun survenait, en effet, à un moment où le gouvernement avait annoncé son intention de réformer le code de la nationalité. En 1986, le gouvernement Chirac avait entrepris, sous la pression du Front national, de remettre en cause le droit du sol, qui faisait de la naissance sur le territoire français l'un des critères d'attribution de la nationalité. Ce projet présenté en juillet 1987 provoqua une telle levée de boucliers, qu'il fut finalement enterré. Et, pour calmer les esprits, un groupe de Sages fut nommé afin d'étudier le problème.

Par conséquent, un climat de méfiance subsista, les associations ne croyaient pas aux propositions contenues dans le rapport Hannoun qui constituaient à leurs yeux une façon médiatique et illusoire de montrer que l'on s'occupait du problème<sup>40</sup>.

---

<sup>39</sup> Hannoun, 1987, 94.

<sup>40</sup> Robert (1992) note que la loi partie prenante d'une scène où se joue la conquête et la conservation du pouvoir politique, constitue une façon peu coûteuse d'affirmer qu'on s'occupe du problème.

Elles dévoilaient, tour à tour, leur sentiment face à ces mesures. Comme elles étaient en retrait, soutenant l'action du secrétaire d'Etat aux droits de l'homme, elles pouvaient s'élever publiquement contre le ministère de la Justice, qui avait freiné leurs initiatives.

Pour SOS Racisme, ce fut *"une belle petite manoeuvre, une façon de marchander, un peu de loi anti-raciste contre un peu de réforme du code de la nationalité"*.

Pour le MRAP, *"ces intentions ne suffisaient pas tant qu'on ne dénoncerait pas l'argumentation du FN"*.

Et pour la Ligue des droits de l'homme, il s'agissait *"d'une agitation inutile dans la mesure où les alliances entre la majorité et le Front national se multiplient et que le premier ministre ne les a pas désavouées"*.

Suite au rapport Hannoun, en février 1988, la Chancellerie rédigea un avant-projet de loi, en s'inspirant de ses propositions, qui n'eut qu'une fonction d'affichage et dont le contenu et la portée très limités furent vite oubliés.

#### **IV - UNE LOI VOTÉE SANS CONCERTATION AVEC LES ASSOCIATIONS : LA LOI DU 13 JUILLET 1990**

En 1989-1990, le nouveau gouvernement dirigé par Michel Rocard et surtout le ministre de la Justice, Pierre Arpaillange, sembla à nouveau interpellé sur ces questions.

D'abord à l'Assemblée nationale, où, le 1<sup>er</sup> juin 1989, un député avait interrogé le gouvernement sur l'application du projet de réforme du code pénal tendant à la répression de la discrimination, pour savoir si l'administration commettrait un délit de discrimination en subordonnant le recrutement d'un fonctionnaire à la possession de la nationalité française.

Ensuite, par la transmission en mars 1990 au ministre de la Justice par le ministre de l'Intérieur, de propositions de réforme législative tendant à renforcer la répression de certains comportements discriminatoires.

Enfin, des événements d'actualité, faits divers ignobles, avaient ravivé et démontré ouvertement l'existence d'un racisme qui passait à l'acte. En décembre 1988, avait eu lieu un attentat contre un foyer d'immigrés situé à Nice. Cet incident avait été précédé de quatre autres de même nature (incendie, bombe) et suivi en mai 1989 du meurtre d'un résident, tué de deux balles dans la tête en sortant de ce même foyer. Les meurtriers étaient connus pour leur haine anti-arabe. En mai 1990, des inconnus avaient profané le cimetière juif de Carpentras. La France avait été pétrifiée par cette manifestation de haine raciale et sa symbolique.

L'émotion provoquée fut grande, le ministre de l'Intérieur se rendit sur place pour témoigner sa sympathie à la communauté juive de la ville en allant d'abord au cimetière juif puis à la synagogue. Cet événement a soulevé une vague d'indignation nationale, et les leaders de tous les partis politiques, excepté le Front national, ont participé à une énorme manifestation, rassemblant 200 000 personnes, qui s'est déroulée à Paris le 14 mai 1990. Dans une dizaine d'autres villes de province, telles que Marseille, Quimper, Rennes, des manifestations semblables ont rassemblé des milliers de participants. Au plan électoral, le Front national a néanmoins continué sa percée<sup>41</sup>.

C'est dans ce contexte politique convulsif que Michel Rocard, alors premier ministre, rouvrit en mars 1990 le débat sur la lutte contre le racisme. Il invita tous les responsables politiques à l'entretenir du sujet. Mais il appella à participer uniquement les responsables politiques qui formaient un groupe à l'Assemblée nationale, éliminant donc le Front national.

Cet appel intervint quelques jours avant la Convention sur l'immigration organisée par l'opposition UDF/RPR, avant le congrès du Front national et au moment de la remise du rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme. Ce fut d'ailleurs

---

<sup>41</sup> Voir Perrineau, 1992, 89-90.

le contenu du rapport qui fonda officiellement sa décision de convier tous les responsables des partis politiques à une réunion de réflexion à Matignon en avril 1990.

La décision de Michel Rocard d'agir contre le racisme intervint peu de temps après le vote de la loi d'amnistie en décembre 1989 et à un moment où les sondages attribuaient 15,5 % des intentions de vote au Front national en cas d'élections législatives.

Au moment de la convocation de cette table ronde censée discuter des propositions issues du rapport de la Commission nationale consultative des droits de l'homme, le secrétariat général du gouvernement organisa des réunions interministérielles pour examiner la proposition de loi du groupe communiste concernant le racisme. En effet, le groupe communiste avait une proposition toute prête depuis presque deux ans. Signée par Jean-Claude Gayssot, député communiste, elle portait sur la répression accrue de tout acte raciste, antisémite ou xénophobe. Après examen de la commission des lois, la proposition se résuma à trois séries de dispositions. Tout d'abord, une série de mesures ayant pour objet de renforcer la répression des infractions en améliorant leur exemplarité le texte proposait ainsi une peine d'interdiction des droits civiques pour les infractions issues de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972 les plus graves. En second lieu, elle proposait d'instituer un délit spécifique de contestation de crimes contre l'humanité tels que définis dans la charte du tribunal international de Nuremberg, mesure qui ne figurait pas dans la proposition communiste initiale. En troisième lieu, la commission proposait diverses dispositions tendant à renforcer les possibilités d'action des associations. La première visait à créer un droit de réponse des associations antiracistes en matière de discrimination raciale et la deuxième tendait à élargir les possibilités données aux associations de se porter partie civile en cas d'infraction prévue par la loi de 1881. En outre, les associations défendant les intérêts moraux et l'honneur de la Résistance ou des déportés pourraient se porter partie civile concernant l'infraction créée par cette loi, consistant en la négation de l'holocauste perpétré par les nazis, de même en ce qui concerne l'apologie des crimes de guerre contre l'humanité ou délit de collaboration avec l'ennemi.

Les associations de lutte contre le racisme étaient restées en retrait des discussions interministérielles.

D'une part, elles avaient été écartées de cette discussion par le gouvernement, au prétexte de l'urgence. Ce dernier souhaitait voir inscrire le texte des communistes à l'ordre du jour du mois de mai, dans le cadre de la modernisation des travaux de l'Assemblée nationale et de l'engagement du gouvernement de favoriser l'examen des propositions de loi. Le gouvernement reconnut, dans le compte rendu des réunions interministérielles des 27 et 30 avril 1990, que cette date *"ne permet pas un examen du texte dans des conditions totalement satisfaisantes de concertation, notamment avec les associations antiracistes"*. Pour le gouvernement toutefois, la Commission nationale consultative des droits de l'homme était un intermédiaire entre les principales de ces associations et le groupe interministériel. Elles intervenaient donc par la voie de la commission.

D'autre part, les associations n'avaient pas souhaité participer à cette opération dans laquelle elles toutes voyaient une manœuvre politicienne. Elles préféraient se réserver un droit de critique. Mais si toutes dénonçaient les enjeux politiques et la précipitation du gouvernement, certaines approuvaient au fond le texte alors que d'autres s'y opposaient. Ainsi la Ligue des droits de l'homme prit position contre la partie de la loi qui constitue en délit le fait de contester les crimes contre l'humanité tels que définis par le tribunal de Nuremberg.

Le gouvernement choisit donc d'inscrire à l'ordre du jour complémentaire du 2 mai le texte du groupe communiste.

Cette précipitation et cette absence de concertation ont été dénoncées par plusieurs députés lors des débats à l'Assemblée nationale. Ainsi Louis de Broissia, député RPR, s'adressa à Pierre Arpaillange, garde des Sceaux et magistrat, lors de la 2<sup>ème</sup> lecture à l'Assemblée nationale : *"Là où nous attendions, monsieur le garde des Sceaux, un grand projet gouvernemental que les tables rondes de Michel Rocard pouvaient nous laisser espérer - les associations spécialisées dans la lutte contre le racisme, le MRAP, la LICRA et même SOS Racisme, dont j'ai entendu l'animateur, M. Harlem Désir, ont exprimé ouvertement leur grand agacement devant la méthode que vous avez choisie -, là où la nation française était en droit d'attendre un grand débat, là où le consensus, vous*

*l'avez dit, monsieur le garde des Sceaux pouvait être recherché et obtenu, ce fut le cas de la loi de 1972, là où nous attendions M. Rocard, qui sort du bois ? Le parti communiste et M. Gayssot !".*

Cette même précipitation a également été dénoncée par certaines associations.

Le MRAP par l'intermédiaire d'un de ses avocats, Stéphane Meyer donna son avis sur l'instauration de la provocation indirecte dans un article de *Libération* : *"Beaucoup de magistrats considèrent que les étrangers et les immigrés ne constituent pas un groupe aux termes de la loi et ne condamnent pas les propos ou les écrits qui les prennent pour cible. (...) Mais si nous soutenons ce projet, nous ne sommes pas dupes des motivations du gouvernement, de son désir de se donner bonne conscience après avoir fait voter les lois sur l'immigration et les nationalités".*

Cette loi semblait répondre à des questions d'opportunité politique. Le premier ministre aurait lancé un mouvement de réflexion et ensuite les parlementaires, non freinés par le gouvernement, auraient pris la relève et poursuivi le mouvement sans reprendre le début de réflexion lancé par Michel Rocard. Il faut souligner le contexte : la volonté gouvernementale de donner plus de pouvoirs aux parlementaires, cette proposition de loi en fournissant l'occasion. Le choix de la proposition du groupe communiste traduit la volonté de poser ce dernier en censeur du Front national.

Le texte adopté a corrigé par cinq amendements la proposition de loi. Parmi ces modifications, on relèvera : la substitution d'une peine d'inéligibilité en cas de discrimination à la privation de droits civiques pour les infractions les plus graves ; la création d'un délit de révisionnisme permettant de poursuivre ceux qui contestent l'existence de l'holocauste et des chambres à gaz, mais qui ne concerne que les seuls crimes contre l'humanité commis par le régime nazi et reconnus par le tribunal de Nuremberg ; le remplacement de la journée d'information antiraciste demandée par un rapport annuel du gouvernement.

De plus, la discussion parlementaire, notamment à l'Assemblée nationale, a été très politisée. Les élections législatives au scrutin majoritaire du mois de juin 1988 n'avaient

accordé qu'un unique siège au Front national, mais cet unique député, Marie-France Stirbois, a pris, à elle seule, la moitié du temps de parole relatif à la discussion sur ce texte.

## **V - DES MESURES SYMBOLIQUES ACCORDÉES AUX ASSOCIATIONS : LA LOI DU 12 JUILLET 1990**

La dernière loi évoquée se distingue des autres, dans la mesure où elle ne s'inscrit pas directement dans le cadre de la lutte contre le racisme. Elle vise, en effet, les discriminations non raciales, mais liées à l'état de santé.

Alors que la loi du 13 juillet 1990 était une réponse à différents événements racistes qui avaient marqué les consciences, la loi du 12 juillet 1990 s'inscrit dans le cadre de la lutte contre le SIDA<sup>42</sup>, faisant référence aux discriminations liées à l'état de santé ou au handicap. Cette loi relative à la protection des personnes contre les discriminations en raison de leur état de santé ou de leur handicap ouvrit aux associations qui avaient vocation à défendre ou à assister les personnes malades ou handicapées, la possibilité d'exercer les droits reconnus à la partie civile en ce qui concernait les infractions de discrimination, lorsque celles-ci avaient été commises pour ce motif. Elle reconnaissait les mêmes droits aux associations ayant vocation à lutter contre l'exclusion sociale ou culturelle des personnes en état de grande pauvreté ou en raison de leur situation de famille.

La prise de conscience d'un besoin avait émergé au sein du ministère de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale dirigé par Claude Evin. Dès 1989, en créant une division SIDA, ce ministère s'était orienté vers la lutte contre les discriminations à l'encontre des personnes en raison de leur état de santé. En contact avec des associations, il était informé des problèmes de mise à l'écart des malades. Des refus d'embauche ou des licenciements ainsi que des refus de titularisation dans la fonction publique pour raison de SIDA avaient révélé l'insuffisance du texte visant la discrimination à raison du

---

<sup>42</sup> En parlant du SIDA, certains ont parlé d'épidémies racistes dans la mesure où il n'affecte pas toutes les nations, ni toutes les communautés de la même manière.

*handicap*. Ce texte ne pouvait toutefois concerner les séropositifs qui, n'ayant pas développé la maladie, ne présentaient pas un véritable handicap.

Le ministre de la Solidarité, de la Santé et de la Protection sociale jugea alors nécessaire d'utiliser l'arme pénale pour lutter contre ces mises à l'écart, en ajoutant à la législation existante un motif de discrimination, l'état de santé, et en accordant aux associations d'aide aux malades la possibilité d'exercer les droits réservés à la partie civile.

Ce ministère eut cependant du mal à faire accepter son projet au ministre de la Justice, Pierre Arpaillange, qui n'y voyait que des mesures symboliques. Il considérait qu'elles n'auraient que peu d'implications dans les faits pour les malades. Il craignait la réaction de l'opinion publique qui, selon lui, n'était pas prête à accepter l'idée que tous les malades pussent accéder à tous les secteurs du monde du travail. Et il appréhendait les réactions des parlementaires qui se limiteraient à évoquer uniquement les problèmes d'emploi rencontrés par les malades du SIDA.

On se trouve donc en présence de deux ministères aux rôles et aux positions très différentes : l'un a été l'initiateur et le promoteur du projet, alors que l'autre a été un destinataire plutôt méfiant. Dans les termes du projet, le SIDA n'était cité qu'à titre d'exemple, mais dans l'esprit de ses initiateurs, cette maladie a été le moteur de cette modification législative. La preuve de cette volonté fut l'inscription, dans l'exposé des motifs concernant la constitution de partie civile des associations de défense des malades, de la volonté de ramener la condition d'existence de ces organisations à 3 ans, *afin de prendre en compte la jeunesse des associations de lutte contre le SIDA*.

Lors de la discussion de ce projet de loi à l'Assemblée nationale, le rapporteur présenta ce projet comme étant de portée limitée. Il souligna néanmoins que ce texte avait une valeur symbolique et dissuasive importante puisqu'il visait à prévenir des comportements qui se révélaient malheureusement fréquents, et qui consistaient à refuser un droit, un bien ou un service à une personne à raison de son handicap ou de son état de santé.

## **VI - UN AVANT-PROJET INABOUTI INSPIRÉ PAR LES ASSOCIATIONS : L'AVANT-PROJET DE LOI RELATIF À LA LUTTE CONTRE LA DIFFUSION D'IDÉES RACISTES OU XÉNOPHOBES**

L'année 1993 fut marquée par une nouvelle cohabitation. Dans le gouvernement Balladur, Pierre Méhaignerie succéda à Michel Vauzelle au ministère de la Justice.

En février 1993, la direction des Affaires criminelles et des Grâces adressa une note au bureau de la législation pénale générale. Les responsables de cette direction souhaitaient savoir si un projet de loi visant à interdire les publications racistes ou antisémites ne pouvait pas être utilement mis à l'étude.

En effet, la commission nationale consultative des droits de l'homme avait soumis à la direction des Affaires criminelles et des Grâces le problème de certaines publications racistes ou antisémites, qui faisaient l'objet de poursuites et de sanctions, mais qui continuaient malgré tout à être diffusées. Cette instance posait la question de l'effectivité de ces sanctions. Le Parquet de Paris avait également attiré l'attention de la direction des Affaires criminelles et des Grâces sur ces revues spécialisées, dont seules les modalités de commercialisation étaient visées par un arrêté du ministre de l'Intérieur.

A partir de juin 1993, à la demande du ministre de la Justice et dans l'idée d'un renforcement *éventuel* du dispositif légal en matière de racisme, des propositions législatives furent étudiées.

L'aggravation de la répression des infractions par la création d'une circonstance aggravante de mobile raciste fut complètement abandonnée. La direction des Affaires criminelles et des Grâces exclut définitivement cette proposition. Selon elle, elle se heurtait à la règle générale qui veut que le mobile ne soit pas pris en compte dans la définition des infractions. En outre, les peines prévues par le nouveau code pénal en matière d'atteintes à la personne en particulier, apparaissaient suffisamment lourdes pour permettre aux juges de réprimer avec une sévérité particulière les infractions commises

pour des motifs racistes. Par ailleurs, l'institution d'une telle circonstance aggravante aurait été de nature à rendre très délicat le jugement d'affaires déjà complexes, puisqu'il induisait un débat sur le fait de savoir s'il s'agissait ou non *d'un crime raciste* et qu'une réponse négative de la juridiction à cette question pouvait susciter des réactions passionnelles.

En revanche, une proposition importante, la création d'un délit de propagande raciste, s'est inspiré des suggestions de la LICRA. En mai 1993, le secrétaire général de la LICRA s'était adressé à Patrick Gaubert, chargé de la mise en place des cellules départementales de lutte contre le racisme et la xénophobie par Charles Pasqua, alors ministre de l'Intérieur. Il lui fit part de son opinion, selon laquelle il lui apparaissait souhaitable de sortir les textes relatifs à la lutte contre le racisme et l'antisémitisme, de la loi sur la presse, afin d'en faire *de jure* des délits de droit commun. Et la même époque, Charles Korman, avocat membre de la LICRA remit un projet de loi, tendant à l'instauration d'un délit de propagande raciste au ministre de la Justice, Pierre Méhaignerie. L'idée de Charles Korman était d'intégrer cette incrimination au code pénal.

Charles Korman souhaitait que fût incriminée l'organisation matérielle qui conduit à un comportement raciste, afin d'atteindre un triple objectif : appréhender le phénomène raciste dans sa globalité, éviter les difficultés procédurales inhérentes au droit de la presse, incriminer la propagande raciste, définie comme l'effort de promotion du racisme en tant que tel. Il appelait donc une double législation : celle qui existait déjà pour les manifestations verbales violentes de racisme dans le cadre du droit de la presse, et une législation complémentaire placée hors du cadre du droit de la presse et destinée à entraver de manière durable les organisations racistes, formelles et informelles, résultant d'ententes ou d'actions concertées.

La direction des Affaires criminelles et des Grâces formula des réserves : cette incrimination aux contours flous aurait fait double emploi avec les infractions de diffamation et d'injures. Elle envisagea plutôt de fondre les délits d'injures et de diffamation raciale en une seule incrimination, plus large, qui serait incluse dans la loi sur la presse. En mai 1994, un avant-projet de loi relatif à la lutte contre la diffusion d'idées racistes ou xénophobes fut mis au point. Il proposait bien de réunir en une seule

infraction les deux délits d'injure et de diffamation raciale, en englobant leurs éléments constitutifs dans la création d'un délit de diffusion d'idées racistes ou xénophobes. Et, afin de pallier aux difficultés de répression de la diffusion des thèses racistes résultant des règles procédurales dérogatoires de la loi sur la presse, cet avant-projet envisageait d'aménager ces règles dérogatoires pour les plus graves des infractions.

L'idée de ce projet a été largement diffusée dans la presse. Il semble que ses concepteurs aient compté sur un effet d'annonce. Mais le processus ministériel devant conduire à l'examen de ce texte n'a jamais été engagé. Il semble évident que l'enjeu de ce texte était de faire tomber les propos de leader du Front national sous le coup de la loi.

Le scandale provoqué par les paroles de Jean-Marie Le Pen, "*sur l'inégalité des races*", en septembre 1996 a relancé le débat. Le gouvernement a fait savoir qu'il allait saisir "*dans les meilleurs délais, le parlement d'un projet, en cours de préparation à la Chancellerie, tendant à mieux réprimer l'expression et la propagande d'idées xénophobes et racistes, qui pourraient directement ou indirectement provoquer la discrimination et la violence*".

Ce projet de loi semble devoir aller plus loin que les projets précédents, puisque à côté de la création d'un délit de diffusion d'idées racistes, il prévoit de sortir le dispositif antiraciste de la loi sur la presse. En proposant une réforme législative tendant à renforcer la répression de la diffusion de messages racistes ou xénophobes, le ministre de la Justice, Jacques Toubon, a rouvert le débat sur la nature de la réponse à apporter à de tels propos. Ses intentions soulèvent une double opposition.

En premier lieu, l'avant-projet oppose les hommes politiques sur la question de la nécessité d'une nouvelle loi dans ce domaine.

Nombreux sont ceux qui dénoncent ce qui leur apparaît comme une loi de circonstances. D'autre part, l'annonce de ces nouvelles mesures divise les associations. Si toutes sont d'accord pour renforcer l'arsenal législatif, elles s'opposent sur les moyens d'y parvenir. La LICRA, le MRAP et SOS Racisme se sont prononcés en faveur de

l'application des règles de la procédure de droit commun aux mesures de lutte contre le racisme car la loi sur la presse entrave, à leurs yeux, l'efficacité des poursuites.

En revanche, la Ligue des droits de l'homme défend le principe du maintien de ces dispositions dans le droit de la presse accompagné d'un aménagement des règles de procédure existantes pour gommer certains de leurs inconvénients. Le projet de loi pourrait être présenté au parlement avant la fin de l'année.

\*

Les associations de lutte contre le racisme ont toujours joué un rôle important dans le processus de création des lois dans le domaine qui nous intéresse.

Comme pôles de réflexion, elles ont été à l'initiative de réformes, en tentant de mobiliser l'attention des administrations afin de les pousser à l'action. Face à une Chancellerie souvent réticente, elles ont pu, selon les époques, trouver des alliés au sein du gouvernement, dans d'autres départements ministériels. Fréquemment le texte soumis au parlement était, de la sorte, largement inspiré des propositions qu'elles avaient émises.

A d'autres moments, elles ont été dépassées par le gouvernement qui prenait l'initiative d'une réforme, poussé par l'actualité ou par la volonté de faire un geste envers le milieu associatif.

Mais, de plus en plus, il semble qu'elles soient intégrées au processus.

L'instauration de différentes autorités auxquelles elles participent, telles la Commission nationale consultative des droits de l'homme ou bien les cellules départementales de lutte contre le racisme, semblent en faire des partenaires officiels du gouvernement.



**LA PARTICIPATION DES  
ASSOCIATIONS  
À LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS**



## **I - L'IMPACT DES ASSOCIATIONS SUR LES POURSUITES ET LE DÉCLENCHEMENT DE L'AFFAIRE**

L'analyse de la jurisprudence et de la doctrine a permis de noter la crainte, qui anime les responsables politiques et législatifs, de voir les associations se constituer partie civile à l'occasion d'une infraction. Le principe a donc été de n'autoriser cette action à caractère collectif qu'exceptionnellement.

Cette crainte peut s'expliquer par le fait que de nombreux auteurs<sup>43</sup> ont vu dans cette initiative une menace pour l'action publique. Mais si, comme le démontre Mireille Delmas-Marty<sup>44</sup>, on admet l'idée que l'action publique exercée par le parquet, représentant de l'Etat, serait concurrencée par l'action des groupements privés, il faut encore savoir si cette concurrence est vécue comme une menace ou voulue comme un partage.

En matière de lutte contre le racisme, la législation a toujours été dans le sens d'un renforcement de la participation des associations à la justice pénale. Inscrit dans ce mouvement, un rapprochement s'est dessiné de façon empirique et informelle entre le parquet et les associations. Cette collaboration croissante a été encouragée et organisée par le biais de circulaires ou de directives émanant de la Chancellerie.

### **A) La collaboration entre les associations et le parquet**

#### **1°) La mise en place de la collaboration**

De nombreuses circulaires ont été adressées aux magistrats, afin de les sensibiliser à ce problème et de leur recommander de déployer toute l'énergie nécessaire dans ce domaine.

---

<sup>43</sup> Dupeyron, 1952 ; Granier, 1957 ; Larguier, 1958 ; Boulan, 1973 ; Roca, 1991.

<sup>44</sup> Delmas-Marty, 1988, 11.

Depuis 1975, les unes portent la signature des directeurs des Affaires criminelles et des Grâces, les autres celles des gardes des Sceaux en exercice. Toutes ces circulaires, quelle que soit l'année de leur rédaction, révèlent des préoccupations identiques : faire appliquer les dispositions de lutte contre le racisme avec une certaine vigilance. Cependant, elles évoluent selon la représentation que se fait l'Etat de l'action des groupements privés face à l'action du ministère public. Elles sont donc marquées par l'alternative entre concurrence ou complémentarité entre les associations et ce dernier.

#### a) La méfiance envers les associations

Les premières directives ont eu pour but de marquer la prééminence du parquet devant la menace que risquait de constituer l'action associative.

Ayant pour objet l'application de la loi n° 72-545 du 1<sup>er</sup> juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, une note datée de 1975 souligna que le fait de reconnaître aux associations destinées à combattre le racisme la possibilité de se porter partie civile avait été établi dans le but de faciliter l'exercice des poursuites, au même titre que l'élargissement du pouvoir d'initiative des parquets. Confier un rôle aux associations impliquait donc d'accroître celui des parquets. D'un côté, on intégrait les associations, mais d'un autre on réaffirmait la suprématie du ministère public.

Le ministre de la Justice souhaitait pouvoir faire un bilan de l'action associative. Il demanda donc des renseignements chiffrés sur les poursuites exercées depuis la promulgation de la loi de 1972 en opérant une distinction entre les poursuites exercées à l'initiative des parquets et celles qui l'avaient été sur plainte d'associations avec constitution de partie civile. Il souligna que l'action reconnue aux associations ne devait pas conduire les parquets à négliger d'exercer eux-mêmes les poursuites, solution, selon lui, préférable.

Une prérogative avait été reconnue aux associations, mais, les termes de cette note, laissaient supposer qu'il valait mieux éviter qu'elles ne l'utilisent. A cette époque, la Chancellerie semblait croire que l'initiative d'une association signifiait la démission du

parquet. L'association était perçue comme une rivale, comme un concurrent menaçant et non comme un éventuel auxiliaire du ministère public.

#### b) Vers un rapprochement

A partir de 1981, la crainte à l'égard des associations diminua. Un rapprochement entre les nouveaux responsables politiques et des représentants associatifs s'opéra.

En juillet, cette dernière intervint par voie de circulaires pour relancer les principes affirmés en 1975. Elle entendait ainsi réagir à certains événements dont la presse avait fait l'écho. Plusieurs bavures policières à l'encontre d'immigrés avaient eu lieu en 1980 et l'attentat à la bombe contre la synagogue de la rue Copernic, qui avait fait 4 morts et 20 blessés en octobre 1980, avait frappé l'opinion.

Mais dès 1983, d'autres actes de violence raciste marquèrent les consciences : en novembre 1983, un jeune Algérien fut défenestré dans le train Bordeaux-Vintimille par trois hommes qui allaient contracter un engagement à la légion étrangère et, en août 1984, un jeune homme fou d'idéologie nazie assassina une femme de confession juive.

La persistance d'actes empreints d'idéologie raciste conduisit le ministère de la Justice à rappeler<sup>45</sup> aux parquets l'extrême vigilance qu'ils devaient adopter, face à ce type d'actes dont ils devaient tenter de repérer les intentions racistes.

Cette circulaire fut une réponse administrative à des actes qui avaient profondément touché l'opinion publique. Ce fut également une anticipation sur la prise en compte du mobile raciste qui inspirera la loi du 3 janvier 1985<sup>46</sup>.

Une circulaire<sup>47</sup> vint ensuite informer les procureurs généraux et les procureurs de la République du contenu de cette dernière modification. L'article 2-1 du code de procédure pénale avait étendu les possibilités, pour les associations se proposant de combattre le

<sup>45</sup> Circulaire n° CRIM. 84-3-E1/8 février 1984 *relative aux infractions à caractère raciste*.

<sup>46</sup> La circulaire précise qu'elle a été établie *dans l'esprit des modifications qui pourraient être soumises prochainement au parlement*.

racisme, de se constituer partie civile lorsque les infractions de violences physiques avaient été commises au préjudice d'une personne en raison de son origine nationale, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une race ou une religion déterminée. Aucune précision complémentaire ne fut donnée aux magistrats, il s'agissait simplement de leur faire prendre connaissance de ce texte.

L'instauration en 1986 d'un secrétariat d'Etat chargé des droits de l'homme et rattaché au premier ministre fut à l'origine de la réouverture du débat sur la lutte contre le racisme. Ainsi en 1987, à son initiative, une circulaire<sup>48</sup> fut élaborée en collaboration avec le ministère de la Justice. Ce dernier la signa seul car ce document était essentiellement un rappel de directives déjà adressées aux magistrats du ministère public.

Cette circulaire reprit ce qui avait déjà été dit, mais insista sur la nécessité pour les parquets de mettre eux-mêmes en mouvement l'action publique. Elle traduisait la volonté de la Chancellerie de connaître de façon précise le nombre de poursuites exercées à l'initiative des associations. Elle reprit également l'idée du mobile raciste. Concernant l'attitude adoptée à l'égard des associations, l'idée qui dominait était toujours celle selon laquelle le parquet devait être vigilant et ne devait pas se laisser dépasser par les associations.

### c) Une coopération étroite

En 1989, pour la première fois, on proposa au ministère public de s'associer à l'action des associations en présentant ces dernières comme des interlocuteurs privilégiés. Cette date a marqué une étape. L'action à caractère collectif des groupements privés fut dès lors perçue comme complétant celle du parquet. Toutes les directives ultérieures ont eu pour but d'encourager la collaboration entre le parquet et les associations, voire même de faciliter l'intervention en justice de ces dernières.

---

<sup>47</sup> Circulaire n° CRIM. 85-1-E1/30 janvier 1985 *relative aux applications des articles 99 à 101 de la loi n° 85-10 du 3 janvier 1985 portant diverses dispositions d'ordre social.*

<sup>48</sup> Circulaire n° CRIM. 87-9-E1/11 mai 1987 *relative au renforcement de la lutte contre le racisme.*

En décembre 1988, à la demande du premier ministre, une cellule interministérielle de coordination de la lutte contre le racisme avait été mise en place à la suite d'un attentat perpétré contre un foyer d'immigrés à Cagnes-sur-mer. Ce dispositif avait pour but d'assurer le suivi de l'action des ministères concernés. Le ministère de la Justice, ayant participé à cette cellule, diffusa en 1989 une circulaire qui avait pour but de préciser les modalités d'application des lois visant à lutter contre le racisme<sup>49</sup>. Tout en précisant qu'au stade de la constatation des infractions, comme à celui de l'engagement des poursuites, le ministère public devait, dans la mesure du possible, avoir le rôle décisif, cette circulaire évoquait la place des associations. La Chancellerie souhaitait en particulier connaître le nombre de poursuites engagées par les associations en tenant compte d'un élément supplémentaire : l'action associative avait-elle été engagée postérieurement à une décision de classement sans suite du ministère public ou n'avait-elle été précédée d'aucune plainte. Elle voulait, à travers ces précisions, comprendre pourquoi les associations agissaient et comment elles se situaient vis-à-vis du parquet, tout en conservant l'idée d'une sorte de collaboration entre les associations spécialisées et le ministère public.

Les parquets eurent toutefois beaucoup de mal à transmettre des données chiffrées au ministère en tenant compte de la participation associative. En effet, l'association intervenait parfois de façon informelle en donnant, par exemple, aux parquets un tract qui lui paraissait provocateur. De plus aucune donnée n'était informatisée.

La Chancellerie réagit ensuite à la profanation du cimetière juif de Carpentras, qui avait provoqué une émotion considérable dans l'opinion publique. En mai 1990, elle demanda, par une note aux parquets, de faire de la lutte contre le racisme l'une de leurs toutes premières priorités.

Suite au vote de la loi du 13 juillet 1990, une nouvelle circulaire vint expliciter ce texte<sup>50</sup>. Elle faisait nécessairement allusion à l'harmonisation et à l'élargissement des règles sur la constitution de partie civile de certaines associations prescrits par cette loi, mais n'explicitait pas davantage les relations parquet/associations.

---

<sup>49</sup> Circulaire n° CRIM. 89-6-E1/6 juillet 1989 *relative à la lutte contre le racisme*.

<sup>50</sup> Circulaire n° CRIM. 89-6-E1 /6 juillet 1989 *relative à la lutte contre le racisme*.

Au contraire, la circulaire du 22 décembre 1992 appela les parquets à renforcer considérablement leur relation avec les associations<sup>51</sup>. Non seulement la Chancellerie invitait les parquets à instaurer une concertation étroite avec elles, mais elle leur demandait également de faciliter l'intervention de ces dernières en justice. Elle reconnaissait que l'efficacité de l'action judiciaire devait passer par un renforcement des échanges entre les représentants du monde associatif et le ministère public. Plus concrètement, cette circulaire préconisait l'organisation de réunions de travail entre le ministère public et certains spécialistes, associations, mais également élus et représentants des barreaux.

\*

En réaction aux événements d'actualité ou à la suite de nouvelles lois, les ministres de la Justice successifs ont ainsi émis de nombreuses circulaires. Leur étude permet de noter une évolution dans l'attitude de cette administration face aux associations entre 1972 et 1992.

Au début, une certaine méfiance existait. Puis, progressivement, les circulaires engagèrent les parquets à agir avec les associations, en allant jusqu'à les intégrer dans un processus officiel d'action. Les associations devenaient ainsi les partenaires obligés des parquets afin de mener une lutte efficace contre le racisme.

Les raisons de cette reconnaissance hésitante sont à rechercher dans le fait que l'Etat ne souhaitait pas abandonner un contentieux aussi chargé symboliquement à un groupe de personnes organisées. En outre, pour mener une lutte efficace, le parquet avait besoin d'antennes spécialisées. Cependant, il ne faut pas oublier que, malgré ce rapprochement, parquet et association ont des logiques propres, même s'ils ont un objectif commun : par son action, l'association doit assurer sa représentativité, alors que le ministère public doit assurer la défense de l'intérêt général.

---

<sup>51</sup> Circulaire n° CRIM 92-21-E1/16 décembre 1992 *relative à la lutte contre le racisme*.

## 2°) La mise en œuvre de la collaboration

Dans la circulaire du 22 décembre 1992, le garde des Sceaux s'adressa directement aux procureurs généraux et procureurs de la République pour leur apporter des précisions sur les conditions d'application des dispositions de lutte contre le racisme. Cette circulaire prévoyait notamment : "*J' [le garde des Sceaux] appelle votre attention sur la concertation étroite qui doit s'amplifier entre les parquets et les associations de lutte contre le racisme, interlocuteurs privilégiés en cette matière dont il convient de faciliter l'intervention en justice dans les conditions prévues par les dispositions des articles 2-1 du code de procédure pénale, 48-1 et 48-2 de la loi du 29 juillet 1881 modifiée. Seuls les échanges d'information entre les représentants du monde associatif et le ministère public sur les enquêtes et les poursuites en cours permettront d'accroître l'efficacité de l'action judiciaire (...) de manière générale, et afin d'apporter une solution adéquate aux difficultés qui se posent dans votre ressort, je vous demande de présider régulièrement des réunions de travail sur ces questions, en y associant les élus locaux, les représentants des barreaux, des associations et des autres administrations, et de m'en rendre compte annuellement*".

Cette circulaire constituait une simple recommandation à l'usage des parquets. Ceux-ci avaient ensuite la possibilité de mettre en place cette collaboration comme ils l'entendaient.

Mais, selon un responsable du parquet, dès 1990, une politique volontariste a émergé au sein du ministère public, traduisant le désir de ne pas être à la traîne des associations. Il s'agissait de montrer que le parquet pouvait être en ce domaine un initiateur d'affaires.

L'action associative a donc permis d'aiguillonner le parquet. Il semble que la circulaire de 1992 soit venue, en réalité, entériner une pratique qui existait déjà, dans certains endroits.

Nous avons ainsi pu observer comment ce mouvement en faveur d'un rapprochement parquet/associations s'était concrétisé localement, à la quatrième section du parquet de Paris.

A l'initiative du procureur de la République, des réunions mensuelles de concertation avec les associations sont organisées. En principe, ce sont des avocats qui représentent une association, dont ils sont souvent membres et pour laquelle ils acceptent de travailler au tarif de l'aide judiciaire. Ainsi appelés à défendre les associations, ces avocats sont amenés à rencontrer régulièrement les magistrats. A la faveur des audiences, se créent ainsi des liens qui favorisent la concertation. Les avocats sont dès lors les mieux placés pour assurer le contact entre les associations qu'ils représentent et les magistrats.

Les associations représentées à ces réunions sont le MRAP, la LICRA et la LDH. On peut s'étonner de l'absence de SOS Racisme, association relativement jeune par rapport aux autres. Cette absence s'explique par le fait qu'elle agit rarement dans le cadre d'infractions inscrites dans la loi sur la presse. Selon un représentant du parquet, SOS Racisme n'a jamais demandé à participer aux réunions organisées par le parquet. Il explique cette attitude par le fait qu'au sein de grosses associations, comme la LDH, la LICRA ou le MRAP il y a davantage de juristes.

Une autre association, l'AGRIF, qui agit sur la base des textes issus de la loi sur la presse, ne participe pas non plus à ces réunions. Selon le procureur, l'AGRIF a tenté, à un moment donné, de se rapprocher du parquet, mais sans formuler de demandes précises. Il semble que ses intentions n'étaient pas clairement définies : être introduite auprès du procureur ou volonté d'être mieux informée de certaines affaires. En effet, toute idée de collaboration avec les associations de défense des droits de l'homme présentes aux réunions paraît exclue dans la mesure où la "lutte contre le racisme" que mène cette association se situe en marge des combats menés par les autres associations. Cette association entend, en effet, lutter *contre le racisme anti-français et anti-chrétien*.

Ces réunions de concertation entre parquet et associations se justifient par l'intérêt qu'elles présentent pour chacun des acteurs.

D'après le représentant du parquet, ces rencontres régulières avec les avocats des associations de lutte contre le racisme sont intéressantes à deux égards : "*Un intérêt d'abord liminaire qui consiste à tisser des liens avec les associations, connaître leur sensibilité à travers ce qu'elles recherchent avec leurs adhérents. Certaines ont tendance*

à développer un travail d'étude de la jurisprudence et à créer un réseau aux fins d'information. D'autres feront plus un travail sur les lois, des propositions, des études. Ces réunions tentent de créer un espace d'échanges d'informations, de positions, de discussions afin d'améliorer une connaissance réciproque. Cela permet par leur réseau d'adhérents d'être plus au fait de la réalité, d'être informé et de retraduire en justice les courriers des membres qui peuvent dénoncer tel ou tel fait à obédience raciste. De plus, elles sont sans pouvoir d'investigations, donc le parquet les relaie pour tenter de rassembler des preuves et ensuite poursuivre si le délit est constitué. Ainsi, il n'y a jamais d'empiètements entre deux actions. Un autre intérêt concerne la mise au point du calendrier juridictionnel. Etre averti des actions de chacun et échanger des informations sur tel ou tel point. S'instaure alors une discussion ouverte qui permet d'échanger des avis sur la jurisprudence et la qualification à requérir sur certaines affaires"<sup>52</sup>.

Ces réunions régulières sont également bien perçues dans le milieu associatif. Un des avocats représentant la LICRA, interrogé sur l'application de la loi de 1972, nous expliquait que : "*Les choses se sont bien améliorées dans le courant des années 1980 notamment avec le parquet de Paris et le système des réunions bimensuelles, avec la 4<sup>ème</sup> section et avec les autres associations. Il y a donc au plan parisien une concertation permanente entre les associations et le parquet. Ce qui nous permet à nous association d'être informé des différents dossiers d'une part puisqu'il y en avait quelques uns dont nous n'étions pas informés car c'était le parquet qui prenait l'initiative. Ça permet d'autre part au parquet d'éviter de se planter comme il l'a fait un certain nombre de fois sur des délais de prescription ou des problèmes de qualification. Or, comme nous, à la LICRA, nous avons pris soin de regrouper la totalité de la jurisprudence, nous sommes extrêmement pointus sur l'application des textes*"<sup>53</sup>.

Lors d'une réunion à laquelle nous avons pu assister, plusieurs sujets ont été abordés. Le procureur a ouvert la réunion en évoquant des sujets d'actualité. A l'époque, il s'agissait d'incidents qui avaient eu lieu à Belleville. Le procureur fit part aux avocats des plaintes émises par des particuliers et de l'état des investigations.

---

<sup>52</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec un substitut de la quatrième section du parquet de Paris.

<sup>53</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec un avocat de la LICRA.

D'autres événements furent discutés pour lesquelles le MRAP s'interrogeait sur une possible constitution de partie civile alors que la LICRA refusait d'intervenir disant *ne pas vouloir faire de procès que l'on va perdre*.

Puis, on aborda les affaires en cours, c'est-à-dire celles pour lesquelles le parquet ou les associations avaient déjà agi. Le procureur indiqua l'état d'avancement de certaines affaires, afin de prévenir les avocats d'une éventuelle date d'audience où ils pourraient se constituer partie civile. Ensuite, les associations prirent la parole : l'une soumit à l'examen du procureur une publicité sur une encyclopédie qui aurait contenu des œuvres d'art éditées par l'Allemagne nazie ; une autre demanda des nouvelles d'une affaire dont elle avait été informée par la victime.

Ces réunions informelles témoignent de la coordination qui s'est instaurée entre un représentant de l'Etat, le ministère public, et des représentants de la société civile, les associations.

On a souvent évoqué la dépendance du parquet envers l'amont du judiciaire, dans la mesure où les choix du ministère public ne peuvent s'exercer que sur des procédures que la police ou la gendarmerie ont bien voulu établir, ou sur des plaintes de victimes<sup>54</sup>. Le fait d'inviter le parquet à utiliser les ressources des associations traduit la volonté de réduire partiellement cette dépendance.

Désormais, le parquet se présente comme l'allié des associations, spécialistes du terrain et il en ressort renforcé. En effet, *"plus les correspondants externes que l'administration rencontre sont forts, plus elle se montre capable de se présenter à eux comme leur partenaire naturel, mieux son assise pour l'action est assurée"*<sup>55</sup>. Ainsi le parquet, entouré de spécialistes de la lutte anti-raciste, apparaît-il plus efficace dans son action. La présence associative suscite une émulation, le parquet est d'autant plus respecté par les associations qu'il prend part à leurs actions et en facilite le déroulement.

---

<sup>54</sup> Matharan (1991, 304) évoque en matière d'environnement, l'idée de réduire cette dépendance du parquet envers l'amont du judiciaire en engageant un rapprochement avec les victimes et les services spécialisés.

<sup>55</sup> Dupuy-Thoenig, 1985, 150.

Cette tendance au processus d'étatisation des associations s'inscrit dans un mouvement qui touche l'ensemble du secteur associatif et que décrit Chevallier<sup>56</sup>. Enfin, cet appel lancé par les pouvoirs publics permet peut-être d'éviter de voir les associations s'enfermer dans la contestation systématique des pouvoirs en place.

Quant aux associations de lutte contre le racisme, elles se caractérisent par une connaissance approfondie du terrain. Elles peuvent transmettre directement leurs informations au parquet qui pourra les prendre directement en considération et mobiliser tous ses pouvoirs pour éventuellement poursuivre. Depuis 1974, les discours politiques convergent pour souligner l'importance du rôle des associations et prôner le renforcement de leur capacité d'action<sup>57</sup>. En effet, les associations sont considérées comme l'instrument privilégié, le cadre le plus propice pour développer la participation des administrés aux choix collectifs. Au lieu de chercher à entraver l'action des associations, la Chancellerie se soucie de les impliquer dans le processus d'action. Les associations se voient ainsi reconnaître la possibilité d'assurer la défense des intérêts collectifs au plus près des circuits de décisions publics.

Ce revirement n'a peut-être pas que des aspects positifs pour les associations : s'il favorise leur essor, il comporte pour elles un risque nouveau d'aliénation et de dépendance. En les associant de façon informelle à l'action du parquet, la Chancellerie les prive de toute initiative individuelle. Cette sensation d'aliénation est renforcée par le fait que les responsables associatifs ne participent pas directement aux réunions organisées par le parquet, ils se font représenter par leurs avocats ; mais peut-être est-ce pour les associations une manière de se protéger ou d'édifier un semblant de barrière entre le parquet et elles-mêmes.

Le dialogue qui s'est instauré avec le parquet ne semble pas être évoqué au sein des commissions juridiques associatives. Cette constatation a été confirmée par des rencontres avec les responsables juridiques du MRAP et de SOS Racisme qui ne

---

<sup>56</sup> "Cette tendance à l'accentuation et à l'accélération du processus d'étatisation est très perceptible dans la politique menée vis-à-vis des associations depuis 1975 : l'affirmation emphatique de la spécificité du fait associatif a débouché, non pas sur l'octroi de garanties réelles d'indépendance aux associations, mais sur le renforcement de leurs liens avec l'Etat ; ayant pris conscience de la force nouvelle du mouvement associatif et des potentialités positives qu'il comporte, les pouvoirs publics cherchent à le canaliser et à l'utiliser en le mettant au service de l'action administrative" (Chevallier, 1981, 911-912).

paraissent pas informés régulièrement de ces réunions. Entre l'association et l'avocat qui la représente, il y a une relation de confiance qui laisse à ce dernier une grande part d'initiative et une relative indépendance. L'avocat est une personne qui partage la même vision du combat que l'association, dont il est le plus souvent adhérent, et au service de laquelle il s'est engagé à mettre ses compétences juridiques.

Inversement, le rapprochement avec le parquet, permet aux associations d'être en contact direct avec un acteur-clef des poursuites. Elles ont ainsi la possibilité d'avoir une réelle influence sur la décision d'engager une action et de devenir à leur tour des acteurs intégrés au système de poursuites. Leur pouvoir est certain puisqu'elles conservent la possibilité, si le ministère public se refuse à poursuivre, d'utiliser leur prérogative comme une menace qu'elles peuvent mettre à exécution. Il semble même qu'il y ait des cas où le parquet ne souhaite pas agir lui-même pour des raisons politiques ou juridiques, et que s'élabore une stratégie commune d'action. Dans cette situation, l'association prend en connaissance de cause le relais et entame des poursuites. Le parquet appuiera simplement oralement à l'audience les demandes des associations de lutte contre le racisme, parties civiles.

Entre les représentants des associations et le parquet se dessine donc une sorte de double relation où chacun trouve son compte. Pour ces deux acteurs, les enjeux ne sont pas forcément les mêmes, mais ils ont un but commun, la lutte contre le racisme. Formellement invités à collaborer, parquet et associations tentent de décider ensemble des actions à engager et de celui qui prendra l'initiative de la poursuite. Le déclenchement de l'affaire pourra alors prendre plusieurs dimensions.

## **B) Les modalités d'intervention des associations**

### **1°) Les schémas légaux**

Rappelons que la loi offre aux associations plusieurs possibilités pour entamer une procédure judiciaire à la suite d'une infraction portant préjudice à l'intérêt collectif

---

<sup>57</sup> Chevallier, 1981, 912.

qu'elles ont pour but de défendre. Selon l'article 2-1 du code de procédure pénale et les articles 48-1 et 48-2 de la loi du 29 juillet 1881, les associations de lutte contre le racisme en général peuvent *exercer les droits reconnus à la partie civile* en ce qui concerne certaines infractions strictement définies par les textes. Cela signifie que l'association peut, en matière pénale, agir soit par voie d'intervention, lorsque l'action publique a déjà été engagée par le ministère public, soit par voie d'action dans le cas inverse. Dans un cas, elle s'associe à l'action du parquet, dans l'autre elle engage une action de sa propre initiative.

Lorsque le ministère public a exercé l'action publique, l'association peut se constituer partie civile par voie d'intervention, soit devant la juridiction d'instruction, soit devant la juridiction de jugement. Dans ce dernier cas, l'intervention peut avoir lieu soit avant, soit pendant l'audience. En intervenant postérieurement à l'initiative du parquet ou d'une victime directe, l'association adopte une attitude suiviste mais, on verra par la suite que c'est parfois elle qui a informé le parquet et qui réapparaît officiellement à l'audience. La constitution de partie civile à l'audience est aussi le mode d'action le plus simple et le moins coûteux.

Si l'action publique n'a pas été intentée, l'association peut agir par voie d'action. D'abord, en citant directement devant la juridiction de jugement l'auteur de l'infraction. Cette procédure rapide implique que l'infraction reprochée soit une contravention ou un délit pour lequel l'instruction n'est pas obligatoire. Le choix de ce mode d'action suppose de la part de l'association une parfaite identification de l'auteur et des faits. La citation doit comporter la qualification juridique des faits, sous peine de nullité, notamment si la procédure est fondée sur la loi de 1881 qui interdit au tribunal de requalifier l'infraction.

Une autre possibilité est encore offerte à l'association ; celle de la plainte avec constitution de partie civile déposée entre les mains du doyen des juges d'instruction. Dans le cas où la citation directe n'est pas possible, soit parce que l'auteur de l'infraction est inconnu, soit parce que le procédé de l'information est obligatoire, l'association ne peut saisir la juridiction répressive qu'en se constituant partie civile devant le juge d'instruction, soit contre personne dénommée soit contre inconnu. Cette procédure

permet la mise en œuvre d'investigations, elle sera donc utilisée lorsque celles-ci seront nécessaires, par exemple pour retrouver l'auteur de l'infraction.

Enfin, l'association peut déposer une plainte auprès du procureur de la République.

En plaçant l'action des groupements privés au cœur du mécanisme de mise en mouvement des institutions pénales, le législateur situe les associations sur un pied d'égalité avec le parquet. En effet, en cas de négligence ou même contre le gré du ministère public, le groupement peut intervenir et déclencher le processus pénal.

Le sort des associations fait donc contraste avec celui des individus : l'association en tant que groupement, a plus de moyens qu'un simple particulier et, une habilitation législative à représenter un intérêt collectif dispense l'association de faire la preuve d'un préjudice direct.

## **2°) Les schémas empiriques**

Il s'agit de savoir comment les associations utilisent cet éventail de mesures, quel est leur rôle, de la constatation des infractions à l'engagement et à l'exercice des poursuites et sur quel type d'infractions elles interviennent le plus souvent : infractions issues de la loi sur la presse ; différents types de discrimination ; ou bien infractions prévues par le deuxième alinéa de l'article 2-1 du code de procédure pénale.

Les dossiers, qui nous ont été remis par la quatrième section du parquet de Paris, nous ont permis de suivre le cheminement de l'affaire, à savoir le passage d'un conflit à un éventuel litige devant les tribunaux. L'intérêt majeur de ce corpus est qu'il permet de suivre le sort du délit dans le temps, à partir de sa constatation ou révélation au parquet jusqu'à son éventuel renvoi et jugement par la dix-septième chambre du tribunal correctionnel de Paris. Et il nous permet d'analyser comment et à quel moment les associations interviennent par le biais de leurs avocats, aux côtés du parquet.

Toutefois, il est limité aux cas prévus par les articles 48-1 et 48-2 de la loi sur la presse et le premier alinéa de l'article 2-1 du code de procédure pénale. Quant aux cas prévus par l'article 2-1 alinéa 2 du code de procédure pénale, les affaires sont plus difficiles à retrouver car plus dispersées. Dans ce cas, c'est à travers des affaires que nous avons pu localiser, des entretiens avec les responsables associatifs et des articles de presse que nous avons pu définir des schémas d'action. Dans ce cadre-là, il n'y a plus de collaboration organisée entre les associations et le parquet.

De plus, il faut souligner que dans tous les cas, il peut être difficile d'isoler et de caractériser la présence associative dans une affaire. Il n'y a aucun problème lorsque l'association intervient officiellement par un des moyens de procédure que lui reconnaît l'exercice de l'action civile. On peut alors caractériser son action et en cerner les enjeux. Il est par contre beaucoup moins évident de repérer cette présence lorsque son intervention obéit à des procédés informels et comme tels n'apparaissent pas dans les dossiers.

Notre *corpus* se compose donc de quarante affaires, signalées au parquet entre 1994 et 1996. Certaines ont été jugées en première instance ou bien classées sans suite, d'autres sont encore en cours. Nous avons choisi pour l'analyse de ces dossiers, la méthode des cas-types plutôt qu'une méthode statistique, en raison du nombre relativement peu important de cas. Nous avons pu ainsi établir une typologie des modes d'intervention des associations.

#### a) Typologie des modes d'intervention

L'exercice de l'action civile se réalise selon des modalités qui varient avec les formes que prend l'action et les buts poursuivis par les groupements. Nous avons donc essayé d'établir une typologie des modes d'intervention en justice des associations. On peut distinguer trois cas de figure : l'association peut soit être à l'origine de l'information fournie à la justice, soit prendre l'initiative d'une action judiciaire, soit venir appuyer cette dernière (tableau 1).



### *L'association comme source d'information*

Les associations de lutte contre le racisme peuvent intervenir comme source d'information. Grâce à la concertation qui imprègne les relations parquet/associations, ces dernières peuvent transmettre au procureur, de façon informelle, des éléments d'information, des pistes d'investigation.

Ces structures intermédiaires, interfaces entre la société civile et l'Etat<sup>58</sup>, occupent une position sur le terrain qui leur assure, d'une part, une bonne connaissance de faits susceptibles d'être sanctionnés, mais qui, d'autre part, les expose aux attaques et en fait des cibles privilégiées. En faisant remonter au parquet tous ces éléments, les associations effectuent un travail de proposition pour l'action publique.

Cette stratégie d'action leur permet de dénoncer des faits sans pour autant entamer une procédure judiciaire qui peut leur apparaître longue et coûteuse. De plus, elles utilisent ainsi les possibilités d'investigation du ministère public. Et si celui-ci parvient à mener l'enquête et à renvoyer les auteurs de l'infraction devant les tribunaux, alors l'association viendra parfois se constituer partie civile à l'audience. Ce sera un moyen d'apparaître de façon officielle sur la scène judiciaire.

Les critères qui conditionnent ce mode d'intervention ne sont pas toujours très clairs, même pour les responsables associatifs qui invoquent, d'une manière générale, celui de la gravité. En intervenant comme source d'information du parquet, l'association est totalement intégrée au parquet. Leurs actions respectives sont complémentaires.

On retrouve ce schéma d'action essentiellement pour les infractions inscrites dans la loi sur la presse. Ce mode d'intervention s'est développé avec le rapprochement qui s'est opéré entre le parquet et les associations. Il est donc utilisé par les associations qui participent à ces réunions, et notamment par le MRAP et la LICRA. En voici quelques exemples :

---

<sup>58</sup> Selon une expression employée par Lascoumes, 1985.

- La LICRA a ainsi reçu, d'un de ses membres, un tract intitulé *Combattons la tyrannie juive*. Le représentant de la LICRA a soumis ce tract au substitut du procureur. Ce dernier l'a transmis à la police judiciaire pour enquête afin de rechercher les auteurs et établir la diffusion. Mais, après une première relance en janvier 1995, le 13 avril 1995, l'affaire a été classée sans suite, car l'auteur restait inconnu. Le MRAP avait également signalé au procureur un tract intitulé, *Le naufrage de la Ripublique*. Mais, dans ce cas aussi, l'affaire a été classée sans suite, l'auteur étant inconnu. Ainsi, dans la plupart des cas, compte tenu du mode de distribution et du caractère anonyme de ces tracts, l'enquête ne peut aboutir.
  
- Dans une autre affaire, la LICRA avait informé le procureur d'un article paru dans le journal *Minute* en février 1995. La LICRA et le procureur avaient été alertés par deux photographies accompagnant un article intitulé *Les chiffres de l'immigration ne mentent pas*. L'une des photos représentait les élections professionnelles chez Citroën, seuls des immigrés apparaissaient avec la mention, *cherchez le Français*. L'autre photographie représentait une crèche où seuls des enfants noirs étaient vus avec la mention suivante : *Seule l'affiche nous rappelle que nous sommes en France*. Par acte du 19 avril 1995, le procureur de la République a fait citer directement devant la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris, le directeur de la publication du journal *Minute* pour avoir commis le délit de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale, en l'espèce envers les personnes appartenant d'une part à la race arabe, d'autre part à la race noire, en publiant et diffusant ces deux clichés accompagnés de leurs légendes. La LICRA s'était constituée partie civile à l'audience. Le ministère public et la LICRA faisaient valoir que ces photographies "*constituaient une incitation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale, envers les personnes appartenant à la race arabe et noire : ces illustrations suggérant en effet de façon univoque d'une part la corrélation entre l'immigration et le chômage, d'autre part, l'absence de place pour les enfants Français dans les crèches, en raison de leur occupation par des enfants Noirs. Les photos incriminées ainsi que leur légende inciteraient donc les Français à chasser les immigrés de chez eux*".

Mais la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal, le 10 octobre 1995, a relaxé le directeur de la publication du journal *Minute* du délit de provocation : "*l'ensemble des photographies et légendes, même s'il peut être qualifié d'acerbe, n'est destiné qu'à illustrer certains des propos et thèses contenus dans l'article, (...) il n'a donc pas dépassé les limites du droit du prévenu à la liberté d'expression*".

On a évoqué plus haut le risque d'aliénation des associations par le parquet que pouvait constituer ce rapprochement<sup>59</sup>. Mais finalement, les associations acceptent ce mouvement, non comme une aliénation mais comme un outil supplémentaire pour remplir leurs objectifs, lutter contre le racisme par tous les moyens possibles.

### *L'association à l'initiative d'une action*

L'association peut prendre l'initiative d'une action. Elle peut agir par voie de citation directe, ce qui implique une connaissance parfaite de l'affaire ou bien par le dépôt d'une plainte auprès du procureur de la République. En général, ce mode d'intervention se retrouve dans le cadre des infractions issues de la loi sur la presse et dans le cadre des discriminations. Il est choisi par les associations dans deux hypothèses : l'association est en désaccord avec le parquet, ou l'association entend agir seule, car l'action se justifie par l'importance des intérêts en cause ou l'enjeu symbolique de l'affaire.

### *Le désaccord avec le parquet*

La situation est la suivante : l'association évoque avec le représentant du parquet des faits selon elle constitutifs d'un délit raciste et donc susceptibles de fonder une action judiciaire, mais ce dernier ne souhaite pas poursuivre, car il ne veut pas risquer une relaxe ou bien considère comme insuffisants les éléments de preuves.

Le représentant du MRAP avait ainsi évoqué au sein des réunions de concertation les propos tenus par Michel Bon lors d'un colloque consacré au développement de nouvelles formes d'insertion sociale. Intervenant en tant que directeur général de l'ANPE, Michel

---

<sup>59</sup> Chevallier, 1981.

Bon relatait les exigences des employeurs dans le secteur tertiaire : *"Je reprends mes caissières, mes anciennes caissières plutôt. Ce que cherchait l'employeur c'est que le client puisse se sentir de plain pied avec elles, pour que la relation se noue facilement. Malheureusement, il y a des gens avec lesquels on a du mal à se sentir de plain-pied. C'est quoi, c'est les étrangers, et plus la couleur est foncée et plus on a du mal à se sentir de plain-pied, c'est les gens qui ont des problèmes personnels un peu lourds, parce que toutes les sociétés en ont ; notre lot de débiles légers, notre lot de neurasthéniques et d'acariâtres, d'alcooliques, etc. Ces gens là hier dans un processus industriel, on pouvait les intégrer, à la chaîne de Renault, la couleur de peau n'avait aucune importance ; à la caisse d'un supermarché, elle en a. Donc une partie non négligeable du public des exclus se compose de personnes qui, pas de pot pour eux, ont été fabriquées plus ou moins à la naissance d'une telle façon que ces emplois nécessaires pour eux, se détournent un peu d'eux et que du coup leur intégration dans la société par le travail se fait mal. C'est l'une des causes importantes de l'exclusion"*.

Portés à la connaissance du MRAP par un particulier ayant assisté au colloque, ces propos constituaient selon cette association un encouragement à la discrimination. Mais cette opinion ne semblait être partagée ni par les autres associations, ni par le procureur. Le MRAP a donc déposé plainte auprès du procureur de la République du chef de diffamation le 27 décembre 1994 considérant que Michel Bon *"avait imputé aux étrangers, et plus spécialement aux étrangers de couleur noire, un fait précis, portant atteinte à leur honneur et à leur considération, à savoir l'impossibilité intrinsèque, pour eux, d'avoir des relations professionnelles satisfaisantes avec le public"*. Suite à cette plainte, le procureur de la République citait Michel Bon à comparaître devant le tribunal. A l'audience du 16 février 1996, la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal a relaxé le prévenu au motif que *"l'allégation visée, dont l'ambiguïté est indéniable, et la connotation raciste manifeste, n'articulent cependant aucun fait attentatoire à l'honneur et à la considération de la communauté, au sens de la loi réprimant la diffamation raciale"*.

Même si la plainte du MRAP n'a pas abouti, elle met en avant les divergences qui peuvent exister entre les associations. L'écho médiatique de cette affaire a laissé apparaître un face à face entre le MRAP et Michel Bon<sup>60</sup>.

### *L'importance de l'enjeu*

Il arrive que l'association entende agir seule en raison de l'importance des intérêts en cause ou de l'enjeu symbolique de l'affaire.

Elle agit, dans ce cas également, par citation directe si elle connaît l'auteur, ou bien, par une plainte auprès du procureur. Il n'y a pas ici de désaccord avec le parquet, mais simplement la volonté d'apparaître seule sur la scène judiciaire, en raison de l'importance de l'affaire. Certaines des actions intentées par la LICRA, le MRAP et SOS Racisme révèlent cette volonté.

Dans l'affaire de l'émission *Osons*, le MRAP et la LICRA avaient décidé de réagir par une action commune en faisant citer directement devant le tribunal correctionnel de Paris le producteur et l'animateur de l'émission. Ces deux associations entendaient réagir face à la diffusion de cette émission au cours de laquelle Patrick Sébastien avait, tout en imitant Jean-Marie Le Pen, interprété sous le titre *Casser du noir* une chanson parodiant une œuvre de Patrick Bruel. Elles considéraient que ces propos étaient constitutifs du délit de provocation à la discrimination, à la haine et à la violence raciale, à l'égard d'un groupe de personnes, en raison de leur origine, de leur appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, en l'occurrence à l'égard des groupes de personnes de couleur noire et d'origine maghrébine. Pour montrer l'importance de cette affaire, le secrétaire général du MRAP est intervenu à l'audience pour affirmer : "*Nous ne sommes pas là pour scotcher la bouche des humoristes, mais pour dénoncer un message pour le moins ambigu et l'absence de recul et de grille de lecture de cette émission*", dont il a rappelé la puissance extrême, puisqu'elle avait mobilisé ce soir-là plus de neuf millions de téléspectateurs, soit 51 % des parts de marché. Le président de la LICRA était également intervenu en personne pour dire que l'animateur avait commis "*une faute extrêmement grave en voulant faire rire le public avec un homme dangereux*".

---

<sup>60</sup> *Libération* du 21 janvier 1996 titrait : "*L'ex-patron de l'ANPE est-il raciste ? Un procès l'oppose au MRAP sur des propos tenus lors d'un colloque*". *Le Monde* du 21 janvier 1996 évoquait : "*L'association plaignante n'a rien de surprenant ; ce n'est ni la première fois ni la dernière fois que le MRAP se constitue partie civile et dénonce une discrimination raciale*".

Considérant que le délit de provocation à la haine raciale était constitué, la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris, le 12 mars 1996 a condamné le producteur et l'animateur à une amende pénale et à verser un franc de dommages et intérêts au MRAP et à la LICRA. Le tribunal a donc suivi les associations en jugeant que dans la parodie de Patrick Sébastien, *"la limite entre l'humour et l'irresponsabilité avait été franchie. Le public, composé à cette heure d'écoute de téléspectateurs au profil varié, notamment d'adolescents, ne comprend pas qu'il est invité à se moquer des racistes et à railler et rejeter leur comportement"*.

L'enjeu est une *mise en visibilité sociale* qui peut produire un double effet : un effet de stigmatisation pour le coupable contraint de se soumettre à une procédure judiciaire et un effet de distinction pour l'association qui affirme ainsi son intransigeance<sup>61</sup>.

Animée par le même volonté, l'association SOS Racisme a déposé une plainte le 15 janvier 1990 contre Pierre Bernard, maire de Montfermeil pour refus d'un droit à raison de l'origine par un dépositaire de l'autorité publique. En effet, le 10 janvier 1990, après avoir largement médiatisé ses intentions, Pierre Bernard avait fait voter par son conseil municipal une délibération indiquant qu'*"en raison de l'immigration dans la cité des Bosquets, la ville a pris les dispositions nécessaires pour limiter, dans les écoles Victor Hugo et Jean-Baptiste Clément, le nombre d'enfants de nationalité différente"*. En clair, la municipalité décidait de couper les fournitures, la cantine et l'entretien (excepté le chauffage) aux deux écoles coupables d'accueillir selon Pierre Bernard, 85 % d'enfants nés hors de notre civilisation, situation selon lui, *difficile pour les enfants de métropole*. SOS Racisme, à plusieurs reprises s'était affiché contre le maire de Montfermeil qui dès 1985 s'était fait connaître par son refus d'inscrire des enfants étrangers dans les écoles primaires de cette cité. Sa croisade s'était heurtée aux lois sur l'obligation scolaire et sur les discriminations, et par deux fois, il avait été condamné à des amendes.

Dans cette affaire, SOS Racisme a pris l'initiative d'une action et, elle a été rejoint par la LICRA et le MRAP qui se sont constitués partie civile à l'audience. La 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris le 21 mars 1996, n'a pas examiné le fond du débat sur

---

<sup>61</sup> Lascoumes (1985) lorsqu'il décrit le caractère des dossiers pour lesquels l'administration a recours au judiciaire, évoque l'enjeu symbolique d'une affaire qui peut résider dans une *mise en visibilité sociale*.

la discrimination raciale et a relaxé le maire et ses conseillers pour un motif strictement juridique : l'impossibilité de leur imputer personnellement une décision prise par un organe collégial. Mais le tribunal a souligné que la délibération litigieuse avait été annulée par le tribunal administratif et, que la responsabilité pénale du conseil municipal aurait pu être engagée, si les faits s'étaient produits après l'entrée en vigueur du nouveau code pénal qui introduit précisément le principe de la responsabilité des personnes morales.

### *L'association en renfort d'une action*

L'association peut enfin intervenir dans une action intentée par une victime ou par le parquet. Elle profite d'une initiative individuelle ou administrative, pour venir se constituer partie civile devant le juge d'instruction ou à l'audience. Cette stratégie d'action est adoptée aussi bien par la LICRA, que par le MRAP, SOS Racisme et la Ligue des droits de l'homme. Selon ce schéma, l'association peut appuyer la plainte d'une victime individuelle. Connaissant la multitude de litiges similaires, elle souhaite intervenir pour donner au jugement un caractère exemplaire.

Ainsi, dans deux affaires d'injures publiques raciales envers un particulier, la LICRA s'était constituée partie civile à l'audience. Dans un premier cas, le 30 décembre 1994 à Paris, lors d'un embouteillage, un particulier avait vu proférer à son encontre les propos suivants : "*Oui, je n'aime pas les nègres, je vote Le Pen et je suis un fasciste*", et : "*Sale nègre retourne dans ton pays*". La police étant sur les lieux, la victime a déposé plainte pour injure publique raciale. La LICRA, avertie par la victime, s'est constituée partie civile à l'audience, et demandé la condamnation du prévenu à lui verser la somme de un franc de dommages et intérêts. La 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris, le 7 juin 1995 a condamné les personnes interpellées à une amende pour injures publiques raciales. Elle a reçu les constitutions de partie civile de la victime et de la LICRA.

Dans une affaire similaire, où un particulier avait été traité de *sale noir*, la LICRA était intervenue à la suite de la plainte déposée par la victime. Le 15 mai 1995, la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris avait, là aussi, condamné pour injure publique

raciale la personne qui avait proféré ces propos et avait reçu les constitutions de partie civile de la victime et de la LICRA.

Sollicité par un particulier, le MRAP est intervenu à ses côtés pour appuyer sa demande. Dans cette affaire, le maire de Brétigny, Jean de Boishue, avait publié en juin 1995 un livre intitulé *Banlieue, mon amour*. Un habitant de Brétigny, Steevy Gustave, a affirmé avoir reconnu son père dans le portrait, qu'il juge raciste, d'un des personnages du livre. Après avoir sollicité SOS Racisme, il s'est adressé au MRAP dans le but d'obtenir conseils et soutien. Cette affaire avait des répercussions politiques puisque la personne visée par le jeune homme était également secrétaire d'Etat chargé de l'enseignement supérieur. Elle a d'ailleurs été à l'origine d'un conflit entre associations. Conseillé par le MRAP, il a alors déposé plainte contre le maire pour diffamation envers la mémoire d'un mort, injure raciale, et diffamation à caractère racial. Le MRAP, le GISTI et la FASTI se sont ensuite constitués partie civile à l'audience. La 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris, le 5 décembre 1995 a condamné Jean de Boishue pour diffamation raciale à une amende et à verser des dommages et intérêts à la victime et aux associations présentes.

Mais, il faut également noter que parfois, l'association peut rester en retrait tout en constituant un appui pour la victime. Elle apparaît plus comme un conseiller ou un incitateur aux côtés de la victime. Cette dernière s'est tournée vers une association qui lui conseille d'entamer une procédure judiciaire, sans pour autant intervenir directement dans la procédure.

Dans cette situation comme le décrit le MRAP, l'association intervient comme un intercesseur entre la justice et le plaideur. Elle pallie certains obstacles que peut rencontrer une victime trop isolée : la blessure qu'elle a ressentie et qui la pousse à fuir ou à se taire, la difficulté de réunir des témoins ou encore la crainte de la réticence de la police. Par ses conseils, l'association peut favoriser chez la victime le dépassement de son traumatisme et la volonté d'agir<sup>62</sup>.

---

<sup>62</sup> Sur la question de l'intériorisation de l'atteinte raciste, voir Memmi, 1985.

Mais l'association peut également décider d'intervenir dans une action intentée par le parquet. Les associations agissent selon ce schéma lorsqu'elles interviennent sur le fondement de la loi du 3 janvier 1985, et elles se constituent partie civile le plus souvent devant le juge d'instruction. En principe, il s'agit de faits graves pour lesquels une instruction est obligatoire.

Ainsi, en cas de violences exercées au préjudice d'une personne à raison de son appartenance ou de sa non-appartenance à une ethnie, une race ou une religion déterminée, les associations interviennent en suivant l'initiative du parquet, si elles estiment que l'acte au départ est entaché d'une volonté raciste ou xénophobe. Elles se constituent partie civile, ce qui leur donne la possibilité d'avoir accès au dossier. Là leur rôle n'est pas de relever, de dénoncer les faits qui ont déjà été constatés par les services de police mais de mettre en lumière les intentions racistes de l'auteur. La présence associative permet de donner une autre dimension à un geste qui au départ ne pouvait être vu que comme une simple agression.

En 1995, l'actualité a souvent été secouée par ce que des journaux ont appelé *des meurtres à connotation raciste*. La Commission nationale consultative des droits de l'homme a relevé en 1995 sept homicides parmi les exactions à caractère raciste.

Ainsi, le 21 février 1995 à Marseille, un colleur d'affiches du Front national a tiré sur un groupe de jeunes Comoriens, tuant l'un d'eux d'une balle dans le dos. Cette affaire a beaucoup ému l'opinion publique et a soulevé des vagues de protestations. Le lendemain des faits, plus de vingt mille personnes ont défilé à Marseille et dans de nombreuses autres villes de France, pour protester contre la mort du jeune Français d'origine comorienne. L'ouverture d'une information judiciaire a abouti à la mise en examen des trois colleurs d'affiches, respectivement pour homicide volontaire, tentative et complicité et à leur incarcération. De nombreuses associations de défense des droits de l'homme se sont constituées partie civile devant le juge d'instruction parmi lesquelles on retrouve le MRAP, la LICRA, SOS Racisme et la Ligue des droits de l'homme.

Mais le juge d'instruction chargé de l'affaire, le 15 mai 1995 a rendu des ordonnances d'irrecevabilité des constitutions de partie civile. Il a motivé ces ordonnances en faisant

valoir qu'"en l'état de l'information, la rencontre entre les mis en examen et les victimes, ayant été fortuite et extrêmement rapide, rien ne permettait de dire que les faits ont été commis à raison de l'origine nationale des victimes, de leur appartenance ou de leur non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une race ou une religion déterminée". Le MRAP, la LICRA, la Ligue des droits de l'homme et SOS Racisme ont alors interjeté appel de cette décision devant la chambre d'accusation. L'appel de SOS Racisme a été déclaré irrecevable car formé irrégulièrement. Par contre, par décision du 23 novembre 1995, la chambre d'accusation de la cour d'appel d'Aix-en-Provence a infirmé les ordonnances déférées du 15 mai 1995 et a déclaré, recevables les constitutions de partie civile du MRAP, de la LICRA et de la Ligue des droits de l'homme. Selon la chambre d'accusation, *"il suffit pour que la demande de constitution de partie civile soit recevable lors de l'instruction préalable, que les circonstances sur lesquelles elle s'appuie permettent au juge d'admettre comme possible l'existence du préjudice allégué et la relation directe de celui-ci avec une infraction à la loi pénale. Il suffit ainsi devant les juridictions d'instruction, dont les décisions d'irrecevabilité de constitutions de partie civile ont autorité définitive de la chose jugée, qu'il y ait une simple apparence de vraisemblance dans les déclarations des victimes. En l'espèce et en l'état de l'information, il apparaît prématuré de déclarer que la question ethnique est absente du processus qui a conduit aux actes incriminés et que les parties civiles n'ont aucun intérêt à agir"*.

Dans une autre affaire aux conclusions moins positives pour les associations, seul le MRAP était intervenu. Il s'agissait de l'affaire du porte-conteneur McRuby battant pavillon des Bahamas. Il effectuait un transport de marchandises entre le port ghanéen de Tokoradi et celui du Havre avec un équipage composé de marins Ukrainiens. Au cours de la traversée, alors que le navire se trouvait en haute mer, neuf passagers clandestins de nationalité ghanéenne auraient été découverts et emprisonnés pendant plusieurs jours dans des conditions dégradantes avant d'être fusillés, leurs corps étant aussitôt jetés à la mer ; un seul d'entre eux est parvenu à s'échapper et à se soustraire aux recherches dont il était l'objet jusqu'à l'arrivée au Havre où il a donné l'alerte aux autorités françaises.

Le MRAP s'est constitué partie civile devant le juge d'instruction car, selon lui, les faits ont été inspirés par des motifs racistes. Mais, la chambre d'accusation de la cour

d'appel de Rouen le 15 décembre 1994 a renvoyé les mis en examen devant la Cour d'Assises du département de Seine-Maritime sous l'accusation de séquestrations, assassinats, tentative d'assassinat et complicité et a déclaré irrecevable la constitution de partie civile du MRAP. La chambre d'accusation a motivé sa décision en énonçant : *"si l'article 2-1 du code de procédure pénale permet aux associations de lutte contre le racisme de se constituer partie civile, encore faut-il que les atteintes à la vie ou à l'intégrité des personnes aient été commises en raison de l'origine nationale de ces personnes, de leur appartenance ou de leur non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une race ou une religion déterminée ; tel n'est pas le cas en l'espèce, en dépit de propos méprisants tenus par certains mis en examen, seule leur qualité de clandestins a été la cause des infractions dont les passagers africains ont été victimes, la question raciale étant absente du processus qui a conduit aux actes criminels"*.

Le MRAP n'a pas voulu accepter cette argumentation et a formé un pourvoi en cassation. En effet, le MRAP estimait que : *"la circonstance qu'une atteinte à l'intégrité physique des personnes ait été inspirée par des considérations racistes étant un mobile et non une circonstance aggravante des infractions visées, la chambre d'accusation qui tout en relevant d'ailleurs certaines déclarations à connotations racistes des mis en examen, a prétendu ainsi se fonder sur l'absence de mobile raciste ayant animé les accusés pour écarter la constitution de partie civile, a privé sa décision de base légale, la Cour d'Assises restant souveraine pour apprécier la réalité de ce mobile et en tirer les conséquences qui s'imposent sur la recevabilité de constitution de partie civile"*. Mais la chambre criminelle de la Cour de Cassation, dans un arrêt rendu le 3 mai 1995, a rejeté le pourvoi, en retenant que la chambre d'accusation qui avait l'obligation de statuer sur les conclusions d'irrecevabilité dont elle était saisie a justement motivé sa décision selon laquelle, en dépit de propos méprisants tenus par certains mis en cause, seule la qualité de clandestins a été la cause des infractions dont les passagers clandestins ont été victimes, la question raciale étant absente du processus qui a conduit aux actes criminels.

Cet exemple illustre la difficile mise en œuvre de la loi du 3 janvier 1985. La prise en considération du mobile de l'infraction amène le juge à une délicate reconstitution psychologique du passage à l'acte pour établir dans quelle mesure ce mobile raciste a pu déterminer l'infraction.

Malgré cette délicate mise en œuvre, les associations continuent à utiliser ce texte car il leur permet, en intervenant dans une action intentée par le parquet, d'attirer l'attention de l'opinion publique sur le caractère particulier de certains agissements.

*Le particularisme des actions fondées sur un motif de discrimination*

En dehors de toute logique stratégique, une chose importante doit être soulignée, c'est la très faible proportion d'actions judiciaires fondées sur un motif de discrimination. Sur quarante affaires étudiés seules deux ont pour fondement juridique la discrimination.

Un avocat de la LICRA relève ainsi que les intentions du législateur ne se retrouvent pas dans l'application de la loi. Si au départ, il s'agissait de protéger des groupes de personnes contre les discriminations dans le domaine économique, celui du logement, de la fourniture de biens ou de service en dehors des attaques dont elles pouvaient faire l'objet dans la presse, l'application de la loi n'a pas tout à fait répondu à cette attente. Or, toujours selon cet avocat, lorsqu'on passe en revue la jurisprudence, une décision sur dix concerne ces problèmes de discrimination.

Il faut souligner qu'en cas de discrimination, toutes les associations de lutte contre le racisme reconnaissent se heurter à des problèmes de preuves. La LICRA avoue que l'action en justice fondée sur la discrimination est beaucoup plus difficile et explique : *"Notre législation est ainsi faite que pour aboutir à une condamnation, il nous faut des preuves, d'autant qu'il y a une résistance de la part de certaines juridictions du premier degré. Par exemple, nous savons qu'une boîte de nuit refuse les jeunes arabes. On a fait le coup une fois, on monte un piège : les jeunes arabes avec un huissier parmi eux. Ils se font virer de la boîte, l'huissier prend note. Une preuve en béton sauf que les juridictions considèrent que l'huissier ne s'est pas présenté en tant qu'huissier avant, donc par voie de conséquence les preuves qu'il apporte ne sont pas recevables. Ça vaut ce que ça vaut mais le résultat est là. Pour des refus de location d'appartement, là aussi il faut monter un piège. Refuser une fois, accepter plusieurs autres, c'est très très difficile"*.

La situation est encore plus difficile lorsque la discrimination a lieu dans le monde clos du travail. Les responsables des permanences juridiques du MRAP indiquent : *"Souvent, les discriminations ont lieu dans le cadre de relations de travail envers des personnes qui apparaissent très isolées. La preuve ne pourrait se faire que grâce aux collègues de travail, or ils sont très réticents à intervenir"*.

Ainsi, dans les cas de discrimination, l'association se voit souvent contrainte d'avouer aux victimes qu'une action en justice est inutile car elle n'aboutirait pas faute de preuves. Les responsables associatifs se heurtent alors à l'incompréhension et à la déception de ces victimes à qui ils expliquent qu'il y a des textes qui sanctionnent les agissements qu'ils ont subis, mais que ces textes sont difficilement applicables, faute de preuves. Il vaut mieux alors éviter de faire un procès à risques, car la non-reconnaissance judiciaire du fait discriminatoire pourrait constituer pour la victime une seconde agression.

De plus, le témoignage des associations montre une complexité croissante des discriminations. Les signes physiques de différenciation (couleur par exemple) ne semblent plus aussi déterminants que par le passé. Les conflits culturels et normatifs, en revanche, passent au premier plan. Il y a eu déplacement de la race vers la culture<sup>63</sup>. La différence n'est plus le problème, c'est le décalage, voire l'anachronisme, qui est jugé intolérable, celui des coutumes, des modes de vie, des droits revendiqués<sup>64</sup>.

Le petit nombre des poursuites fondées sur la discrimination montre que la loi est trop difficile à mettre en œuvre. Le législateur est intervenu à plusieurs reprises pour multiplier les causes de discriminations sans changer les modes de preuve. Or c'est là que réside l'obstacle essentiel. C'est pourquoi le MRAP a entamé une réflexion sur le problème de la preuve dans ce domaine, car selon un responsable *"cette loi soulève de nombreux problèmes de preuves, ses limites ressortent de façon permanente. (...) La loi sur les discriminations est inadaptée aux formes nouvelles de discriminations qui sont de fait et non affichées. La preuve de l'intention raciste est très difficile à ramener"*.

Les associations sont donc amenées en matière de discrimination à se diriger vers des actions autres que pénales. Elles peuvent saisir les juridictions administratives lorsque l'Etat ou une collectivité publique est en cause. Le MRAP a notamment saisi le tribunal administratif de Paris dans une instance concernant la mairie de Paris et une allocation au troisième enfant qui était attribuée exclusivement aux Français. Le tribunal administratif de Paris<sup>65</sup> a jugé illégale cette délibération au motif *"qu'aucun intérêt général en rapport*

---

<sup>63</sup> Taguieff, 1988.

<sup>64</sup> Costa-Lascoux, 1992, 106.

<sup>65</sup> Décision du 19 mars 1986.

*avec le service public n'est de nature à justifier la rupture d'égalité entre les usagers du service remplissant par ailleurs les conditions".*

De plus, la procédure pénale n'apporte pas une réponse satisfaisante au problème de la discrimination. Comme certains l'ont constaté, ce que souhaite un particulier victime de discrimination dans l'emploi ou le logement, c'est avant tout d'avoir effectivement satisfaction, d'obtenir le logement convoité ou un équivalent<sup>66</sup>. Une procédure pénale longue et aléatoire ne l'intéresse donc guère. Ces associations sont ainsi amenées à privilégier la transaction, les interventions amiables susceptibles de fournir une issue ; la loi peut être brandie comme une menace, mais n'est en fait guère utilisable.

C'est dans cette optique que les associations estiment souhaitable de recommander la mise en place d'instances de concertation, de commissions permettant d'associer les différentes parties et organismes en cause pour dégager des solutions de médiations.

La discrimination n'a donc qu'une visibilité judiciaire très réduite<sup>67</sup>. On peut alors expliquer la faible présence des associations d'aide et de soutien aux malades ou bien encore de défense des personnes en état de grande pauvreté : en effet, ces associations visées par les lois des 12 et 13 juillet 1990 ne peuvent intervenir que sur la base de discrimination. Le législateur a donc bien pris en compte les causes défendues par ces associations, en les sanctionnant comme critère de discrimination, mais cette légitimation prise en compte n'a qu'une valeur symbolique. Reconnus comme sanctionnables par le législateur, ces critères de discrimination sont impossibles à établir judiciairement.

## **b) La place du contentieux judiciaire dans l'action associative**

### *Spécificité des différentes associations*

---

<sup>66</sup> Pau-Langevin, 1987, 29.

<sup>67</sup> En témoignent les statistiques du ministère de la Justice, selon lesquelles, pour les années 1991, 1992 et 1993 il n'y a eu qu'une seule condamnation sur la base des articles 187-1 et 187-2 et 29 sur la base des articles 416-1 et 416-2 du code pénal.

Chaque association a défini sa façon de lutter contre le racisme et a donc sa spécificité.

La Ligue des droits de l'homme a une action plus politique et citoyenne que les autres associations, avec des prises de position publiques sur des projets de loi ou des actions gouvernementales. Les présidents successifs de la Ligue des droits de l'homme sont pour la plupart des personnalités engagées dans un combat politique.

L'action de la Ligue intègre trois dimensions complémentaires et pour elle, indissociables : *défendre les personnes victimes de l'arbitraire, promouvoir les garanties d'un Etat de droit, exprimer les nouvelles exigences de démocratie*. Il faut noter l'existence de l'intergroupe des parlementaires membres de la Ligue, constitué en 1981. Il est une force de proposition qui, selon la Ligue, permet aux parlementaires d'être plus concrètement en prise avec les problèmes des droits de l'homme.

La Ligue participe aux réunions de concertation avec le parquet mais intervient rarement devant les tribunaux. Elle ne privilégie pas le judiciaire. Ainsi, la Ligue intervient le moins possible dans le cadre de la loi du 13 juillet 1990, car selon elle, le problème du négationnisme doit faire l'objet d'une bataille politique plutôt que judiciaire. D'ailleurs, elle dénonce parfois les écueils d'une action judiciaire : elle donne de l'ampleur aux propos que l'on veut dénoncer, et transforme celui qui les a proférés en martyr. Madeleine Rebérioux s'est encore prononcée contre la loi Gayssot du 13 juillet 1990, dans la récente affaire Garaudy. Selon elle, *"ce texte est hautement critiquable pour trois raisons : il confie à la loi ce qui est de l'ordre du normatif et au juge chargé de son application la charge de dire la vérité en histoire alors que l'idée de vérité historique récuse toute autorité officielle ; (...) il entraîne quasi inéluctablement son extension un jour à d'autres domaines qu'au génocide des Juifs : autres génocides et autres atteintes à ce qui sera baptisé vérité historique ; il permet aux négationnistes de se présenter comme des martyrs, ou tout au moins comme des persécutés"*<sup>68</sup>.

La LICRA intervient principalement dans le cadre de la loi sur la presse et accessoirement sur le fondement de la loi de 1985. Depuis 1993, elle a inscrit dans son

---

<sup>68</sup> Rebérioux, 1996.

objet social le combat contre la négation des génocides et l'apologie des crimes contre l'humanité ainsi que la défense des intérêts moraux, de l'honneur et de la mémoire des déportés. Elle peut ainsi intervenir sur le fondement de l'article 48-2 de la loi de 1881. A la différence de la LDH, elle entend mener contre les négationnistes une action judiciaire constante qui révèle sa vigilance. En outre, la LICRA mène, aussi bien auprès des autorités que vers le public, un travail de réflexion et d'information sur les nouvelles formes de racisme et les moyens de les combattre.

Le MRAP et SOS Racisme de leur côté semblent beaucoup plus tournés vers les jeunes. Le premier est conscient des limites d'une action judiciaire, mais il estime qu'elle est nécessaire, car elle permet de baliser de manière délictuelle ce qu'est le racisme. Le sens de l'action judiciaire est, selon cette association de faire un geste contre des propos qui abîment les valeurs de la société française. Parfois cette action se résume à se battre pour que le procureur poursuive à la place des associations.

A côté d'une action judiciaire, le MRAP mène une action de prévention, d'information et d'éducation du citoyen. Parfois d'ailleurs, ses choix d'actions judiciaires visent un but préventif.

En 1995, le MRAP a modifié ses statuts. Il entend combattre également les crimes contre l'humanité, leur apologie et leur contestation sous toutes ses formes. Il a ainsi la possibilité d'intervenir sur le fondement de l'article 48-2 de la loi de 1881.

Enfin SOS Racisme ne participe pas aux réunions mises en place par le parquet de Paris. Pourtant, cette association mène une action judiciaire fondée généralement sur la base de la loi de 1985. Mais une grande partie de son action est d'ordre préventif, relayée sur le terrain par les *Maisons des potes*. Ces maisons s'occupent dans les quartiers de l'encadrement des jeunes.

Chaque association touche donc des milieux quelque peu différents, et fait ressortir dans ses choix d'action sa propre identité, sa propre sensibilité.

On peut alors s'interroger sur le fait de savoir si les modes d'action des associations ont évolué dans le temps.

### *L'évolution des modes d'action*

Concernant le secteur de la consommation, une enquête avait relevé que ces associations mettaient rarement en marche l'action publique par constitution ou citation directe<sup>69</sup> ; elles se joignaient plutôt à des actions entamées par la plainte d'une administration, voire celle d'un particulier. Robert avait évoqué à ce sujet l'attitude suiviste des associations de défense des consommateurs<sup>70</sup>. On avait certes noté une évolution, mais qui touchait plus les buts poursuivis que les modes d'action choisis.

Dans le contentieux de l'environnement, on note également une évolution<sup>71</sup>. Si l'idée d'une action a toujours été présente et s'est concrétisée dans les faits par une série d'interventions en justice, cette action a subi depuis ces dernières années une évolution importante. Dans un premier temps, elle consistait à joindre sa plainte à celles déjà formulées par d'autres, et à se porter partie civile dans les procédures déjà engagées par des administrations spécialisées. Mais ce procédé semble de moins en moins utilisé et il représente une part infime des affaires. Aujourd'hui au contraire, l'association semble engager elle-même les actions dans des affaires où l'administration ne bouge pas malgré la présence de situations infractionnelles. L'action d'initiative a pris le pas sur l'action d'appui. Cette évolution a même engendré une transformation du rôle de l'association, de la place de conseiller scientifique à celle de gendarme.

En matière de lutte contre le racisme, on note également une évolution due principalement à un changement d'attitude du parquet. Depuis la fin des années 1980, ce dernier a pris conscience du rôle primordial que jouaient les associations. Se sentant peut-être un peu dépassé et conscient que l'efficacité de la lutte ne pouvait passer que par un rapprochement avec ces acteurs, le parquet a engagé avec les associations une action de concertation. Tout en gardant en réserve leur action d'initiative, les associations ont accepté cette collaboration avec un parquet qui s'est montré plus vigilant. Ce mouvement encouragé par la Chancellerie par voie de circulaires donne à ce secteur sa singularité.

---

<sup>69</sup> Morin, 1983.

<sup>70</sup> Robert, 1988, 70.

## II - IMPACT DES ASSOCIATIONS SUR LE CONTENTIEUX

Pour mesurer l'influence des associations sur l'ensemble du contentieux relatif au racisme, nous montrerons le rôle que peut jouer la participation associative sur la décision du juge, et nous rechercherons les finalités du recours au judiciaire.

### A) DES EFFETS DE LA PRÉSENCE ASSOCIATIVE SUR LE CONTENTIEUX

#### 1°) Les effets sur la condamnation

L'association, par sa seule présence, peut-elle suppléer une carence de preuve et donc jouer un rôle dans la déclaration de culpabilité ? En matière d'injures raciales, la question a surgi dans plusieurs affaires. On a pu remarquer que sur quatre affaires ouvertes sur le fondement de l'injure raciale, trois aboutissaient à une condamnation et une à une relaxe.

Une des affaires s'était déroulée dans le cadre des relations de travail, les trois autres sur la voie publique. Dans deux de ces trois derniers cas, une association s'était constituée partie civile à l'audience, il y eut deux condamnations et une relaxe.

Dans les cas où les faits avaient fait l'objet d'une sanction, les propos injurieux avaient pu être prouvés. Dans deux cas, la police s'était rendue sur les lieux et, dans le dernier cas, les faits s'étaient déroulés dans le cadre de relations de travail. La décision de relaxe était intervenue alors qu'une association s'était constituée partie civile à l'audience, les juges ne disposant que des seuls témoignages contradictoires des deux protagonistes. L'élément déterminant est donc la présence policière pendant le déroulement des faits.

En intervenant en même temps, pour assurer la défense d'intérêts collectifs, l'association renforce la position du plaignant. Mais sa seule présence ne compense pas la carence de preuves. En effet, l'association reste une partie civile et à ce titre, ne pourra que discuter les éléments de preuve, en se basant tant sur les pièces du dossier que sur les débats dont elle fera ressortir les aspects favorables. La présence d'une partie civile, en la

---

<sup>71</sup> Lascoumes, 1985, 281-282 ; Kucab, 1992, 40.

personne d'une association, peut susciter une atmosphère différente dans les prétoires et apporter une argumentation particulière en soulevant des points non retenus par le ministère public, et en donnant par là un éclairage particulier à l'affaire.

On peut s'interroger sur le fait de savoir si l'association, partie civile au procès, peut avoir un impact indirect sur la sanction. En effet, l'action civile est une action en réparation. A ce titre, elle a pour objet l'obtention de dommages et intérêts et s'oppose à l'action publique qui est exclusivement une action en répression, dont le but est de requérir une sanction. Mais lorsque, agissant au nom de la lutte contre le racisme, l'association saisit le juge pénal à la suite d'une infraction, son action présente un caractère répressif très marqué<sup>72</sup>.

Pour certains, ce qui caractérise l'action civile des groupements, c'est avant tout la recherche de la condamnation pénale de l'auteur d'un acte, qui contrevient à l'intérêt collectif qu'ils se sont donné pour mission de défendre. Le fait que les groupements se bornent très souvent à n'invoquer qu'un préjudice moral et à demander un franc symbolique de dommages et intérêts est à la base de leur démonstration<sup>73</sup>.

Jusqu'à la loi du 13 juillet 1990, les associations de lutte contre le racisme pouvaient, en tant que partie civile, demander la publication de la décision ordonnée non comme une peine mais à titre de dommages et intérêts. Depuis, l'impact des associations sur cette décision est beaucoup moins important puisque la mesure de publication telle que prévue par cette loi constitue, désormais, une peine complémentaire facultative, qui peut être ordonnée en l'absence de toute partie civile.

---

<sup>72</sup> Audinet (1955) relève l'argument selon lequel l'action de nature collective empièterait sur les prérogatives du ministère public, car elle aurait un but plus répressif qu'indemnitaire et mettrait en cause un intérêt public - Granier (1957) note "*le groupement qui vient parler au nom d'intérêts généraux exerce une pseudo-action publique dont elle porte arbitrairement le nom. En réalité, nous sommes en présence d'une action civile fictive. (...) L'action civile est fictive chaque fois qu'elle tend à sortir de son rôle normal pour empiéter sur l'action publique, toutes les fois qu'elle cherche plus la sanction que la réparation*". Dans le même sens Boulan (1973) affirme que "*ce qui caractérise l'action civile des groupements, c'est avant tout la recherche de la condamnation pénale de l'auteur de l'acte qui contrevient à l'intérêt collectif qu'ils se sont donné pour mission de défendre*". Roca (1991) est plus nuancée car elle note : "*dans son désir de faire collaborer des associations à la lutte contre certaines défaillances de notre système social, le législateur a utilisé l'action civile. Mais il faut bien reconnaître que cette action exercée par ces associations est étrangère à toute idée de réparation et l'avenir nous dira si elle concurrence ou renforce celle du ministère public*".

A l'initiative des associations, une amorce de réflexion sur la nature de la sanction applicable en cas d'infraction raciste a vu le jour. Les milieux associatifs et de nombreux intellectuels se sont heurtés à un constat : à partir des années 1980, l'extrême-droite s'est transformée en mouvement social et politique. Face à cela, la sanction judiciaire a montré ses limites, la méthode répressive étant inadaptée à la lutte contre un mouvement de masse. Si la loi censure une opinion empreinte de racisme, cette censure reste fondée juridiquement mais perd toute efficacité politique si 15 à 20 % du corps électoral considère que ce délit est, après tout, une opinion comme les autres.

De plus, la réduction de l'antiracisme à la voie répressive non seulement occulte sa mission préventive et éducative, mais encore, et surtout, contribue à nourrir le mythe victimaire construit par la propagande du Front national, les accusations et les condamnations qui se voulaient exemplaires se retournant en arguments au profit de la martyrologie lepéniste<sup>74</sup>.

Lors du colloque organisé en juin 1987 par le MRAP et la LICRA, certains participants, membres des associations, conscients du problème, ont évoqué la question de l'opportunité et de l'efficacité d'une sanction judiciaire face à des propos racistes. Leur analyse se fonde, d'un côté, sur les demandes de droit exprimées par les victimes du racisme comme une revendication de dignité et d'égalité, une requête en légitimité<sup>75</sup>. Dans les cas les plus odieux, une sanction s'impose. Mais lorsque l'auteur de la discrimination est accessible à la conscience et à la réparation de son acte, le prononcé d'une peine peut contrarier le message éthique de l'antiracisme, celui d'une affirmation de la fraternité humaine.

L'autre aspect de la réflexion conduite par les responsables associatifs dénonce la disproportion flagrante entre l'impact de l'action ou du propos et celui de la décision de justice<sup>76</sup>. Explication : face à des propos racistes, il faudrait administrer immédiatement le contrepoison à l'opinion publique. De même, face à une discrimination raciale, il faudrait apporter une solution effective aux besoins d'emploi ou de logement exprimés

---

<sup>73</sup> Voir Boulan, 1973 ; Bouloc, 1990.

<sup>74</sup> Taguieff, 1993.

<sup>75</sup> Voir Costa-Lascoux, 1992.

<sup>76</sup> Voir Pau-Langevin, 1987.

par la victime. Dans la pratique, les voies légales aboutissent à une réaction souvent inefficace parce que décalée dans le temps et sans publicité suffisante.

Face à ce constat, un professionnel du droit<sup>77</sup> estimait possible d'obtenir, grâce à une diversification des sanctions, à la fois la connaissance par le public et l'effectivité de la peine. Cet auteur établissait un parallèle avec d'autres types de délinquance pour lesquels on fait appel au travail d'intérêt général et, envisageait pour ceux qui se livrent à la provocation ou à la discrimination une même mesure au sein d'associations comme le MRAP ou la LICRA.

La loi du 13 juillet 1990 s'est efforcée de prendre en compte cet objectif et a réaménagé le dispositif en accordant notamment, un droit de réponse à *toute personne nommée ou désignée dans un journal ou écrit périodique*. La jurisprudence admet que ce droit est reconnu aussi bien aux personnes physiques qu'aux personnes morales.

En conséquence, les associations remplissant les conditions prévues par les articles 48-1 et 48-2 de la loi sur la presse peuvent exercer leur droit de réponse lorsqu'elles sont diffamées à titre personnel. Elles peuvent aussi exercer ce droit en lieu et place des personnes diffamées, aussi bien dans la presse écrite que par un moyen de communication audio-visuelle<sup>78</sup>. Bien que limitées aux seuls cas de diffamation, ces nouvelles mesures offrent, en apparence, des possibilités d'action très efficaces. Elles sont, en effet, de nature à stigmatiser de façon appropriée des agissements particulièrement nuisibles et à renforcer la portée pédagogique des décisions judiciaires. De plus, alors que trop de victimes de diffamation à caractère racial ne connaissent pas leurs droits ou n'osent porter plainte, on peut penser que, même connaissant leur droit de réponse, elles n'oseront en exiger l'insertion, d'où l'intérêt de permettre aux associations d'en user.

Mais ce droit de réponse au profit des associations n'a jamais été demandé, notamment, en raison des problèmes techniques spécifiques que soulève son exercice par

---

<sup>77</sup> Voir Rappaport, 1987.

<sup>78</sup> Pour les limites de ce droit de réponse, afin d'éviter tout risque d'abus, voir Véron, 1990.

un moyen de communication audio-visuelle et en raison du faible nombre de condamnations pour diffamation envers un particulier.

En pratique et de façon générale, c'est-à-dire sur toutes les affaires les associations demandent souvent, à côté de dommages et intérêts réduits, la publication de la décision dans la presse écrite et plus rarement dans l'audio-visuel.

Une telle mesure a été récemment ordonnée. Poursuivis pour provocation à la haine, Patrick Le Lay et Patrick Sébastien ont été condamnés le 12 mars 1996 à une amende ainsi qu'à verser des dommages et intérêts au MRAP et à la LICRA, partie civile à l'audience. Le tribunal a également ordonné à titre civil et non pénal, la lecture du jugement à la fin du journal télévisé, à une heure de très grande écoute. Toutes les parties présentes s'accordaient à dire qu'il s'agissait de la meilleure des sanctions. Mais les parties condamnées ont interjeté appel et, ont sollicité la suspension de l'exécution provisoire.

La LICRA et le MRAP se sont opposés à cette demande, en faisant valoir que la décision critiquée ne risque pas d'entraîner de conséquences manifestement excessives et, que seule la juridiction d'appel a compétence pour en apprécier la régularité.

Mais, par une ordonnance de référé contradictoire, rendue le 15 mars 1996, le président de chambre de la cour d'appel de Paris a suspendu jusqu'à la décision de la cour, l'exécution du jugement rendu le 12 mars 1996 par la 17<sup>ème</sup> chambre du tribunal correctionnel de Paris, en ce qu'il a ordonné la lecture d'un communiqué au cours du journal télévisé de la société TF1. Les motifs étaient les suivants : *"la possibilité d'ordonner l'exécution provisoire n'est prévue que pour les dommages-intérêts alloués à une partie civile, cette faculté ne peut être étendue à d'autres mesures réparatrices. (...) Il s'ensuit que la disposition ordonnant la lecture d'un communiqué au cours d'un journal télévisé ne pouvait être assortie de l'exécution provisoire et que cette mesure entraînerait des conséquences manifestement excessives, en permettant d'annoncer de manière officielle à l'ensemble des téléspectateurs une condamnation avant même que la cour ne se soit prononcée sur son maintien. Selon une jurisprudence constante, l'exécution provisoire n'a pas lieu en matière civile"*.

On voit que, si les pratiques changent, elles se heurtent souvent à des obstacles de procédure.

## **2°) Emergence d'une nouvelle acception de la notion de lutte contre le racisme**

Les associations de lutte contre le racisme ont la possibilité d'agir en justice dès qu'il a été porté atteinte à l'intérêt collectif qu'elles ont pour mission de défendre. La loi du premier juillet 1972 n'a pas défini de façon précise la notion de lutte contre le racisme.

Mais les intentions du législateur étaient de mettre un terme à toute une série de faits divers soulevés par les associations existant à l'époque, et qui visaient non seulement les travailleurs étrangers, tels les Algériens ou les Portugais, mais également les Français originaires des départements d'outre-mer<sup>79</sup>. Quinze ans après le vote de la loi, une présence associative atypique a provoqué l'émergence d'une nouvelle acception de la notion de lutte contre le racisme, contenue dans la loi de 1972 et, dans celles qui sont venues la compléter<sup>80</sup>.

Cette évolution est le fait de la stratégie adoptée par l'AGRIF<sup>81</sup>. En effet, depuis le début des années 1980, cette association intervient de plus en plus en justice sur le fondement de l'article 48-1 de la loi sur la presse, qui accorde aux associations de lutte contre le racisme, la possibilité de se constituer partie civile en ce qui concerne les infractions d'injures, de diffamation et de provocation à la haine raciale. Elle a été créée en 1974, et a déclaré, le 30 octobre 1984<sup>82</sup>, l'adoption d'une nouvelle dénomination comportant un objectif de lutte contre le racisme, ainsi que l'adjonction de cet objectif à ses statuts. L'association manifeste, aux termes de l'article 2 de ses statuts, son intention de lutter contre le racisme, en spécifiant que sa lutte s'inscrit dans le cadre de la défense

---

<sup>79</sup> Dans son rapport devant l'Assemblée nationale précédant le vote de la loi du 1er juillet 1972, Terrenoire fait allusion au "*racisme social qui frappe non seulement les travailleurs étrangers, tels les Algériens ou les Portugais, mais également les Français originaires des départements d'outre-mer*".

<sup>80</sup> Terme contenu dans la phrase suivante : *...associations qui par leurs statuts se proposent de lutter contre le racisme*.

<sup>81</sup> Alliance Générale contre le Racisme et pour le Respect de l'Identité Française.

<sup>82</sup> Selon Taguieff, 1992, la création de l'AGRIF témoigne d'un tournant stratégique opéré avant les premiers succès électoraux du Front national. L'extrême-droite hostile à la loi de 1972 était, selon les courants, face à une alternative ; abroger ou compléter. Mais seule la seconde proposition se caractérise par une applicabilité éventuelle au regard du texte de la loi. C'est précisément la voie que choisira de suivre

*des valeurs menacées de notre civilisation et contre le racisme anti-français et anti-chrétien.*

En 1989, cette association, agissant en application de l'article 48-1 de la loi de 1881, avait fait citer devant le tribunal correctionnel deux personnes dans deux procédures distinctes, mais procédant du même objectif. D'une part, le directeur de la publication du journal *Fluide glacial*, sous la prévention de provocation à la discrimination à la haine, ou à la violence à l'égard d'un groupe de personnes à raison de son appartenance à une religion. Ce magazine avait publié une caricature représentant une religieuse d'aspect grotesque occupée devant un sapin de Noël à gonfler avec une pompe à bicyclette un Christ en croix, trouvé parmi d'autres cadeaux. Elle assignait d'autre part, le directeur de la publication de l'hebdomadaire *L'événement du jeudi* pour diffamation raciale en raison d'un article annoncé en page de couverture par le titre *Ce qu'il faut jeter d'ici à l'an 2000* et intitulé *A vos poubelles* en page 80. Parmi les propos des diverses personnalités interrogées, l'article citait une personne en ces termes : *en priorité, je jette le cartel de Medellin et le Carmel d'Auschwitz. A moins que ce ne soit le contraire : le cartel d'Auschwitz et le Carmel de Medellin ! Souvenons-nous, Barbie était en Colombie, il s'est occupé de la drogue, alors que Touvier, son adjoint était planqué dans un couvent.*

Les deux personnes assignées avaient soulevé l'irrecevabilité de cette association. La cour d'appel, dans les deux cas, avait déclaré recevable l'action de l'association en retenant que *"le racisme anti-français et anti-chrétien est une forme de racisme punissable entrant dans le champ d'application de l'article 48-1 de la loi de 1881, peu importe que l'association ne se donne pour but de poursuivre qu'une seule forme de racisme, ni que ce ne soit pas son seul but"*<sup>83</sup>.

Les directeurs de publication avaient formé, chacun, un pourvoi en cassation, lesquels avaient été joints en raison de leur connexité. Ils reprochaient à la cour d'appel d'avoir déclaré recevable l'action de cette association alors que, selon leur pourvoi :

- d'une part, *"une association dont le but principal est la création "de comités d'action politique et sociale" pour défendre les valeurs menacées de notre*

---

l'AGRIF : exiger l'extension de la loi à d'autres formes de racisme que le racisme des nationaux visant certaines catégories d'étrangers.

<sup>83</sup> Paris, 30 octobre 1984, *Fluide glacial*.

*civilisation, combattre les idées subversives, proposer des solutions de renouveau, la lutte contre le racisme n'étant qu'un moyen d'y parvenir dans ce cadre, racisme qui n'est d'ailleurs que celui contraire aux idéaux précédemment énoncés c'est-à-dire racisme anti-français et anti-chrétien, n'a pas pour objet de combattre le racisme au sens de l'article 48-1 de la loi de 1881" ;*

- et d'autre part, *"que pour déterminer si une association a pour objet de lutter contre le racisme, les juges du fond doivent examiner non seulement le texte formel de ses statuts, mais la façon dont elle se comporte vis-à-vis des phénomènes de racisme et d'intolérance ; que la cour d'appel ne pouvait donc déclarer l'AGRIF recevable en son action sur le fondement de l'article 48-1 de la loi du 29 juillet 1881 sans rechercher si les prises de position de cette association, ses liens avec un parti politique nationaliste connu et le choix particulier de ses interventions n'étaient pas révélateurs d'une attitude en totale contradiction avec ses prétendus objectifs avoués, et si l'adjonction à ses statuts de la référence à la lutte contre le racisme n'avait pas pour objectif de lui permettre d'exercer des droits réservés par la loi à certaines associations".*

Les demandeurs au pourvoi soulevaient dans leurs moyens, outre la recherche de représentativité de l'association comme condition de recevabilité, la prise en compte d'une nouvelle sorte de lutte contre le racisme. Ils dénonçaient l'instrumentalisation par un parti d'un moyen offert par la loi aux associations<sup>84</sup>.

Mais la Cour de Cassation n'a pas retenu cette argumentation en estimant que la cour d'appel avait justifié sa décision car d'une part, *"le racisme visé par l'article 48-1 de la loi de 1881, en sa rédaction issue de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1972, complétée par celle du 13 juillet 1990, applicable aux instances en cours, s'entend de toute discrimination fondée sur l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance soit à une race, soit à une ethnie, soit à une religion, sans restriction ni exclusion".* Et que d'autre part, *"toute association régulièrement déclarée depuis au moins 5 ans à la date des faits, se*

---

<sup>84</sup> Le substitut du procureur de la 4<sup>ème</sup> section du parquet de Paris voit là une pratique couramment utilisée par le Front national. Noter un même mouvement dans les syndicats notamment dans la police avec le dépôt d'une liste "Front national de la police" le 10 novembre 1995 lors d'élections professionnelles dans l'Essonne. Et un même mouvement d'infiltration dans les associations de locataires.

*proposant par ses statuts de combattre le racisme, a le droit d'agir, en application de l'article 48-1 précité, sans autre condition que celles prévues par ce texte, lequel n'exige pas notamment l'unicité d'objet".*

La Cour de Cassation a ainsi été amenée à se prononcer sur le contenu de la notion même de lutte contre le racisme. En déclarant recevable l'action de cette association, la Cour de Cassation admet l'élargissement de la notion de racisme.

La présence d'une association *antiraciste* atypique qui a permis la nouvelle acception de cette notion, témoigne de la stratégie adoptée par l'extrême-droite, à savoir lutter contre la loi de 1972 en élargissant la catégorie de racisme de façon à pouvoir faire tomber sous son infamante juridiction les antiracistes eux-mêmes<sup>85</sup>. L'AGRIF, précise la revue *Chrétienté-Solidarité*, "*c'est l'instrument juridique qui permet de s'opposer au racisme anti-français dans le cadre de la loi Pleven de 1972, donc de briser le monopole actuel du MRAP et de la LICRA*".

On peut parler à cet égard d'un effet contre-intuitif de la loi. Cette nouvelle représentation de la lutte contre le racisme n'a pas été envisagée par les promoteurs de la loi. Elle est même contraire à leur volonté première. Cependant, il faut noter que la stratégie de l'AGRIF a reçu le soutien de la cour d'appel de Paris et de la chambre criminelle de la Cour de Cassation. Si cet effet de la loi n'était pas souhaité par le législateur, il semble avoir été admis par certains magistrats. Cette jurisprudence semble du reste devoir être confirmée par le nouveau texte présenté par Jacques Toubon, qui déclarait récemment, dans un entretien accordé au *Figaro* du 26 septembre 1996 : "*La nouvelle loi permettra aussi de poursuivre les messages racistes dits "anti-français" ou "anti-européens", tels que ceux que diffusent, par exemple, les islamistes à travers des Fatwa ou des appels au Djihad*".

Au delà de l'élargissement de la notion de racisme, il faut noter le décalage qui existe entre le racisme tel qu'il peut être perçu par l'opinion publique et le racisme tel qu'il apparaît dans les jugements rendus à l'initiative des associations.

---

<sup>85</sup> Taguieff note les variations tactico-stratégiques de l'extrême-droite face à une alternative, soit récuser la notion même de racisme en dénonçant le racisme comme une fiction instrumentale, soit élargir la catégorie de racisme. Cette dernière voie a été choisie avec la fondation de l'AGRIF.

La perception du racisme par l'opinion publique a fait l'objet d'une étude réalisée par Michel Wieviorka et une équipe de sociologues. La recherche qu'ils ont menée procédait de la volonté de saisir le racisme dans ses sources sociales et culturelles, bien plus que dans ses expressions doctrinaires ou dans ses manifestations les plus idéologico-politiques<sup>86</sup>. Après avoir longuement écouté des habitants de quartiers difficiles, là où selon leur expression, *l'exclusion, la crise urbaine et la perte d'identité attisent les préjugés et les tensions*, ils arrivaient à la conclusion suivante : le discours populaire est pratiquement exempt de toute expression d'antisémitisme et se démarque en cela nettement de celui de l'extrême-droite<sup>87</sup>.

De plus, le sondage réalisé en 1995, par l'institut CSA à la demande de la Commission nationale consultative des droits de l'homme montre que l'antipathie à l'égard des maghrébins est affirmée par 45 % des personnes sondées contre 42 % en 1994 et 39 % en 1990<sup>88</sup>. Les maghrébins continuent de susciter les taux d'antipathie les plus forts. Et, le sentiment qu'il y a trop d'étrangers en France est en diminution pour l'ensemble des catégories de populations citées, à l'exception des arabes (64 %) et des musulmans (61 %) même si le niveau de citations négatives reste stable<sup>89</sup>.

Cette dualité n'apparaît pas de la même façon dans les décisions étudiées, recueillies à la quatrième section du parquet de Paris : sur les 40 affaires passées au crible, 21 concernent des faits d'antisémitisme, les autres dossiers révélant de façon inégale, un racisme à l'égard des "noirs", des "arabes" ou des "chrétiens"<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Wieviorka, 1993.

<sup>87</sup> Wieviorka (1993, 54) note que "*le discours qui s'entend sur le terrain dans les milieux populaires ou les couches moyennes n'est pas réductible à la mise en forme politico-idéologique qu'apporte le parti de J.M. Le Pen et il ne franchit pas la ligne de démarcation que constitue, explicite ou feutrée, l'appel à l'antisémitisme*".

<sup>88</sup> CNCDH, rapport 1995. La question posée était la suivante : *Quels sont vos sentiments personnels à l'égard des différents groupes suivants (Les homosexuels, les Pieds-noirs, les jeunes Français d'origine maghrébine, les Juifs, les Européens de pays méditerranéens, les Maghrébins, les Tziganes, gitans, gens du voyage, les Asiatiques, les Antillais, les Noirs d'Afrique). Avez-vous pour eux beaucoup de sympathie, plutôt de la sympathie, plutôt de l'antipathie ou beaucoup d'antipathie ?*

<sup>89</sup> CNCDH, rapport 1995. La question posée était la suivante : *Diriez-vous qu'en France aujourd'hui, il y a trop ou pas trop de Noirs, d'Asiatiques, d'Arabes, de Musulmans, d'Européens des pays méditerranéens, de Juifs ?*

<sup>90</sup> Il s'agit d'affaires ouvertes sur la base de faits révélateurs d'une sorte de racisme qui aboutissent ensuite soit à une condamnation, soit à un classement sans suite.

D'une part, le racisme anti-maghrébin s'exprime moins par des infractions relevant du droit de la presse que par des violences raciales qui ne sont pas reconnues en tant que telles par le législateur, mais seulement par le biais de l'article 2-1 alinéa 2 du code de procédure pénale. Les actions révélant un racisme anti-maghrébin présentent souvent une gravité élevée pour les victimes personnes physiques (meurtres, violences).

A l'inverse, l'antisémitisme s'exprime plus par des manifestations telles que des menaces, des injures, mais également des tracts et écrits divers, produits par les milieux révisionnistes, et il concerne un cercle limité de personnes.

Il y aurait d'autre part, une explication à rechercher dans le milieu associatif. La vigilance et la représentation de ces deux "communautés" sont très différentes.

L'antisémitisme s'affiche face à une immigration de longue date, parfaitement intégrée, au passé douloureux, et face à des communautés indigènes. Il existe envers ce racisme une grande vigilance. D'abord en raison d'une organisation puissante et relativement ancienne : ce sont des faits d'antisémitisme qui à la fin du dix-neuvième siècle et au début du vingtième siècle ont généré un mouvement de lutte qui a donné naissance à la Ligue des droits de l'homme et à l'actuelle LICRA. Ensuite, en raison de la volonté des autorités qui ont encore à l'esprit l'impuissance de la troisième République. Cette forte vigilance se confirme par un nombre important d'affaires.

Il y a d'un autre côté le racisme anti-musulman face à une immigration récente et dont la communauté est moins bien organisée. En effet, les clivages associatifs culturels, plus nationaux que théologiques, étant innombrables, cette communauté n'a pas vraiment d'organes représentatifs. De plus, ces victimes n'ont pas toujours le réflexe de faire appel à une association.

Un représentant de la quatrième section du parquet de Paris a également noté cette part relativement élevée des affaires d'antisémitisme et a rapproché cet état de fait de la représentativité des milieux associatifs. Selon lui, la Ligue internationale de lutte contre le racisme et l'antisémitisme et le Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples sont plus tournés vers ce genre d'affaires. Ce serait moins vrai pour la Ligue des

droits de l'homme qui serait plus généraliste. Toujours selon le représentant du parquet, les affaires concernant des nord-africains, arabes ou musulmans (selon le terme choisi), relèverait plus de l'initiative du parquet, même si, la tendance serait en train de s'inverser<sup>91</sup>. Concernant le racisme "*anti-arabe*", il y aurait selon cet interlocuteur, moins de relais ; les particuliers n'agissent pas seuls, sauf dans certains cas particuliers où ceux qui dénoncent sont des jeunes qui ont la nationalité française. Il précise que, dans ces cas précis, les commissariats ont été invités à faciliter l'enregistrement de ce type de plainte.

Les associations refusent néanmoins toute idée de spécialisation et affirment que si chacune d'elles touche des milieux quelque peu différents, le même souci de faire appliquer la loi contre le racisme les anime toutes. Selon un responsable du MRAP, une différenciation plus poussée de l'action de ces associations n'apparaît guère pertinente. L'étude comparée de l'intégralité des décisions intervenues permet de voir le MRAP intervenir très fréquemment dans les procédures concernant des délits d'antisémitisme, et permet également de retrouver la LICRA dans des procédures concernant le racisme anti-immigrés<sup>92</sup>.

La LICRA explique que si elle associe dans son sigle et dans sa philosophie la lutte contre le racisme à la question de l'antisémitisme, c'est-à-dire à la question du judaïsme, cela ne veut pas dire qu'elle privilégie la défense d'une communauté particulière. D'une part, toujours selon la LICRA, parce que les Juifs en France ne sont pas aujourd'hui, les plus menacés de façon directe et, d'autre part, parce qu'il s'agit de ne surtout pas raisonner en termes de communauté. La LICRA présente comme un atout son attention au judaïsme, comme à "*une obligation d'imaginer l'altérité pour la désenclaver dans chacune des versions du présent où elle est sédimentée*"<sup>93</sup>.

---

<sup>91</sup> Voir l'affaire de l'émission *Les grosses têtes*, signalée au procureur par la LICRA qui avec le MRAP s'est constituée ensuite partie civile à l'audience. Dans cette affaire, Ph. Le Lay, Ph. Bouvard et V. Perrot ont été condamnés, le mercredi 27 mars 1995, pour provocation à la haine raciale, après la diffusion d'une plaisanterie lors de l'émission *Les grosses têtes* sur TF1. Infirmité le jugement de première instance, la 11<sup>ème</sup> chambre de la cour d'appel de Paris a jugé raciste la devinette établissant un parallèle entre Batman, Spiderman, Superman et les musulmans, attribuant à tous, la capacité à "voler". Poursuivis par le MRAP et la LICRA, Ph. Le Lay, Ph. Bouvard et V. Perrot ont été condamnés respectivement à des amendes de 30 000, 20 000 et 10 000 F.

<sup>92</sup> Pau-Langevin, 1987.

<sup>93</sup> David, membre du bureau national de la LICRA, 1995, 6.

Si les associations de lutte contre le racisme éprouvent le besoin de justifier leur choix, et de s'expliquer sur cette notion de représentativité, c'est bien qu'au départ, elles ont leurs propres spécificités et sensibilité, qui semblent se retraduire dans leurs actions en justice.

De nouvelles formes de sanctions, mieux adaptées aux faits de racisme mais dont la mise en œuvre demande à être améliorée ; une acception nouvelle de la notion de lutte contre le racisme figure parmi les effets de la présence associative au niveau judiciaire. Cette évolution témoigne de l'influence directe et indirecte des associations sur le contentieux. A partir de là, il faut rechercher les finalités du recours au judiciaire.

## **B) LES FINALITÉS DE L'ACTION ASSOCIATIVE**

La question qui se pose ici est de savoir pourquoi les associations de lutte contre le racisme agissent en justice ? Quelles sont leurs finalités ?

Dans le rapport de synthèse du XXIII<sup>ème</sup> congrès de l'Association française de criminologie, Pierre tentait de répondre à cette question<sup>94</sup>. Il avançait trois réponses. D'abord les associations pouvaient agir pour combler un vide, une carence, pour réagir contre ce qui est ressenti comme une insuffisance de la société ou de la justice. Ensuite, elles pouvaient intervenir pour affirmer, face à l'autorité de l'Etat, que la liberté d'association doit faire contrepoids en exprimant l'originalité, la créativité et la sensibilité de chacun. Et parfois, c'est la volonté de certains groupements d'exister, de s'affirmer, d'être consacrés, qui les conduit à l'affrontement. C'est par cette lutte que le groupement accède véritablement à la vie.

Toutes ces motivations entremêlées se retrouvent pour justifier en général le recours au judiciaire des associations visées. A ces motivations d'ordre général s'ajoutent des intentions plus précises. Ces dernières ressortent à la fois, de toutes les affaires que les

---

<sup>94</sup> Pierre (1988, 82), XXIII<sup>ème</sup> congrès de l'Association française de criminologie organisé par l'Association française de criminologie et par le Centre de recherches de politique criminelle en octobre 1986 sur le thème *L'action publique menacée ou partagée ? La défense des intérêts collectifs par les groupements privés : syndicats, associations, ordres professionnels...*

associations ont choisi de susciter ou d'initier et des intentions affichées par les responsables associatifs.

### **1°) Volonté de faire évoluer la jurisprudence**

La législation prévoyant l'intervention en justice des associations de lutte contre le racisme donne l'occasion à ces dernières de participer de façon constructive aux débats sur le racisme. Deux raisons à cela.

D'une part, la loi de 1972 repose sur le respect des droits de l'homme et des libertés ; elle a été intégrée dans un cadre juridique qui est un véritable carcan à la fois judiciaire et psychologique. Dans le cadre de la loi de 1881, les litiges sont jugés selon des schémas bâtis sur une idée de méfiance, car il y a deux intérêts en présence, la protection des particuliers et la garantie de la liberté d'expression. Ce conflit entre la nécessité de respecter l'ordre public et de ne pas méconnaître systématiquement la liberté d'expression peut conduire dans certains cas à des appréciations difficiles. L'équilibre entre les intérêts en présence réalisé par la loi de 1881 est rompu, lorsqu'on cherche à appliquer ce texte à un domaine qui n'est manifestement pas le sien, celui des infractions aussi graves que les délits racistes. Ces derniers ne touchent pas seulement une catégorie de citoyens mais l'ensemble de la collectivité.

Les associations peuvent donc jouer un rôle pour aider les juges à s'affranchir des habitudes de raisonnement acquises sur le terrain des infractions entre particuliers, pour juger le délit raciste dans l'optique d'une atteinte à l'ordre social.

D'autre part, les différentes lois qui décrivent l'intervention des associations de défense des droits de l'homme devant la justice pénale contiennent des notions aux contours flous dont l'interprétation a pu varier. Dans le cas des injures, provocations et diffamations, la victime est à l'évidence la collectivité mais il y a aussi la victime désignée, parfois sous la forme d'un groupe. Si le législateur a édicté une protection en faveur d'un groupe de personnes en raison de leur origine, de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, encore faut-il tracer le cadre de ce groupe.

Les associations ont alors, par leurs actions en justice, proposé un raisonnement juridique pour tenter d'imposer une définition de la notion de groupe. Dans ce domaine, leur rôle a été déterminant.

Au départ, quelques décisions se sont arrêtées à une acceptation quantitative de cette notion. Ainsi, saisi par la LICRA pour diffamation envers un groupe de personnes, en l'espèce le peuple juif, la dix-septième chambre du tribunal correctionnel de Paris, dans une décision rendue le 24 mars 1983, n'a pas retenu la diffamation. Selon le tribunal, le peuple juif ne peut constituer un groupe, le nombre de personnes formant un groupe étant limité sinon restreint.

Mais cette conception a très vite été censurée et abandonnée. Au plan doctrinal, une telle interprétation ne se justifiait guère, le nombre de personnes constituant un groupe ne pouvant constituer une norme objective.

Des critères qualitatifs ont alors émergé sous l'impulsion de raisonnements juridiques élaborés par les associations. A partir d'une analyse des décisions rendues par la chambre criminelle de la Cour de Cassation en 1990, 1991, 1992 et 1993, saisie sur un pourvoi formé, soit par une association, soit par la partie attaquée par l'association, nous avons dégagé le rôle joué par les associations et les résultats qui en ont découlé. Le groupe diffamé ou désigné à la vindicte publique, dont l'existence est considéré comme un élément constitutif du délit, doit, pour bénéficier de la protection, avoir été parfaitement désigné.

Selon les termes utilisés pour le désigner, le groupe ethnique ou appartenant à une religion déterminée répond ou non à cette exigence et sera selon les cas, juridiquement protégé ou non. Les associations se sont alors attachées à prévenir cette dérive, en exerçant une certaine vigilance et en soumettant au juge leur propre conception.

Quelques exemples permettent d'illustrer la finalité d'infléchissement de la jurisprudence, poursuivie par les associations de lutte contre le racisme.

La LICRA avait fait citer en 1988, devant la juridiction répressive, sur la base notamment de diffamation publique envers un groupe de personnes à raison de leur race ou religion le directeur de la publication du mensuel *Le choc du mois* à raison de la parution, dans un numéro daté d'octobre 1988, d'un article intitulé *Les Juifs qui en font trop*. La cour d'appel de Paris avait, le 5 avril 1990, déclaré le directeur de la publication coupable notamment de diffamation publique envers un groupe de personnes.

Le demandeur au pourvoi, en l'espèce le directeur de la publication, soulevait le fait qu'il n'avait adressé de critiques qu'à certains Juifs qu'il avait pris garde d'isoler du reste de la communauté juive, puisqu'il avait précisé que *certaines* entendent poursuivre l'exploitation du martyr juif et que *ce sont ceux-là* qu'il avait voulu mettre en garde. Mais la chambre criminelle de la Cour de Cassation, dans un arrêt rendu le 3 décembre 1991, a repris l'argumentation de la LICRA pour affirmer que le délit de diffamation publique envers un groupe de personnes était constitué en l'espèce, "*l'auteur étend à la collectivité juive dans son ensemble les griefs énoncés dans le texte, formulés auparavant à l'égard de certaines personnes prises individuellement*"<sup>95</sup>.

Cette affaire est à rapprocher d'une autre affaire, également déclenchée par la LICRA et qui marque une nouvelle définition de la notion de groupe<sup>96</sup>.

Dans un périodique on pouvait lire : "*Ce n'est pas pour un tract mais pour l'apposition de trois ou quatre autocollants que A a été condamné à 1 mois de prison ferme, sur un des autocollants, on pouvait lire : "Rapport Leutcher, fini les chambres à gaz ?", sur un autre : "Les coupeurs de verge à la grande verge". Que ce ne soit pas du Chamfort, j'en conviens, que la manie des autocollants soit agaçante : ce n'est pas un vieux jeton comme moi, totalement démodé, qui dirait le contraire, mais cela reconnu, que trouve-t-on dans ces slogans d'intolérable et d'ignominieux ?*".

La LICRA fit citer directement l'auteur de l'article devant le tribunal correctionnel pour provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence raciale à l'égard d'un groupe. Selon la LICRA, en reprenant les termes des autocollants ayant motivé cette

<sup>95</sup> CRIM, 3 décembre 1991, *Le choc du mois*.

<sup>96</sup> CRIM, 16 juillet 1992, *L'heure de vérité*.

décision et en les accompagnant de l'appréciation selon laquelle, ceux-ci n'auraient rien d'intolérable et d'ignominieux, l'auteur visait bien la communauté juive, principale victime des camps de concentration nazis. La chambre criminelle de la Cour de Cassation en confirmant l'arrêt de la cour d'appel a avalisé cette argumentation. Désormais, la collectivité juive est considérée comme un groupe juridiquement protégé.

Une autre affaire illustre que parfois, malgré la volonté de l'association, les juges ne retiennent pas son argumentation juridique.

Dans l'émission *L'heure de vérité*, Jean-Marie Le Pen avait répondu à une question du présentateur au sujet de l'immigration en ces termes : *"Il y a une menace grave de voir les deux hégémonies, l'hégémonie soviétique connue, mais aussi l'hégémonie tenant à l'explosion démographique du tiers-monde et en particulier du monde islamo-arabe qui actuellement pénètre notre pays, qui progressivement sont en train de le coloniser et je m'honore et le Front national s'honore d'avoir été la première formation depuis 10 ans à essayer d'avertir les Français de ce danger mortel, évidemment beaucoup plus ressenti dans les milieux populaires que dans les milieux bourgeois"*.

Le MRAP avait fait citer le président du Front national devant le tribunal correctionnel pour provocation à la discrimination raciale. La cour d'appel avait donné raison au MRAP car elle avait conclu qu'en mettant l'accent sur le monde islamo-arabe, il y avait eu provocation à l'égard d'un groupe déterminé à raison de sa religion. Jean-Marie Le Pen avait contesté cette argumentation en formant un pourvoi en cassation au motif notamment que les étrangers visés ne constituaient pas un groupe, l'emploi de l'expression islamo-arabe étant vague et générique.

Mais la chambre criminelle de la Cour de Cassation n'a pas retenu la solution du MRAP puisqu'elle a déclaré que les expressions reprochées au demandeur ne désignaient aucune personne ou aucun groupe de personnes, que des populations étrangères indéterminées. Parmi les critères retenus, le groupement doit être désigné et précisément déterminé.

La jurisprudence de la Cour de Cassation, suivie d'ailleurs par la majorité des juridictions, considère que les délits ne sont pas constitués lorsqu'un groupe de personnes est uniquement désigné par sa non-appartenance à l'une des catégories visées par la loi sans référence expresse à son origine ou à son appartenance à une religion ou à une race déterminée. Le terme *étrangers* ou *immigrés* n'est défini que par sa non-appartenance à la nation française et non par l'appartenance à une race ou une religion.

Ainsi les propos évoquant les immigrés ne seront pas sanctionnés parce que le groupe n'apparaît pas suffisamment désigné au regard de la loi. L'enjeu de l'acceptation donnée au groupe est déterminant, puisqu'il permettra de faire échapper à une sanction des propos générateurs de racisme mais trop flous pour être condamnés.

Et la notion de groupe pourra être savamment mise à profit par la personne "raciste" dans le choix des termes qu'elle utilisera, pour viser un groupe sans risquer de sanctions. La loi risque donc d'avoir un effet pervers, en incitant les auteurs à plus de subtilité dans les propos pour échapper à la sanction<sup>97</sup>.

Aussi les responsables associatifs condamnent-ils le fait que beaucoup de magistrats considèrent que les étrangers et les immigrés ne constituent pas un groupe aux termes de la loi et ne condamnent pas les propos qui les prennent pour cible.

Les actions en justice restent pour les associations un moyen de faire évoluer la jurisprudence. Cette action est directe lorsque les tribunaux prennent en compte l'argumentation juridique développée par l'association. Mais elle peut également être indirecte. En effet, si les magistrats rejettent l'argumentation proposée par l'association, cette dernière pourra dénoncer publiquement l'irrecevabilité de son action. Dans tous les cas, le recours au judiciaire permet à l'association d'opérer un travail sur la conscience des juges<sup>98</sup>.

On retrouve ce même mouvement de recours à l'action civile associative dans le but de participer à l'œuvre de jurisprudence dans le secteur de la consommation. En effet, la

---

<sup>97</sup> Voir Costa-Lascoux, 1992.

notion d'intérêt collectif des consommateurs s'est développée avec la loi de 1973 qui a instauré l'action collective, visant la réparation du préjudice au profit des associations de consommateurs. Mais cette notion d'intérêt collectif est peu claire ; on ne parvient à la situer que négativement : ni somme d'intérêts individuels, ni intérêt social ou général<sup>99</sup>. Au niveau strictement judiciaire, par leurs interventions devant les tribunaux, les associations consuméristes participent à l'élaboration de la notion d'intérêt collectif, elles peuvent en préciser les contours en décrivant les cas où une infraction a porté un préjudice à cet intérêt collectif<sup>100</sup>.

La possibilité offerte aux associations d'avoir accès aux débats judiciaires leur permet de mettre en avant leur propre interprétation et, par là d'influencer les différentes règles qui gouvernent les intérêts qu'elles défendent.

Toujours en ce qui concerne la jurisprudence, il faut noter le but certes assez marginal, mais intéressant que peut se donner une association dans l'utilisation de l'action judiciaire : ce peut être un moyen de soulever les disparités locales de jurisprudence.

Un exemple est fourni par les décisions rendues à propos du tract intitulé *Mon cher Mustapha*. Ce tract se présente comme une lettre, adressée par un immigré à un membre de sa famille, pour lui décrire les avantages exorbitants dont jouiraient les étrangers en France. Certaines associations avaient déposé plusieurs plaintes dans toute la France. L'objectif était de mettre en relief des incertitudes jurisprudentielles. Il est intéressant de suivre les décisions de justice qui sont intervenues, du moins quand les plaintes n'ont pas été classées faute de trouver les auteurs ou les diffuseurs.

Le tribunal correctionnel de Dijon, saisi par le MRAP, la LICRA et la Ligue des droits de l'homme, a relaxé le directeur du journal *Beaune Information* qui avait reproduit ce document sous forme d'article. Selon le tribunal, cette lettre constitue pour l'essentiel un constat de l'ensemble des mécanismes de protection des plus démunis dont la France ne réserve pas les bénéfices à ses seuls nationaux. Elle tend à démontrer qu'un certain

---

<sup>98</sup> Intervention de Charrière-Bournazel, *Semaine de lutte contre le racisme*, Mairie du 3<sup>ème</sup> arrondissement de Paris, mars 1996.

<sup>99</sup> Robert, 1988.

<sup>100</sup> Secondi-Nix, 1994.

nombre d'immigrés apprécient leurs conditions de vie en France, opinion librement exprimée, qui s'oppose au courant de pensée selon lequel ils sont la victime de la société à laquelle ils cherchent à s'intégrer. En appel, la cour a confirmé, estimant que le texte présentait, certes une coloration satirique, peut-être péjorative pour les étrangers, mais qu'il n'outrepassait pas la limite de la discussion admissible en la matière.

En revanche, le tribunal de Metz a condamné pour provocation à la discrimination raciale le directeur d'une revue qui avait publié ce même texte et arguait qu'il s'agissait d'une plaisanterie. Selon le jugement, s'il est toléré que certaines ethnies, provinces ou nations soient brocardées, ce ne peut être que dans une mesure modérée, pour dénoncer plaisamment certains travers, mais sans jamais toucher l'honorabilité même des personnes ou groupes concernés, leur dignité, leurs convictions. Or taxer toute une communauté, en l'occurrence les Maghrébins, de paresse et de parasitisme aux frais du pays d'accueil constitue une provocation à la discrimination ou à la haine raciale.

La cour d'appel de Riom a également condamné la lettre, mais cette fois pour diffamation raciale, ce qui souligne le jeu pouvant exister au niveau des qualifications. Comme cette juridiction l'explique, la prétendue lettre insinue que les membres de la communauté arabe en France s'y considèrent comme des *maîtres et seigneurs*, et profitent par fraude des lois sociales au détriment de la population française, qui seule travaillerait et paierait.

Le tribunal de Cusset a retenu la provocation et la diffamation, en soulevant le fait que le ton humoristique paraît fort peu adéquat pour aborder une telle question, dont la dimension actuelle à la fois nationale et politique, pousse plus à la nuance qu'à la caricature et au sérieux qu'à la plaisanterie. L'humour dont il s'agit est extrêmement douteux pour traiter les problèmes d'une population immigrée et plus particulièrement maghrébine en butte aux difficultés certaines d'intégration. Le ton en réalité provocateur ne sert, sous couvert d'une prétendue ironie, qu'à attiser les sentiments de la population française contre la communauté arabe. Le même tract a été ensuite condamné pour provocation par le tribunal d'Agen et relaxé à Troyes.

L'association agissant en différents points du territoire a ainsi voulu démontrer la subjectivité de chaque jugement, mettre en relief les disparités. La possibilité de se

constituer partie civile est instrumentalisée par l'association afin de dénoncer les dérives de la mise en œuvre de la loi.

## 2°) Donner une visibilité à des situations problématiques

Il y a également des cas où l'action en justice permettra de mettre en relief certaines situations problématiques. Les associations, en prenant l'initiative d'une action judiciaire, susciteront un débat sur une question qu'elles ont choisi de porter sur la scène judiciaire. Le but des associations est alors de provoquer une discussion.

Parmi la population d'affaires étudiées, toute une série de dossiers concerne des faits se rapportant à des personnalités politiques ou médiatiques<sup>101</sup>. A l'origine de ce mouvement il y a toujours une présence associative.

La position occupée par les personnes mises en cause par les associations pour des faits constitutifs de racisme, est déterminante. Selon les associations, les propos publics de ces personnalités donnent une légitimité au racisme de tous les jours. Aussi, garder le silence sur ce type d'affaires signifierait banaliser ces actes ou ces propos. Les associations se doivent donc de réagir et leurs actions en justice s'accompagnent souvent de prises de position sévères dans la presse.

De plus, la position des personnes mises en cause permet de faire rebondir l'affaire judiciaire sur la scène médiatique et d'entraîner un débat au sein de l'opinion publique.

Le MRAP explique ainsi la citation directe qu'il a émise contre l'animateur de télévision Patrick Sébastien, en collaboration avec la LICRA. Cette action a été initiée dans un but de prévention et de dissuasion. L'enjeu était de susciter une amorce de réflexion au sein du monde journalistique sur ce qu'il est possible de faire ou de ne pas faire, dire ou ne pas dire. De plus, l'émission ayant touché dix millions de personnes, l'affaire judiciaire dont elle a été l'objet a permis d'ouvrir un débat vers un public encore plus large. Il est vrai qu'un silence absolu sur ces propos auraient signifié leur banalisation.

---

<sup>101</sup> Affaires mettant en cause Michel Bon, actuel président de France Télécom, pour des faits de diffamation raciale ; Jacques Maillot, PDG de Nouvelles Frontières pour des faits de discrimination raciale ; Jean De Boishue, député maire de Brétigny et secrétaire d'Etat à l'enseignement supérieur pour des

Dans ce cas, il n'y a pas de victime directe. Les actes ou propos portent atteinte à l'une des valeurs de la société représentée par l'association. Il s'agit alors de toucher l'opinion publique et de l'amener à une réflexion sur ce sujet. Selon les résultats, la décision aura ou non une vertu éducative.

En visant ces personnalités, les associations peuvent alerter, mais aussi prévenir l'opinion contre des nouvelles formes de racisme plus insidieuses.

Certains auteurs, opposés à l'intervention en justice des associations, leur ont attribué des motivations plus matérielles. L'action collective a été dénoncée comme étant une possible source de profit. Le coupable serait écrasé sous le poids de condamnations pécuniaires s'ajoutant à l'amende pénale et prononcées au profit de l'association<sup>102</sup>.

Après analyse des dossiers, on ne peut pas reprocher aux associations d'avoir des motivations pécuniaires. En effet, lorsqu'elle se constitue partie civile à l'audience, l'association reçoit, en général un franc de dommages et intérêts<sup>103</sup>. Le montant des dommages et intérêts versés augmente (jusqu'à atteindre 60 000F) lorsque la personne condamnée a diffusé ses propos dans un journal, source de revenus, ou bien lorsque l'association a cité directement la personne devant les tribunaux. Mais ce dernier cas est plus rare.

Dans l'exercice de l'action civile collective, plusieurs groupements peuvent prétendre vouloir défendre un intérêt collectif identique. Ce sera le cas lorsque deux associations de lutte contre le racisme jugeront bon d'exercer en même temps l'action civile collective devant les tribunaux répressifs. En effet, il n'est pas rare au cours d'une audience d'un tribunal répressif que plusieurs associations soient présentes pour défendre le même intérêt collectif. Dans ce cas-là quelles sont les finalités d'une action commune ?

---

faits d'injures et de diffamation raciale ; Pierre Bernard, maire de Montfermeil pour des faits de discrimination ; Patrick Sébastien, animateur de télévision pour des faits de provocation.

<sup>102</sup> Larguier, 1958 ; Canin, 1995.

<sup>103</sup> C'est d'ailleurs cet argument qu'utilise Larguier, pour dire que si l'action collective n'aboutit qu'à ce symbole, alors elle n'est plus qu'une arme de vengeance.

Certains auteurs y voient une concurrence entre deux groupements de même nature<sup>104</sup>. Ce qui les amène légitimement à se demander si la défense de l'intérêt collectif est ainsi divisible ? Mais les actions conjointes permettent aux associations de donner un poids supplémentaire à leur intervention. L'enjeu est d'apparaître unies contre un même fléau sur la scène judiciaire et parfois au-delà, médiatique.

Les constatations effectuées par Lascoumes<sup>105</sup> dans le secteur de la défense de l'environnement trouvent également à s'appliquer dans le secteur de la lutte contre le racisme. Au delà de ces motivations, le recours judiciaire des associations constitue un système de ressources leur donnant une légitimité, leur apportant des qualifications de position, de relations et de prétentions et qui leur offre, enfin, une possibilité de jeu entre différentes procédures accessibles.

---

<sup>104</sup> Canin, 1995.

<sup>105</sup> Lascoumes, 1988.

## **CONCLUSION**



La loi de 1972 sur le racisme a été voulue par les associations qui croient au rôle de la justice pour protéger les droits fondamentaux de toute personne humaine. Et, si elles ne sont pas les seules à faire vivre cette loi, il est indéniable qu'en ce qui concerne sa mise en œuvre, elles exercent un rôle prépondérant en utilisant effectivement les droits reconnus à la partie civile.

Cependant, la part des recours au contentieux diffère selon les associations. Si aux termes de la loi actuelle, toute association existant depuis cinq ans et qui vise dans ses statuts la lutte contre le racisme peut se constituer partie civile, l'examen de la jurisprudence montre bien que des associations spécialisées telles que le MRAP ou la LICRA ont une stratégie tournée vers l'action judiciaire alors que d'autres associations comme la LDH ou SOS Racisme ont une action plus tournée vers le conseil et la prévention.

A partir de là, on peut s'interroger sur l'adaptation de ce type d'action à la nécessaire lutte contre l'idéologie raciste ?

Selon un responsable associatif, la première question qui se pose est celle de savoir s'il faut poursuivre et à quoi cela est utile<sup>106</sup>. On a parfois objecté que la poursuite faisait sortir de l'ombre des groupuscules sans grand impact sur l'opinion publique, et leur donnait l'occasion d'exposer leurs thèses devant un public plus large. Mais s'il n'y a pas de coups d'arrêt marqués, si la limite n'est pas posée par une autorité morale essentielle entre ce qu'il est permis de dire et ce qui ne l'est pas, ne risque-t-on pas de faciliter le dérapage idéologique, de laisser se propager plus facilement des idéologies funestes ? Même si le jugement n'est pas la meilleure façon de liquider la perversion raciste et nationaliste, et qu'au contraire, à simplement souligner le mal, on risque de l'authentifier et de le fixer.

Un grand nombre de décisions rendues mériteraient de voir publier leurs motivations, qui constituent le rappel, en termes de qualité, des valeurs essentielles de la démocratie. Ceci ne dispense pas chacun, à sa place, de lutter ou d'agir pour endiguer les tentations racistes. Mais la justice a incontestablement un rôle à jouer et ce d'autant que les

---

<sup>106</sup> Pau-Langevin, 1987.

condamnations et les sanctions ont tout de même valeur de dissuasion, au moins vis-à-vis de l'expression publique du racisme.

Les associations engagées dans leur combat ont pratiquement l'obligation de demeurer vigilantes, sous peine de décerner involontairement des brevets d'antiracisme à ceux qui se répandent sur les ondes, voire dans les prétoires, en proclamant que tel ou tel propos ne saurait être taxé de racisme car il n'a pu être poursuivi par le MRAP ou la LICRA<sup>107</sup>.

Toutefois, comme le souligne Taguieff<sup>108</sup>, si la répression judiciaire convenait à la lutte contre des phénomènes de mobilisation marginale et minoritaire, elle se heurte aujourd'hui à un nouveau phénomène. Le groupuscule est devenu un parti et la minorité active s'est transformée en un mouvement social et politique. La sanction judiciaire est inadaptée à un mouvement de masse, à moins qu'elle ne soit dotée d'une valeur exemplaire qui, selon Taguieff, laisse aujourd'hui à désirer.

Si les associations inscrivent dans leur stratégie de lutte contre le racisme l'action en justice, elles sont conscientes de ses limites. Le recours au judiciaire reste un moyen d'action nécessaire parmi d'autres, plus tourné vers l'éducation et l'information, la prévention et le conseil.

---

<sup>107</sup> Rappaport (1991, 70) note : *"Se voir condamné pour infraction à la loi de 1972, c'est être désigné comme ayant manqué aux exigences qu'appellent le respect d'autrui et la solidarité entre les êtres humains. J.M. Le Pen lui-même, ne s'est-il pas défendu pendant plusieurs années, d'être raciste, en soutenant n'avoir pas été condamné sur ce chapitre ?"*.

<sup>108</sup> Taguieff, 1993, 72.

## **BIBLIOGRAPHIE**



Audinet (J.), La protection judiciaire des fins poursuivies par les associations, *Revue trimestrielle de droit civil*, 1955, 2, 3, 213-237.

Bernat de Célis (J.), *Fallait-il créer un délit d'usage illicite de stupéfiants ?*, Paris, CESDIP, 1992.

Boulan (F.), Le double visage de l'action civile exercée devant les juridictions répressives, *Juris-Classeur Périodique*, 1973, I, 2563.

Bouloc (B.), *Procédure pénale*, Paris, Dalloz, 1990.

Canin (P.), Action civile collective et spécialité des personnes morales, *Revue de sciences criminelles*, 1995, 2, 1, 751-783.

Chevallier (J.), L'association entre public et privé, *Revue de droit public*, 1981, 2, 1, 887-918.

Commission justice pénale et droits de l'homme, *La mise en état des affaires pénales*, Paris, La Documentation Française, 1991.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Paris, La Documentation Française, 1990.

Commission nationale consultative des droits de l'homme, *La lutte contre le racisme et la xénophobie*, Paris, La Documentation Française, 1991 à 1995.

Costa-Lascoux (J.), Des lois contre le racisme, in Taguieff P.-A., Ed., *Face au racisme 2 Analyses, hypothèses, perspectives*, Paris, La Découverte/essais, 1992, 105-134.

David (A.), L'identité de la LICRA, ses moyens d'actions, ses perspectives, l'avenir de ses sections : perspectives pour contribuer au débat, *Le droit de vivre*, 1995, 580, 4-11.

Delmas-Marty (M.), Ni victimes ni procureurs, qui sont-ils ? L'action publique menacée ou partagée ?, *Archives de politique criminelle*, 1988, 10, 11-18.

Delmas-Marty (M.), *Les grands systèmes de politique criminelle*, Paris, PUF, 1992.

Dupeyron (F.), L'action syndicale, *Dalloz*, 1952, chronique, 153.

Dupuy (F.), Thoenig (J.C.), *L'administration en miettes*, Paris, Fayard, 1985.

Granier (J.), Quelques réflexions sur l'action civile, *Juris-Classeur Périodique*, 1957, I, 1986.

Hannoun (M.), *Rapport sur le racisme et les discriminations, l'homme est l'espérance de l'homme*, Paris, La Documentation Française, 1987.

Hermantin (P.), De l'injure et de la diffamation raciste. Etude critique du droit positif français. *Revue des Droits de l'Homme. Droit international et droit comparé*, 1971, 53-71.

Kucab (R.), Le rôle des associations, *Les cahiers de la sécurité intérieure*, La police de l'environnement, 1992, 9, 33-42.

Kuhnmunch (O.), La défense des intérêts collectifs et l'éclatement des poursuites, *Archives de politique criminelle*, 1988, 10, 35-44.

Larguier (J.), L'action publique menacée (A propos de l'action civile des associations devant les juridictions répressives), *Dalloz*, 1958, chronique 29.

Lascoumes (P.), *Administrer les pollutions et les nuisances*, Paris, ministère de l'Environnement, 1985.

Lascoumes (P.), Joly-Sibuet (E.), Guchan (F.), Leost (J.), *Conflits d'environnement et intérêts protégés par les associations de défense*, Paris, ministère de l'Environnement, 1988.

Lascoumes (P.), Action collective et intérêt général, finalités sociales de la justice, *Informations sociales*, 1993, 31, 110-123.

Lévy (A.), *Mémoire du MRAP*, Témoignage d'A. Lévy sur l'histoire du MRAP lors d'une journée de formation, Paris, MRAP, 1993.

Ligue des droits de l'homme, *Un combat dans le siècle*, Paris, Etudes et Documentation Internationales, 1988.

Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme, *Une éthique pour une histoire*, Paris, Les Cahiers de la LICRA, 1993.

Matharan (X.), Parquet et protection de l'environnement : pour une politique volontariste, *Revue de sciences criminelles*, 1991, 6, 301-310.

Memmi (A.), *L'homme dominé*, Paris, Payot, 1985.

Morin (A.), *L'action civile des associations de consommateurs*, Paris, INC, Cerjudico, 1983.

Mouvement contre le racisme et pour l'amitié entre les peuples, *Chronique du flagrant racisme*, Paris, La Découverte, 1984.

Paraf (P.), *Le racisme dans le monde*, Paris, Payot, 1981.

Pau-Langevin (G.), *Les associations aux prises avec le racisme*, Paris, Actes du colloque, Droit et discrimination 15 ans d'application de la loi contre le racisme, MRAP, LICRA, 1987, 27-33.

Perrineau (P.), Le Front national : du désert à l'enracinement, in Taguieff P.-A., Ed., *Face au racisme 2 Analyses, hypothèses, perspectives*, Paris, La Découverte/essais, 1992, 83-104.

Pierre (C.), Rapport de synthèse, *Archives de politique criminelle*, 1988, 10, 79-88.

Rappaport (R.), *Synthèse et clôture*, Paris, Actes du colloque, Droit et discrimination 15 ans d'application de la loi contre le racisme, MRAP, LICRA, 1987, 94-101.

Rappaport (R.), La justice est-elle efficace ?, in Taguieff P.-A., Ed., *Face au racisme 1 Les moyens d'agir*, Paris, La Découverte/essais, 1991, 60-71.

Rebérioux (M.), Contre la loi Gayssot, *Le Monde*, 25 mai 1996.

Robert (Ph.), L'action des groupements, des stratégies évolutives, *Archives de politique criminelle*, 1988, 10, 59-78.

Robert (Ph.), Ed., *La création de la loi et ses acteurs, l'exemple de la loi pénale*, Oñati, International Institute for the Sociology of Law, 1991.

Robert (Ph.), *Séminaire de sociologie de droit*, communication au séminaire donné par Brodeur (J.P.) et Robert (Ph.) à l'École de Criminologie de l'Université de Montréal, 1992.

Robert (Ph.), Zauberman (R.), *Du côté des victimes : un autre regard sur la délinquance*, Paris, L'Harmattan, 1995.

Roca (C.), De la dissociation entre la réparation et la répression dans l'action civile exercée devant les juridictions répressives, *Dalloz*, 1991, 85-92.

Secondi-Nix (M.), *Bilan de l'action civile, 1976-1994*, Paris, Union Fédérale des Consommateurs - Que Choisir ?, 1994.

SOS Racisme, *Droits des étrangers Le Guide*, Paris, Le livre de poche, 1994.

Taguieff (P.A.), De l'antiracisme : type idéal, corruption idéologique, effets pervers, *in* Taguieff (P.A.), Ed., *La force du préjugés*, Paris, La Découverte, 1988, 355-392.

Taguieff (P.A.), La lutte contre le racisme, par-delà illusions et désillusions, *in* Taguieff (P.A.), Ed. *Face au racisme 1 Les moyens d'agir*, Paris, La Découverte/essais, 1991, 11-46.

Taguieff (P.A.), Les métamorphoses idéologiques du racisme et la crise de l'antiracisme, *in* Taguieff (P.A.), Ed., *Face au racisme 2 Analyses, hypothèses, perspectives*, Paris, La Découverte/essais, 1992, 13-63.

Taguieff (P.A.), L'antiracisme en crise, éléments d'une critique réformatrice, *in* Wieviorka (M.), Ed., *Racisme et modernité*, Paris, 1993, 356-392.

Véron (M.), Le renforcement du dispositif répressif contre la discrimination et le racisme, Présentation des lois des 12 et 13 juillet 1990, *Droit pénal*, 1990, 10, 1-3.

Wieviorka (M.), *La France raciste*, Paris, Points Actuels, 1993.

Wieviorka (M.), Les paradoxes de l'antiracisme, *Esprit*, 1994, 10, 16-28.



# **ANNEXES**



**ANNEXE 1 :**  
**AFFAIRES TRANSMISES PAR LA 4<sup>EME</sup> SECTION**  
**DU PARQUET DE PARIS**

**I - AFFAIRES TERMINÉES**























## **II - AFFAIRES EN COURS**















**ANNEXE 2 :**  
**ARRÊTS RENDUS PAR LA CHAMBRE**  
**CRIMINELLE DE LA COUR DE CASSATION**  
**POUR LES ANNÉES 1990, 1991, 1992 ET 1993**

























**ISBN : 2-907370-37-5**