

**RAPPORT DE L'ECRI
SUR LA BELGIQUE**
(quatrième cycle de monitoring)

Adopté le 19 décembre 2008

Publié le 26 mai 2009



Secrétariat de l'ECRI
Direction générale des droits de l'Homme et des affaires juridiques
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

www.coe.int/ecri

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	5
RÉSUMÉ	7
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	11
I. EXISTENCE ET MISE EN ŒUVRE DE DISPOSITIONS JURIDIQUES	11
INSTRUMENTS JURIDIQUES INTERNATIONAUX	11
LES DISPOSITIONS PÉNALES POUR LUTTER CONTRE LE RACISME	12
LA LÉGISLATION POUR LUTTER CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE	14
- <i>CONTENU DE LA LÉGISLATION POUR LUTTER</i> <i>CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE</i>	14
- <i>MISE EN ŒUVRE DE LA LÉGISLATION POUR LUTTER</i> <i>CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE</i>	17
ORGANES DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION ET AUTRES INSTITUTIONS	18
II. DISCRIMINATION DANS DIVERS DOMAINES	21
EMPLOI	21
ÉDUCATION	23
ACCÈS AU LOGEMENT ET AUX SERVICES PUBLICS.....	24
III. RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	28
RACISME DANS LE DISCOURS POLITIQUE	28
RACISME DANS LES MÉDIAS ET SUR INTERNET	30
RACISME DANS LE SPORT.....	31
GROUPEMENTS NÉO-NAZIS ET AUTRES MOUVEMENTS D'EXTRÊME DROITE	32
IV. VIOLENCE RACISTE	33
V. GROUPES VULNÉRABLES/CIBLES	34
COMMUNAUTÉS MUSULMANES.....	34
COMMUNAUTÉS JUIVES	35
GENS DU VOYAGE	35
RÉFUGIÉS ET DEMANDEURS D'ASILE	37
NON-RESSORTISSANTS	38
- <i>RACISME ET XÉNOPHOBIE À L'ENCONTRE DES NON-RESSORTISSANTS</i>	38
- <i>LÉGISLATION ET PRATIQUE RELATIVES AU DROIT DE SÉJOUR DES NON-</i> <i>RESSORTISSANTS</i>	38
- <i>POLITIQUES D'INTÉGRATION</i>	41
VI. ANTISÉMITISME	44
VII. CONDUITE DE LA POLICE	45
VIII. MONITORING DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION RACIALE	48
IX. LE PLAN D'ACTION CONTRE LE RACISME	48
X. LE DIALOGUE INTERCULTUREL	49
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	51
BIBLIOGRAPHIE	53
ANNEXE	57

AVANT-PROPOS

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), mise en place par le Conseil de l'Europe, est une instance indépendante de monitoring dans le domaine des droits de l'homme. Spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme et l'intolérance, elle est composée de membres indépendants et impartiaux, qui sont désignés sur la base de leur autorité morale et de leur expertise reconnue dans le traitement des questions relatives au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et à l'intolérance.

Dans le cadre de ses activités statutaires, l'ECRI mène des travaux de monitoring pays-par-pays, qui analysent la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Le monitoring pays-par-pays de l'ECRI concerne l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe, sur un pied d'égalité. Les travaux se déroulent suivant des cycles de 5 ans, à raison de 9/10 pays couverts chaque année. Les rapports du premier cycle ont été achevés à la fin de 1998, ceux du deuxième cycle à la fin de 2002 et ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007. Les travaux du quatrième cycle ont débuté en janvier 2008.

Les méthodes de travail pour l'élaboration des rapports comprennent des analyses documentaires, une visite dans le pays concerné, puis un dialogue confidentiel avec les autorités nationales.

Les rapports de l'ECRI ne sont pas le résultat d'enquêtes ou de dépositions de témoins, mais d'analyses basées sur un grand nombre d'informations émanant de sources très variées. Les études documentaires reposent sur un nombre important de sources écrites nationales et internationales. La visite sur place permet de rencontrer les milieux directement concernés (gouvernementaux et non gouvernementaux) et de recueillir des informations détaillées. Le dialogue confidentiel avec les autorités nationales permet à celles-ci de fournir, si elles l'estiment nécessaire, des commentaires sur le projet de rapport en vue de corriger d'éventuelles erreurs factuelles qui pourraient être contenues dans le texte. A l'issue de ce dialogue, les autorités nationales peuvent, si elles le souhaitent, demander à ce que leurs points de vue soient reproduits en annexe au rapport définitif de l'ECRI.

Les rapports pays-par-pays du quatrième cycle sont centrés sur la mise en œuvre et l'évaluation. Ils examinent si les principales recommandations formulées par l'ECRI dans ses rapports précédents ont été suivies et comprennent une évaluation des politiques adoptées et des mesures prises. Ces rapports contiennent également une analyse des nouveaux développements intervenus dans le pays en question.

Une mise en œuvre prioritaire est requise pour un certain nombre de recommandations spécifiques choisies parmi celles figurant dans le nouveau rapport du quatrième cycle. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces recommandations spécifiques.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Il rend compte de la situation en date du 19 décembre 2008. Les développements intervenus après cette date ne sont donc pas couverts par l'analyse qui suit, ni pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

RÉSUMÉ

Depuis la publication du troisième rapport de l'ECRI sur la Belgique le 27 janvier 2004, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines abordés dans le rapport.

Le Plan d'action fédéral contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et la violence qui y est associée a été adopté en 2004. Certaines des mesures programmées par ce plan ont été réalisées et d'autres sont en cours de réalisation. En particulier, des outils de monitoring du racisme et de la discrimination raciale sont sur le point d'être mis en place comme le baromètre de la tolérance ou le monitoring socio-économique.

Les autorités belges ont également lancé des initiatives pour favoriser le dialogue interculturel. De nombreux projets émanant des autorités belges ou soutenus par elles ont été lancés pour prévenir la discrimination et renforcer la diversité dans le monde de l'emploi.

Des mesures ont été prises pour améliorer la mise en œuvre des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme dont des formations et sensibilisations de la police, des procureurs, des juges et des avocats. Il existe maintenant dans les parquets des magistrats de référence pour les questions de racisme et de discrimination chargés de suivre les plaintes dans ces domaines et d'en référer au parquet général. La Circulaire n°col 6/2006 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 21 mars 2006 permet une meilleure prise en compte des motivations racistes dans la nomenclature des infractions pénales répertoriées.

L'adoption le 10 mai 2007 d'une série de lois pour lutter contre la discrimination et le racisme est bienvenue. Ces lois améliorent sur bien des points les mécanismes de droit civil sanctionnant la discrimination raciale et d'autres formes de discrimination et clarifient les exigences en matière de preuve de la discrimination devant les juridictions civiles. Des campagnes d'information et de sensibilisation ont contribué à faire connaître cette nouvelle législation fédérale.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après : le Centre) a continué de jouer un rôle majeur dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale sur de nombreux plans. L'élargissement de son mandat aux questions liées à la migration et aux droits fondamentaux des non-ressortissants a permis de renforcer ce rôle.

Des progrès significatifs concernant la mise en place et l'utilisation d'outils visant à lutter contre le discours raciste en politique ont été accomplis, même si le problème du discours politique raciste persiste. Des personnes physiques ou morales participant à des organisations prônant le racisme ont fait l'objet de procédures judiciaires. Le mécanisme administratif permettant de supprimer la dotation publique aux partis politiques montrant leur hostilité envers les libertés et les droits de l'homme est en place et une procédure est en cours.

Une circulaire a été adoptée pour lutter contre le discours raciste dans le sport et les autorités renforcent leur surveillance du racisme sur Internet.

Concernant les non-ressortissants, le Service des tutelles pour les mineurs non accompagnés a été créé au sein du ministère de la Justice et il fonctionne depuis 2004. Depuis mai 2007, les mineurs non accompagnés ne sont plus maintenus dans un centre de rétention (centre fermé). Des alternatives à la rétention de familles avec enfants dans les centres fermés ont été mises en place en octobre 2008. Des mesures ont été prises pour former et sensibiliser à la diversité culturelle les fonctionnaires travaillant dans le domaine de la migration. Le droit de vote au niveau communal a été accordé aux non-ressortissants non communautaires.

L'ECRI se félicite de ces développements positifs en Belgique. Cependant, malgré les progrès accomplis, certains points demeurent préoccupants.

Le système de collecte de données concernant l'application des dispositions pénales relatives au racisme présente des insuffisances qui ne permettent pas de se faire une idée globale de la réponse de la justice aux actes et expressions racistes. Il est important de résoudre ces problèmes dans la mesure où les autorités doivent répondre à des cas persistants de discours raciste et de violence raciste.

En dépit des mesures prises par les autorités pour lutter contre ce phénomène, les partis d'extrême droite continuent de distiller leur propagande raciste, antisémite, islamophobe et xénophobe et il existe quelques groupements néo-nazis et d'extrême droite actifs en Belgique. Concernant le racisme, notamment l'islamophobie et l'antisémitisme, sur Internet en Belgique, ces dernières années ont apparemment connu une forte augmentation des pages et des forums de discussion racistes accessibles depuis des sites Internet belges. Ce climat est un des facteurs expliquant la persistance de cas de violences racistes en Belgique.

Les allégations concernant des cas de discrimination raciale et notamment de profilage racial de la part de fonctionnaires de police persistent. Il en va de même pour des rapports selon lequel les comportements abusifs à motivation raciste de la part de fonctionnaires de police ne feraient pas, pour plusieurs raisons, l'objet de suffisamment d'attention et de sanction.

La persistance de la discrimination raciale directe et indirecte dans l'emploi, dans l'accès au logement et aux services publics est un problème qui touche principalement les non-ressortissants et les personnes d'origine immigrée, en particulier les personnes d'origine marocaine, turque et de pays d'Afrique subsaharienne et d'Europe de l'est. Les musulmans font également parfois l'objet de ce type de discrimination notamment les femmes qui portent le voile.

Les Gens du voyage souffrent eux aussi de préjugés et de discrimination dans le domaine de l'emploi et du logement, notamment en raison d'un manque de terrain de transit permettant aux Gens du voyage itinérants de stationner.

L'éducation est un secteur où la discrimination raciale directe et indirecte persiste même si les autorités ont pris des mesures pour tenter d'y remédier. Les enfants immigrés et d'origine immigrée et dont la langue n'est pas celle parlée à l'école ont généralement des résultats scolaires moins satisfaisants que les enfants d'origine belge pour plusieurs raisons dont la ségrégation scolaire de facto et le racisme auquel ils seraient parfois confrontés à l'école.

Le rapport relève des problèmes liés aux tensions entre communautés linguistiques mais aussi des allégations de discrimination au motif de la langue. L'exploitation de plus en plus ouverte en politique des tensions qui existent entre les communautés linguistiques néerlandophone et francophone est inquiétante. Des mesures ont été prises ces dernières années aux niveaux local et régional visant à obliger certains groupes à apprendre ou s'engager à apprendre le néerlandais. Ces mesures semblent peu efficaces et dangereuses pour l'exercice de certains droits individuels comme l'accès au logement social. Elles ont surtout pour résultat de stigmatiser les groupes visés. Des informations font également état d'utilisation abusive par certains employeurs du niveau de langue requis comme critère de recrutement. Or, à ce jour, aucun organe spécialisé dans la lutte contre la discrimination n'est compétent pour les questions de discrimination au motif de la langue.

Si la nouvelle législation sur les non-ressortissants et les demandeurs d'asile a permis quelques avancées, elle a aussi contribué à un durcissement des exigences pour l'exercice de certains droits notamment en matière de logement suffisant pour le regroupement familial. Les progrès en matière de conditions de rétention des non-

ressortissants ou de leur éloignement ne sont pas suffisants et des cas d'abus sont encore signalés. Il est urgent de trouver des solutions pour la régularisation des sans-papiers qui se trouvent dans une situation de très grande précarité.

Concernant les mesures prises dans le domaine de l'intégration des immigrés et des personnes d'origine immigrée, les mesures de types incitatives qui existent sont bienvenues mais les moyens qui leur sont consacrés restent insuffisants pour répondre à la forte demande notamment en ce qui concerne les cours de langue adaptés. Le parcours d'intégration civique en Région flamande présente un caractère obligatoire pour certains non-ressortissants. L'imposition de suivre ce parcours, présentée comme visant à intégrer les non-néerlandophones, paraît inefficace, voire contreproductive en ce qu'elle stigmatise les personnes visées et met en danger l'exercice de leurs droits individuels.

Dans le présent rapport, l'ECRI demande aux autorités belges de prendre des mesures supplémentaires dans un certain nombre de domaines ; elle formule une série de recommandations, dont les suivantes.

L'ECRI recommande de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme aussi rapidement que possible. Elle recommande d'évaluer le dispositif législatif luttant contre le racisme et la discrimination raciale, d'informer et de former toutes les personnes de la chaîne judiciaire concernées sur le contenu de ces législations.

L'ECRI recommande de consolider l'institution du Centre mais aussi d'en faire un organe interfédéral. Elle recommande de désigner ou de mettre rapidement en place un organe indépendant et impartial compétent pour les discriminations au motif de la langue.

L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts visant à lutter contre la discrimination raciale directe et indirecte dans les domaines de l'emploi et du logement en mettant en place là où c'est possible et nécessaire des mesures d'action positives.

L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et d'accentuer leurs efforts visant à assurer à tous les enfants d'origine immigrée une égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement. L'ECRI recommande en particulier de continuer à prendre des mesures visant à favoriser la mixité sociale dans les écoles publiques et de renforcer les formations initiales et continues des enseignants sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale, d'une part, et sur l'enrichissement qu'apporte la diversité à la société belge, d'autre part. *

L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à lutter contre le racisme dans le discours politique en appliquant les mécanismes mis en place pour ce faire, en évaluant régulièrement leur efficacité et en les complétant si nécessaire. Il convient aussi de renforcer la lutte contre le discours raciste sur Internet.

L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des Gens du voyage, en créant des sites de transit en nombre suffisant, à des emplacements corrects et bien équipés. Elle recommande également aux autorités de mener une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre tout phénomène d'intolérance et de rejet à

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

l'encontre des Gens du voyage et contre toute discrimination raciale pouvant en résulter.*

L'ECRI recommande aux autorités de revoir les nouvelles mesures prises aux niveaux local et régional visant à obliger certains groupes à apprendre ou s'engager à apprendre le néerlandais en s'assurant qu'elles n'ont pas un effet contre-productif sur le processus d'intégration.

Concernant les non-ressortissants, l'ECRI recommande aux autorités belges de faire tout leur possible pour trouver des solutions alternatives à la rétention pour les non-ressortissants en situation irrégulière et pour les demandeurs d'asile, surtout pour les mineurs, et de continuer à lutter contre tout abus en matière de rétention et d'éloignement des non-ressortissants.

L'ECRI recommande de former et de sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale en insistant sur l'importance d'un traitement et d'un enregistrement des plaintes adéquats. En outre, l'ECRI encourage vivement les autorités à désigner au sein de chaque unité de police une personne de contact responsable d'améliorer la réponse de la police aux plaintes contre des actes racistes de la part de personnes privées, sur le modèle des magistrats de référence pour les questions de racisme et de discrimination au sein des parquets.*

* Les recommandations de ce paragraphe feront l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Existence et mise en œuvre de dispositions juridiques

Instruments juridiques internationaux

1. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Belgique de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui prévoit une interdiction générale de la discrimination et que la Belgique avait signé le 4 novembre 2000. Les autorités belges indiquent qu'elles sont favorables à la ratification du Protocole et que la procédure de ratification est en cours. Les autorités flamandes, en particulier, ont donné leur accord pour la ratification de ce Protocole le 20 juillet 2006, les autres entités fédérées ayant toutes déjà donné leur accord formel avant 2005.
2. L'ECRI recommande à la Belgique de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme aussi rapidement que possible.
3. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Belgique de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques. La Belgique a signé ce Protocole le 28 janvier 2003 et les autorités belges ont indiqué que la procédure de ratification est en cours.
4. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Belgique de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, en tenant compte de la Résolution 1301 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe demandant à la Belgique de ratifier tout en retirant la réserve émise au moment de la signature¹. Les autorités belges ont indiqué que la ratification de la Convention-cadre, signée par la Belgique le 31 juillet 2001, fait actuellement l'objet de discussions au sein des entités fédérées dont l'accord préalable est nécessaire.
5. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé à la Belgique de signer et de ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local² et la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement. Les autorités belges ont indiqué que des travaux sont en cours pour pouvoir signer ces trois instruments.
6. La Belgique n'a pas signé la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.
7. L'ECRI recommande à la Belgique de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques.
8. L'ECRI recommande à la Belgique de ratifier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, en tenant compte de la Résolution 1301 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.

¹ Texte de la réserve : « Le Royaume de Belgique déclare que la Convention-cadre s'applique sans préjudice des dispositions, garanties ou principes constitutionnels et sans préjudice des normes législatives qui régissent actuellement l'emploi des langues. Le Royaume de Belgique déclare que la notion de minorité nationale sera définie par la conférence interministérielle de politique étrangère. » Voir la Résolution 1301 (2002) de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, « Protection des minorités en Belgique », § 20 – i). Voir également la Recommandation 1766 de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (2006)¹, « Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les États membres du Conseil de l'Europe », 10 avril 2006.

² Sur cette question, voir également : « Non-ressortissants : - Politiques d'intégration ».

9. L'ECRI recommande à la Belgique de signer et ratifier la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

Les dispositions pénales pour lutter contre le racisme

10. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé une mise en œuvre efficace des dispositions qui font de la motivation raciste une circonstance aggravante spécifique et de s'assurer du caractère exhaustif de la liste d'infractions pour lesquelles cette circonstance aggravante peut être retenue. Elle a aussi recommandé d'intensifier les efforts en matière de formation des fonctionnaires de police, des juges et des procureurs sur les questions inhérentes à la mise en œuvre des dispositions pénales interdisant le racisme.
11. Pour certaines infractions, le Code pénal prévoit que le mobile de la haine, du mépris ou de l'hostilité à l'égard d'une personne en raison notamment de sa prétendue race, de sa couleur de peau, de son ascendance, de son origine nationale ou ethnique, de sa nationalité, de sa conviction religieuse ou de sa langue peut être pris en compte pour aggraver la peine. La liste des infractions concernées comprend le meurtre, les lésions corporelles volontaires, le harcèlement, la diffamation, l'incendie et la destruction ou la détérioration de propriétés mobilières. L'ECRI note avec intérêt que la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination a ajouté à cette liste les graffitis et dégradations des propriétés immobilières (article 534quater du Code pénal).
12. La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie interdit l'incitation à la haine, à la violence ou à la discrimination raciale, la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciales et la participation à des associations racistes. La loi du 23 mars 1995 prévoit l'interdiction du négationnisme du génocide commis par le régime nazi.
13. L'ECRI note avec intérêt que, depuis son dernier rapport, les tribunaux belges ont mis en application à plusieurs reprises les dispositions pénales qui prévoient l'aggravation de la peine pour motivations racistes³. Ils ont également appliqué les dispositions sur l'interdiction du négationnisme du génocide commis par le régime nazi (loi du 23 mars 1995), en condamnant les auteurs de propos négationnistes à des peines de prison (ferme ou avec sursis), à des amendes et/ou au retrait des droits civils et politiques. Les dispositions de la loi du 30 juillet 1981 contre le racisme ont également été appliquées à plusieurs reprises par les juridictions belges qui ont prononcé dans les cas les plus graves des peines de prison ferme⁴.
14. L'ECRI note avec satisfaction que, depuis son précédent rapport, un certain nombre de mesures ont été prises pour améliorer la mise en œuvre des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme. En particulier, un magistrat de référence pour les questions de racisme et de discrimination a été nommé dans chaque arrondissement judiciaire. Ce magistrat est chargé de suivre de près les plaintes dans ces domaines et d'en référer au Parquet général. Les magistrats de référence ont suivi une formation spécialisée et des rencontres sont organisées entre eux, la première ayant eu lieu en 2006. Ce mécanisme pourrait toutefois encore être amélioré en renforçant la formation

³ Pour plus de détail sur ce point, voir ci-dessous : « Violence raciste ».

⁴ Pour plus de détail sur ce point, voir ci-dessous : « Racisme dans le discours public ».

des magistrats de référence et en facilitant les contacts entre eux, mais aussi entre eux et les autres acteurs de la lutte contre le racisme.

15. La Circulaire n°col 6/2006 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel du 21 mars 2006 a pour but d'affiner la nomenclature permettant d'identifier les motivations racistes de certaines infractions. Conformément à cette circulaire, en cas d'infraction ordinaire à motivation raciste, la police et le parquet devront mentionner expressément cette motivation au moment d'enregistrer l'infraction. Lorsqu'il y a un doute, il peut être fait appel au magistrat de référence (voir ci-dessus) qui veille à la bonne application de la circulaire. Cette dernière précise qu'il doit toujours être possible de rajouter ou de supprimer la mention du caractère raciste de l'infraction à tous les stades de la procédure en fonction des conclusions auxquelles ont abouti les magistrats du parquet.
16. Toute une série de mesures de sensibilisation au problème du racisme et de formation à la législation applicable dans ce domaine de la police, des procureurs, des juges et des avocats ont été prises depuis le dernier rapport. L'ECRI se réjouit de cette volonté de former et d'informer les acteurs-clés de la mise en œuvre des dispositions pénales visant à lutter contre le racisme. Elle constate toutefois qu'à l'exception de certaines formations initiales obligatoires, les formations sont facultatives et ne sont donc pas suivies par l'ensemble de ces acteurs.
17. L'ECRI note qu'un nombre important d'affaires sont classées sans suite par les procureurs, sans qu'il soit vraiment possible d'en connaître les raisons. Parfois, le classement est tout à fait justifié comme dans le cas où, même après enquête, les auteurs d'une infraction n'ont pas pu être identifiés. Il serait toutefois utile d'avoir des informations plus détaillées et des échanges entre les magistrats de référence à ce sujet pour identifier les raisons d'un classement sans suite et trouver, quand c'est nécessaire, des solutions pour éviter qu'une infraction raciste reste impunie.
18. De façon plus générale, tant les autorités que la société civile s'accordent pour dire qu'il faut encore améliorer le système de collecte de données concernant l'application des dispositions pénales relatives au racisme. Ces données sont collectées mais de manière éparse et par différentes instances qui ne retiennent pas toujours les mêmes critères. Par exemple, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après : le Centre)⁵ publie la jurisprudence belge pertinente dont il a connaissance. Les ONG antiracistes collectionnent également des données sur les plaintes dont elles ont connaissance. La police et le parquet ont leurs propres systèmes de collecte. Tous ces efforts et ces informations sont utiles mais ne suffisent pas à suivre de près l'évolution en matière d'incidents racistes et des suites qui leurs sont données par la justice pénale. De nombreux progrès restent à accomplir pour disposer d'outils de collecte de données fiables concernant l'application des dispositions pénales pour lutter contre le racisme. Les autorités ont indiqué qu'elles sont en train de réfléchir sérieusement à cette question pour trouver et mettre en place des mécanismes adaptés et utiles⁶.
19. L'ECRI recommande aux autorités belges d'évaluer la mise en œuvre des dispositions pénales luttant contre le racisme, pour identifier notamment sur la base de la jurisprudence des dernières années, les éventuelles lacunes à combler ou les améliorations et clarifications à apporter, pour ensuite procéder

⁵ Concernant le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, voir ci-dessous : « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions ».

⁶ Sur ce point, voir également ci-dessous : « Conduite de la police ».

aux modifications si nécessaire. A ce sujet, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui contient des lignes directrices dans ce domaine.

20. L'ECRI recommande aux autorités belges de continuer à former toutes les personnes de la chaîne judiciaire - la police, les procureurs et les juges - de façon initiale et continue sur les dispositions pénales interdisant le racisme, de manière à garantir une application adéquate de ces dispositions. Elle recommande également d'offrir la possibilité aux avocats de suivre des formations sur ces dispositions.
21. L'ECRI recommande aux autorités belges de consolider et de renforcer les mécanismes des magistrats de référence pour les questions de racisme et de discrimination, par exemple en créant un forum permettant l'échange d'expertise entre les magistrats concernés et en renforçant la formation de ces magistrats.
22. L'ECRI encourage vivement les autorités belges à améliorer et compléter les systèmes existants de collecte de données sur les incidents racistes et des suites qui leurs sont données par la justice pénale. A ce sujet, elle attire l'attention des autorités sur la partie de sa Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui porte sur le rôle de la police dans la lutte contre les infractions racistes et le suivi des incidents racistes⁷.

La législation pour lutter contre la discrimination raciale

- *Contenu de la législation pour lutter contre la discrimination raciale*
23. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé d'envisager la nécessité de renforcer et de compléter les dispositions de droit civil luttant contre la discrimination raciale et de former les juges aux dispositions existantes.
 24. L'ECRI note avec satisfaction que les lois du 10 mai 2007⁸, entrées en vigueur le 9 juin 2007, améliorent sur bien des points les mécanismes judiciaires visant à lutter contre la discrimination raciale et autres formes de discrimination⁹. En général, les experts en matière de lutte contre la discrimination sont d'avis que la législation fédérale actuelle est satisfaisante. L'objectif principal des lois est la mise en œuvre des directives communautaires en matière de lutte contre les discriminations¹⁰ mais sur plusieurs points, la nouvelle législation va même au-delà de ce que ces directives exigent. Elle reprend un très grand nombre des suggestions faites dans la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Ainsi, cette législation interdit la discrimination directe et indirecte au motif d'une prétendue race, de la couleur de peau, de l'ascendance

⁷ Voir la partie III de la Recommandation de politique générale.

⁸ Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie ; Loi du 10 mai 2007 adaptant le Code judiciaire à la législation tendant à lutter contre les discriminations et réprimant certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie. Ces trois lois sont accompagnées de la Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes. Elles sont toutes publiées au Moniteur belge du 30 mai 2007.

⁹ Dans son arrêt n° 17/2009 du 12 février 2009, la Cour constitutionnelle a rejeté un recours en annulation de trois de ces lois sous réserve d'interprétation pour certaines dispositions.

¹⁰ Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et Directive 2000/78/CE du Conseil de l'Union européenne portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

ou de l'origine nationale ou ethnique mais aussi au motif de la nationalité, de la conviction religieuse et de la langue, dans un grand nombre de domaines de la vie (y compris l'emploi, l'accès aux services publics et le logement), tant dans le secteur privé que public.

25. La nouvelle législation érige également en infraction pénale certaines formes de discrimination fondée sur certains des motifs susmentionnés. La loi interdit, comme avant, la discrimination intentionnelle, qu'elle soit directe ou indirecte, et quel que soit l'auteur, fondée sur des motifs d'une prétendue race, de la couleur de peau, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique. Lorsque l'auteur de la discrimination est un fonctionnaire ou un officier public, la peine de prison encourue est doublée. Pour les deux autres motifs (la langue et la conviction religieuse), seule la discrimination intentionnelle de la part d'un fonctionnaire ou d'un officier public est pénalement répréhensible.
26. Les principales améliorations apportées par la nouvelle législation concernent la branche du droit civil. Les définitions des concepts-clés telle que la discrimination indirecte ont été clarifiées. Les lois renforcent la protection contre les représailles contre la victime ou un témoin en cas de dénonciation d'un acte discriminatoire.
27. La nouvelle législation introduit un mécanisme de dédommagement forfaitaire du préjudice moral en cas de discrimination. La victime peut choisir de demander soit un dédommagement du dommage réellement subi par elle soit un dédommagement forfaitaire d'un montant de 650 EUR. Cette dernière possibilité devrait favoriser l'obtention d'un dédommagement devant les tribunaux. Toutefois, des critiques portent sur le faible montant du forfait qui ne serait pas assez dissuasif. Il est vrai que la victime peut opter pour une demande de dédommagement en frais réels, ce qui permet de demander plus mais rend aussi la procédure plus compliquée. Le montant forfaitaire d'indemnisation peut être augmenté à 1 300 EUR en raison de certaines circonstances telles que la gravité du préjudice moral subi. En cas de discrimination dans le domaine de l'emploi, le dédommagement forfaitaire est fixé à trois mois ou six mois de salaire respectivement selon les mêmes critères.
28. Le montant de dédommagement forfaitaire du préjudice moral peut être augmenté de la même manière dans le cas où le contrevenant ne peut démontrer que le traitement désavantageux « aurait également été adopté en l'absence de discrimination ». Il n'est pas facile de comprendre pourquoi la loi fait varier le montant de l'indemnisation du préjudice moral en fonction de la possibilité qu'aurait eu le contrevenant de justifier sa décision sur d'autres motifs que le motif discriminatoire. Le préjudice moral qui découle du refus est causé par la prise en compte d'un motif discriminatoire comme un des éléments pour rejeter la candidature. L'ECRI rappelle que pour qu'il y ait discrimination raciale, il n'est pas nécessaire que le motif de l'origine ethnique constitue le seul facteur ou le facteur déterminant de la différence de traitement. Il suffit que ce motif constitue l'un des facteurs conduisant à cette différence de traitement¹¹. Elle considère donc que le montant du préjudice moral ne devrait pas varier selon que la décision aurait pu être justifiée pour d'autres raisons ou non.
29. La nouvelle législation prévoit que les plaintes pour discrimination devant les juridictions civiles seront automatiquement communiquées au parquet ou, selon

¹¹ Sur ce point, voir la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, et plus particulièrement le § 7 de son Exposé des motifs. Voir également, mutatis mutandis, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, E.B. contre France, § 80, requête n°43546/02.

la nature de l'acte, à l'auditorat du travail, qui pourront émettre un avis, intervenir dans la procédure, voire ester en justice. Le Centre a compétence pour ester en justice dans les affaires de discrimination, à l'exception des litiges concernant une discrimination fondée sur le genre ou la langue¹².

30. Les lois du 10 mai 2007 disposent qu'une « mesure d'action positive » peut être prise lorsque le but de la mesure est de faire disparaître une inégalité manifeste. La mesure doit être temporaire et ne pas restreindre inutilement les droits d'autrui. En plus de ces exigences générales, il est précisé qu'un arrêté royal détermine les cas et les conditions dans lesquels une mesure d'action positive pour lutter contre la discrimination peut être mise en œuvre. L'ECRI note avec intérêt que les mesures d'action positive sont donc autorisées et solidement encadrées par le droit belge ce qui devrait permettre d'éviter tout abus. Elle espère que dans les cas d'inégalité manifeste¹³, il sera envisagé d'en faire usage dans le strict respect des conditions mentionnées ci-dessus.
31. Dans son troisième rapport, l'ECRI a demandé de clarifier la réglementation sur la possibilité d'utiliser un test de situation comme moyen de preuve de la discrimination raciale. Les lois du 10 mai 2007 précisent quels sont les moyens de preuve qui peuvent être utilisés devant les juridictions civiles. Elles prévoient le partage de la charge de la preuve en cas de discrimination. Ainsi lorsque la victime invoque des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il incombe au défendeur de prouver qu'il n'y a pas eu de discrimination.
32. La législation donne des exemples de moyens permettant de présumer d'une discrimination, indiquant clairement qu'il en existe d'autres non énumérés. Concernant la discrimination *directe*, il peut s'agir 1) d'éléments qui révèlent une certaine récurrence de traitement défavorable à l'égard de personnes partageant un critère protégé, entre autres, différents signalements isolés faits auprès du Centre ou d'un groupement d'intérêts autorisé à agir en justice ; ou 2) d'éléments qui révèlent que la situation de la victime du traitement plus défavorable est comparable avec la situation de la personne de référence. De l'avis général des commentateurs de la loi, les tests de situation, qui impliquent une mise en situation ou une mise en scène permettant de démontrer qu'il y a un traitement différent dans des situations comparables, font donc aujourd'hui partie des moyens de présomption de la discrimination. Il reste à voir comment les juges interpréteront la loi sur ce point précis.
33. Les faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination *indirecte* fondée sur un critère protégé comprennent : 1) des statistiques générales concernant la situation du groupe dont la victime de la discrimination fait partie ou des faits de connaissance générale ; 2) l'utilisation d'un critère de distinction intrinsèquement suspect ; ou 3) du matériel statistique élémentaire qui révèle un traitement défavorable.
34. La nouvelle législation prévoit que tous les cinq ans à compter de son entrée en vigueur, les Chambres législatives procèdent à l'évaluation de son application et de son effectivité, après audition du Centre et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes et sur la base d'un rapport d'une commission d'experts.
35. Si la législation fédérale pour lutter contre la discrimination raciale paraît dans l'ensemble satisfaisante, le partage des compétences entre les autorités fédérales, les Régions et les Communautés impose que les autorités fédérées

¹² Sur ce point, voir ci-dessous, « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions ».

¹³ Voir ci-dessous : « Discrimination dans divers domaines ».

adoptent également une telle législation, de façon à garantir que tous les domaines de la vie, y compris ceux qui relèvent de leurs compétences, soient couverts. Par exemple, dans la mesure où l'enseignement relève de la compétence des Communautés, il convient que celles-ci adoptent des dispositions interdisant la discrimination dans le domaine de l'enseignement si l'on veut garantir qu'il soit couvert. Sur ce point, les Régions et les Communautés sont toutes en train - ou même ont déjà adopté - une législation visant à compléter la législation fédérale pour transposer les directives de l'Union européenne interdisant la discrimination. Ainsi, il existe un projet de décret relatif à l'égalité de traitement de la Région wallonne et un autre projet de décret relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination de la Communauté française. La Région de Bruxelles-Capitale a adopté des ordonnances antidiscriminatoires le 4 septembre 2008. La Communauté germanophone a adopté un décret en 2004, révisé en 2007, relatif à la garantie de l'égalité de traitement sur le marché du travail. Enfin, le gouvernement flamand a révisé en 2007 le décret de 2002 sur la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi et a adopté le 2 juillet 2008 un décret relatif à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement. Pour certains de ces décrets et projets de décret, l'harmonisation avec la législation fédérale fait partie des buts poursuivis par leurs rédacteurs mais il n'est pas garanti qu'au final, on se retrouve avec une législation antidiscriminatoire pleinement harmonisée pour toute la Belgique et il conviendra donc de rester attentif sur ce point.

36. L'ECRI recommande aux autorités belges de continuer à compléter le cadre juridique civil et administratif en matière de lutte contre la discrimination raciale afin d'englober tous les types de discrimination dans tous les domaines de la vie, en tenant dûment compte de sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. Il convient en particulier de veiller à l'harmonisation des dispositions prises par les différentes entités fédérées avec la législation fédérale de façon à parvenir à un ensemble cohérent et exhaustif en matière de législation antidiscriminatoire.

37. L'ECRI recommande aux autorités belges d'adopter rapidement l'arrêté royal déterminant les cas et les conditions dans lesquels une mesure d'action positive pour lutter contre la discrimination peut être mise en œuvre.

- *Mise en œuvre de la législation pour lutter contre la discrimination raciale*

38. La nouvelle législation fédérale pour lutter contre la discrimination raciale est trop récente pour pouvoir faire le bilan de sa mise en œuvre. L'ECRI constate toutefois que, même avant cette législation, les tribunaux ont par le passé sanctionné, à plusieurs reprises, des discriminations raciales, notamment à la demande du Centre qui peut ester en justice ou assister la victime d'une discrimination devant le juge. La nouvelle législation devrait donc permettre de confirmer et de renforcer cette tendance, notamment en poussant les juridictions civiles à être moins frileuses en matière d'éléments susceptibles d'être pris en compte comme moyen de prouver la discrimination.

39. La décision du Tribunal du travail de Gand du 26 mars 2007 peut être citée comme un exemple d'une décision de justice sanctionnant une discrimination raciale. Dans cette affaire, une société travaillant dans le domaine de la sécurité a été condamnée pour discrimination directe sur la base de l'origine ethnique parce que le responsable de la société avait demandé par courriel à un employé de rejeter la candidature d'un Belge d'origine turque en expliquant : « un étranger qui va vendre des appareils de sécurité, je n'ai jamais vu cela ». Afin d'éviter qu'un tel comportement se répète, le juge a condamné la société à une astreinte de 2 500 EUR pour la victime et de 500 EUR pour le Centre qui

avait agi en justice à ses côtés. Le Tribunal a demandé la publication de la décision de justice dans les journaux. Le Centre indique que, depuis, la société en question s'est engagée à éliminer la discrimination dans sa politique du personnel et à mettre en œuvre un plan de diversité.

40. Pour un autre exemple, le Centre a agi devant le Tribunal de travail de Bruxelles contre une société fabriquant des portes de garage à la suite d'une annonce publique d'un de ses directeurs selon laquelle sa société ne souhaitait pas recruter des personnes allochtones, autrement dit étrangères, au motif que les clients n'en voulaient pas. Le Tribunal a reconnu l'existence d'une discrimination tout en refusant de la sanctionner. Le Centre a alors fait appel devant la Cour du travail de Bruxelles qui a posé une question préjudicielle à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE). Le 10 juillet 2008, la CJCE a rendu sur cette base son premier arrêt sur l'interprétation de la Directive 2000/43/CE du Conseil, du 29 juin 2000, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. La législation belge invoquée visait à mettre en œuvre l'article de cette directive qui interdit la discrimination directe dans l'accès à l'emploi. L'arrêt de la CJCE permet donc de clarifier sur un certain nombre de points la portée de la législation belge mais aussi de la Directive 2000/43/CE, applicable dans tous les Etats membres de l'Union européenne. En particulier, la CJCE a répondu que le fait pour un employeur de déclarer publiquement qu'il ne recrutera pas de salariés ayant une certaine origine ethnique ou raciale constitue une discrimination directe à l'embauche au sens de la directive, de telles déclarations étant de nature à dissuader sérieusement certains candidats de déposer leur candidature et, partant, à faire obstacle à leur accès au marché du travail¹⁴.
41. Depuis la publication du troisième rapport sur la Belgique, un certain nombre de mesures ont été prises pour informer les victimes potentielles et former les acteurs-clés de la justice sur la législation pour lutter contre la discrimination raciale. En particulier, une campagne visant à garantir une meilleure application des lois interdisant la discrimination a été menée auprès de personnes susceptibles d'être confrontées à des comportements discriminatoires dans leur travail. A titre d'exemple on peut citer les dix séminaires qui se sont tenus en 2007 et qui étaient destinés à expliciter le contenu des lois antidiscriminatoires dans le domaine de l'emploi aux conseillers en prévention au sein des entreprises, aux employeurs, aux syndicats et au monde juridique.
42. L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre leurs efforts pour informer le public sur les dispositions en vigueur interdisant la discrimination raciale et sur toutes les dispositions qui seraient adoptées à l'avenir. Elle souligne également l'importance de maintenir et de renforcer les efforts visant à former tous les acteurs de la justice à la nouvelle législation pour lutter contre la discrimination raciale et d'insister plus particulièrement sur les modalités du partage de la charge de la preuve, tel que prévu dans la nouvelle législation.

Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions

43. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé aux autorités belges d'examiner régulièrement le caractère adéquat des ressources humaines et financières allouées au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après le Centre), afin de lui donner les moyens de remplir sa mission de manière efficace.

¹⁴ CJCE, 10 juillet 2008, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding contre Firma Feryn NV, affaire C-54/07, §28.

44. L'ECRI souligne l'apport important à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale du Centre, qui joue un rôle primordial dans ces questions sur de nombreux plans. En effet, il a pour mission de promouvoir l'égalité des chances et de combattre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence fondée sur : une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, le handicap ou la caractéristique physique. Pour ce faire, le Centre dispose d'un large éventail de compétences qui comprend l'assistance aux victimes, la possibilité d'ester en justice dans certains cas, la formation des fonctionnaires et autres acteurs, les campagnes d'information et le droit de faire des recommandations aux autorités publiques.
45. Depuis l'adoption du troisième rapport, le Centre s'est également vu confier la mission d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et de veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers. A cette fin, le Centre entreprend des études et des analyses, visite régulièrement les centres fermés pour non-ressortissants en situation irrégulière et suit l'évolution de la législation en matière de droit des étrangers. Le Centre est également chargé de stimuler, coordonner et suivre la politique menée en matière de traite et de trafic des êtres humains.
46. A chaque fois que le Centre s'est vu confier une nouvelle mission et de nouvelles compétences, les autorités ont veillé à lui accorder les ressources humaines et matérielles correspondantes, de façon à ce qu'il puisse continuer de mener ses missions à bien dans de bonnes conditions. Le Centre lui-même souligne l'intérêt de se voir confier un rôle dans le domaine des migrations et des droits fondamentaux des étrangers, dans la mesure où ces sujets et les questions de racisme et de discrimination raciale sont très proches. Cette extension de la mission du Centre devrait lui permettre d'avoir une vue générale des problèmes et de proposer des solutions appropriées.
47. A ce jour, le seul motif de discrimination qui n'a pas encore été attribué à un organe spécialisé est le motif de la langue¹⁵. L'article 29 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination¹⁶ prévoit que le Roi désigne l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue. Au moment de préparer ce rapport, cet organe n'avait pas encore été désigné. Or, l'ECRI souligne dans d'autres parties de ce rapport les dangers de l'exploitation en politique des tensions qui existent entre les communautés linguistiques néerlandophone et francophone¹⁷. Elle évoque également des mesures obligeant à prouver que l'on parle le néerlandais ou du moins sa volonté de l'apprendre pour pouvoir accéder à des droits sociaux et qui ont été critiquées par des organisations de droits de l'homme pour leur caractère discriminatoire¹⁸. Elle évoque aussi le problème de l'utilisation abusive par certains employeurs de la condition de la langue maternelle comme critère de recrutement¹⁹. Dans ce contexte, il est donc essentiel de mettre rapidement en place un organe qui pourrait se prononcer sur les questions de discrimination sur la base de la langue. Il est évident que l'indépendance et l'impartialité de cet organe sont indispensables pour la réussite de cette opération.

¹⁵ S'agissant de la discrimination au motif du genre, il existe un Institut pour l'égalité des femmes et des hommes qui dispose de compétences similaires à celles du Centre.

¹⁶ Voir ci-dessus : « La législation pour lutter contre la discrimination raciale ».

¹⁷ Voir ci-dessous : « Racisme dans le discours public ».

¹⁸ Voir ci-dessous : « Discrimination dans divers domaines : - Accès au logement et aux services publics » et « Non-ressortissants : - Politiques d'intégration ».

¹⁹ « Discrimination dans divers domaines : - Emploi ».

48. L'ECRI note que chaque entité fédérée a mis ou est en train de mettre en place des mécanismes locaux visant à conseiller et assister les victimes de discrimination. Par exemple, le décret flamand relatif à l'égalité des chances et l'égalité de traitement du 2 juillet 2008 prévoit la création de « guichets anti-discrimination » dans les 13 plus grandes villes de Flandre et à Bruxelles. Ces guichets accueilleront les victimes de discrimination et développeront des actions préventives locales notamment par la médiation. Le Centre n'a compétence à l'heure actuelle que pour mettre en œuvre la législation fédérale, sauf accord de coopération avec certaines entités fédérées. Il souligne que la meilleure solution dans ce domaine serait de conclure un accord faisant du Centre une entité interfédérale. Cela permettrait d'assurer le même soutien et la même protection aux victimes de discrimination et de délits de haine partout dans le pays, quelle que soit la législation invoquée. L'ECRI note qu'il est prévu de signer un tel accord, les entités concernées étant toutes plutôt en faveur de cette solution, mais la crise politique que connaît la Belgique au moment de préparer ce rapport repousse l'échéance de cette signature. En cas de signature d'un tel accord, il conviendrait évidemment de prévoir le financement et les appuis structurels nécessaires pour répondre à l'extension des activités du Centre.
49. Compte tenu du rôle essentiel que le Centre joue dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, l'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à consolider l'institution du Centre. Il convient de veiller tout particulièrement à consulter assidûment cette institution, à coopérer pleinement avec elle, notamment en tenant compte de ses avis et recommandations dans ses domaines d'expertise.
50. En particulier, l'ECRI recommande vivement aux autorités belges de finaliser l'accord de coopération entre entité fédérale et entités fédérées pour transformer le Centre en une entité interfédérale au service de toutes les victimes de discrimination pour les motifs de discrimination relevant de sa compétence.
51. L'ECRI exhorte les autorités belges à désigner ou à mettre rapidement en place l'organe compétent pour les discriminations au motif de la langue et de donner à cet organe des compétences similaires et la même indépendance qu'au Centre. Elle attire l'attention à ce sujet sur sa Recommandation de politique générale n°2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et sa Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale qui donnent des lignes directrices sur le statut et les compétences d'un tel organe. L'ECRI met particulièrement l'accent sur la nécessité de veiller à ce que l'organe spécialisé dans la lutte contre la discrimination sur la base de la langue soit indépendant et impartial.

II. Discrimination dans divers domaines

Emploi

52. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de mettre en œuvre la législation interdisant la discrimination raciale dans l'emploi. Elle a demandé des efforts supplémentaires pour sensibiliser les entreprises aux questions de discrimination et de diversité, en demandant en particulier d'adopter des plans d'action concrets et d'encourager la diffusion de bonnes pratiques dans ce domaine.
53. L'ECRI note avec satisfaction que les autorités belges dans leur ensemble mais aussi les acteurs du monde de l'emploi comme les syndicats, les agences d'intérim et certains employeurs eux-mêmes ont été très actifs ces dernières années pour prévenir la discrimination et renforcer la diversité dans le monde du travail. Les initiatives sont très nombreuses et il est impossible de les citer toutes mais l'ECRI souhaite évoquer certaines démarches qui vont dans le sens de la diversité dans l'emploi²⁰.
54. Les autorités fédérales ont créé une Cellule entreprise multiculturelle qui depuis 2001 sensibilise les entreprises à ce sujet. Le projet pilote « Label Egalité Diversité » instauré en 2006 a pris de l'ampleur et plusieurs entreprises privées et institutions publiques se sont vu attribuer le label depuis²¹. Certains estiment toutefois que ce label est attribué de manière trop laxiste. Un monitoring socio-économique devrait voir le jour prochainement, ce qui devrait permettre de mieux connaître les problèmes rencontrés par les groupes minoritaires dans l'accès à l'emploi mais aussi de prendre les mesures les mieux appropriées pour les résoudre²². La Convention collective n°38 de 1983 concernant le recrutement et la sélection des travailleurs a été adaptée pour couvrir la discrimination à tous les stades de l'exécution d'un contrat de travail. Les partenaires sociaux, réunis au sein du Conseil national du travail, ont adopté un Code de conduite relatif à l'égalité de traitement lors du recrutement et de la sélection des travailleurs le 10 octobre 2008. Ce Code est annexé à la Convention collective n°38. Une nouvelle Convention collective n°95 sur l'égalité de traitement durant toutes les phases de la relation de travail a été adoptée. Enfin, le Conseil national du travail a rédigé un avis sur les « actions positives ».
55. En Flandre, la politique d'égalité des chances comprend des mesures pour favoriser la participation proportionnelle des groupes minoritaires sur le marché de l'emploi et la diversité au sein des entreprises. Il existe un plan d'action diversité au niveau de la Région mais aussi des plans diversité au sein de certaines entreprises. On peut également citer les aides financières accordées par les autorités flamandes aux initiatives telles que « Jobkanaal », un accord de coopération des organisations patronales flamandes pour favoriser le recrutement des personnes défavorisées en ce qui concerne l'accès à l'emploi. La Région soutient financièrement les consultants diversité des syndicats et les organisations travaillant en faveur de l'emploi des immigrés. Les autorités développent également une politique de diversité au sein de l'administration flamande, en fixant des objectifs à atteindre à l'administration dans ce domaine.

²⁰ Concernant la mise en œuvre de la législation pour lutter contre la discrimination raciale dans le domaine de l'emploi, voir ci-dessus : « La législation pour lutter contre la discrimination raciale ».

²¹ Concernant l'attribution de ce label à la police, voir ci-dessous « Conduite de la police ».

²² Voir sur ce point ci-dessous : « Monitoring du racisme et de la discrimination raciale ».

56. La Région wallonne a pris de nombreuses mesures visant à favoriser la diversité au sein des entreprises. Par exemple, elle a créé un prix « diversité et ressources humaines ». Elle s'appuie sur les Centres régionaux d'intégration²³ et sur un système de « job coaching ». La Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone ont aussi pris des mesures qui visent à plus de diversité dans le domaine de l'emploi.
57. Toutes ces initiatives positives ne doivent pas faire oublier la persistance du problème de la discrimination raciale dans l'emploi, qu'elle soit directe ou indirecte, qu'elle porte sur l'accès à l'emploi ou sur les conditions d'emploi. Des études font apparaître qu'à diplôme égal, la candidature des immigrés ou des personnes d'origine immigrée est beaucoup plus facilement rejetée par les employeurs²⁴. Il y a encore des employeurs qui se fondent pour ce faire sur la seule base de l'origine ethnique du candidat. La discrimination peut aussi être le résultat du manque de reconnaissance des diplômes acquis à l'étranger. Les autorités ont indiqué qu'elles étudient la question pour améliorer la situation dans ce domaine et permettre aux non-ressortissants d'obtenir des emplois au niveau de leurs qualifications.
58. Il reste à résoudre le cas particulier des offres d'emploi qui indiquent qu'une langue maternelle spécifique est exigée pour obtenir un poste alors même que rien ne justifie une telle exigence. Le Centre, qui n'est pas compétent pour les discriminations fondées sur la langue, est néanmoins intervenu en publiant en 2006 une Note portant sur le critère de langue maternelle dans les offres d'emploi où il demande de remplacer le critère de la langue maternelle par des critères plus objectifs. Selon le Centre, les offres contenant des critères de langue maternelle peuvent constituer une discrimination sur base de l'origine ethnique.²⁵
59. Pour sa part, l'ECRI rappelle qu'une exigence linguistique pour accéder à un emploi doit être raisonnable et justifiée et répondre au besoin particulier de l'emploi en question. Sans une telle justification, une exigence d'un niveau de langue trop élevé s'analyserait en une discrimination sur la base de la langue qui devrait donc être sanctionnée à ce titre²⁶.
60. L'ECRI recommande aux autorités de poursuivre leurs efforts visant à lutter contre la discrimination raciale directe et indirecte à l'emploi et à favoriser la diversité culturelle au sein des entreprises en coopération avec les acteurs-clés dans ce domaine et notamment les syndicats, les organisations d'employeurs et les agences d'intérim.
61. L'ECRI recommande aux autorités belges d'apporter une attention particulière à la discrimination à l'accès à l'emploi qui pourrait résulter d'exigences injustifiées

²³ Voir ci-dessous : « Groupes vulnérables/cibles : - Non-ressortissants : - Politiques d'intégration ».

²⁴ Voir par exemple, ORBEM, ULB et KUL, Discrimination des étrangers et des personnes d'origine étrangère sur le marché du travail de la Région de Bruxelles-Capitale, Recherche dans le cadre du Pacte social pour l'emploi des Bruxellois, janvier 2005, 96 p.

²⁵ Selon le Centre, les offres contenant des critères de langue maternelle peuvent constituer d'une part une discrimination volontaire sur base de l'origine ou de l'ethnie s'il est démontré que l'intention de l'auteur est d'écartier certains candidats pour des motifs étrangers à leur qualification mais qui sont uniquement liés à leur nationalité ou à leur origine. D'autre part, ces critères de langue maternelle constituent une discrimination indirecte bien qu'involontaire en ce qu'ils conduisent à l'exclusion de candidats potentiels uniquement sur base de considérations sans lien avec leurs compétences réelles, soit parce que ces derniers ne se présenteraient pas croyant à tort ne pas remplir les critères linguistiques, soit parce qu'ils seraient d'office exclus lors de la sélection. Voir la Note publiée en annexe du Rapport annuel 2006 du Centre.

²⁶ Voir ci-dessus « La législation pour lutter contre la discrimination raciale » et « Organes de lutte contre la discrimination et autres institutions ».

en matière de connaissances linguistiques à la lumière de la Note du Centre mentionnée ci-dessus. Il convient de continuer à sensibiliser les employeurs et les agences d'intérim sur ce point mais aussi à sanctionner toute discrimination qui aurait eu lieu.

Éducation

62. L'ECRI est préoccupée par des informations indiquant que les enfants immigrés et d'origine immigrée et dont la langue n'est pas celle parlée à l'école ont généralement des résultats scolaires moins satisfaisants que les enfants d'origine belge. Il semblerait également qu'ils sont orientés plus facilement vers l'enseignement secondaire professionnel et auraient donc moins de chances de poursuivre des études supérieures²⁷.
63. De façon générale, la situation désavantageuse dans le domaine de l'éducation des enfants d'origine immigrée est présentée comme l'un des défis à relever par les Communautés, compétentes en matière d'éducation, même si la situation n'est pas tout à fait la même selon le système scolaire mis en place. Plusieurs facteurs sont avancés pour expliquer le désavantage des enfants d'origine immigrée, dont les difficultés liées à la langue et le statut socio-économique moins élevé d'un grand nombre de familles d'origine immigrée. L'ECRI est inquiète de constater que d'autres facteurs tels que le racisme ou la discrimination raciale sont présentés comme jouant également un rôle dans certains cas, notamment en ce qui concerne l'accès à une école mais aussi en raison du comportement de certains élèves, de certains parents d'élèves, voire de certains enseignants, peu sensibilisés à l'apport de la diversité culturelle. L'ECRI trouve particulièrement préoccupantes les allégations selon lesquelles des écoles procéderaient à un filtre à l'inscription. Selon une enquête récente menée par un collectif d'ONG, certaines écoles tiendraient compte de critères inacceptables dont l'origine ethnique de l'élève pour décider de l'inscrire ou non. Le cas d'une école publique qui a refusé l'inscription de deux élèves au motif que leur mère respective portait le voile est isolé mais choquant. Du fait de ce filtrage pratiqué par certaines écoles et pas du tout par d'autres, mais aussi en raison de la ségrégation de facto qui existe en matière de logement²⁸, certaines écoles se retrouvent avec une forte proportion d'enfants immigrés. Parfois elles sont même quasi exclusivement fréquentées par ces enfants. L'ECRI trouve choquant que ces écoles, notamment celles relevant de la Communauté française, sont parfois qualifiées d'« écoles noires », par opposition aux écoles « d'élites » qui seraient « blanches », mais aussi d'« écoles-ghettos », voire d'« écoles-poubelles ». Ces termes qui selon l'ECRI sont à bannir lorsqu'il s'agit de désigner des écoles, reflètent pourtant bien la gravité de la situation et les problèmes en matière d'égalité des chances dans l'éducation en Belgique.
64. L'ECRI constate avec intérêt que les autorités belges sont conscientes des désavantages dont souffrent les élèves d'origine immigrée qui ne sont pas de langue maternelle de l'école qu'ils fréquentent et des problèmes liés au manque de mixité sociale dans certaines écoles. Les Communautés ont pris plusieurs mesures pour y remédier. Depuis 2002, les autorités flamandes ont mis en place une politique intégrée de l'égalité des chances dans l'enseignement, consistant à affecter des fonds supplémentaires aux établissements qui remplissent une série de critères comprenant le fait d'avoir une forte proportion d'enfants défavorisés socio-économiquement et/ou qui ne parlent pas le

²⁷ Concernant plus particulièrement l'accès à l'éducation des enfants des Gens du voyage, voir ci-dessous : « Groupes vulnérables/cibles : - Gens du voyage ».

²⁸ Sur ce point, voir ci-dessous « Discrimination dans divers domaines : - Accès au logement et aux services publics ».

néerlandais à la maison. Des plateformes locales de consultation permettent le dialogue entre tous les acteurs intéressés. C'est aussi depuis 2002 que les parents ont le droit d'inscrire leurs enfants dans l'école de leur choix en Flandre. La Communauté française a depuis 2007 pris des dispositions décrétales (décret inscriptions puis actuellement décret mixité sociale) pour intervenir sur le manque de mixité sociale dans certaines écoles.

65. Concernant les élèves primo-arrivants dans une école enseignant dans une langue qui n'est pas la leur, chaque Communauté a mis en place un système d'accueil scolaire visant à faciliter l'adaptation des enfants. En Flandre, ces enfants rejoignent des classes d'accueil avec des cours intensifs de néerlandais. La Communauté française, tout comme la Communauté germanophone, prévoit un système de « classes-passerelles » qui sont des classes transitoires, permettant de rejoindre aussi vite que possible les classes standards. Elles prévoient également des conseils d'intégration dans les écoles où se trouvent des classes-passerelles.
66. Toutes les Communautés prévoient des modules d'enseignement pour les enfants qui, de plusieurs manières, les sensibilisent aux droits de l'homme et au respect mutuel. Les enseignants sont également formés dans ce domaine et certaines écoles développent des projets pédagogiques sur la commémoration de l'Holocauste ou sur la connaissance et l'appréciation de la diversité culturelle. Toutefois, compte tenu des préoccupations évoquées ci-dessus concernant des cas d'intolérance et de discrimination dans les écoles, des efforts supplémentaires devraient être fournis pour sensibiliser davantage les élèves mais aussi le corps enseignant à la nécessité de lutter contre toute forme de racisme et d'apprécier à sa juste valeur l'enrichissement culturel qui résulte de l'immigration.
67. Il existe des possibilités pour certains enfants immigrés ou d'origine immigrée d'étudier leur langue et culture d'origine à l'école, mais les cours sont financés et assurés par les Etats d'origine.
68. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et d'accentuer leurs efforts visant à assurer à tous les enfants d'origine immigrée une égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement. L'ECRI recommande en particulier de continuer à prendre des mesures visant à favoriser la mixité sociale dans les écoles publiques et de renforcer les formations initiales et continues des enseignants sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale, d'une part, et sur l'enrichissement qu'apporte la diversité à la société belge, d'autre part²⁹.
69. L'ECRI recommande aux autorités belges d'adopter une approche plus systématique de l'enseignement des langues et cultures d'origine.

Accès au logement et aux services publics

70. Plusieurs études indiquent que la discrimination raciale dans le domaine du logement est depuis longtemps un problème en Belgique. Cette discrimination serait tant directe que structurelle.
71. La discrimination structurelle consiste en une ségrégation de facto. Certains quartiers défavorisés ont une très forte proportion d'habitants immigrés ou d'origine immigrée. Il conviendrait de se pencher sur la nécessité d'encourager la mixité sociale de certains quartiers pour éviter la création de « ghettos » tout

²⁹ Voir la Recommandation de politique générale n°10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, qui donne des lignes directrices en la matière.

en veillant bien à ne pas discriminer un groupe ou un autre au moment de prendre des mesures à cette fin.

72. Concernant la discrimination directe, certains propriétaires privés rejettent encore – ou demandent aux agences immobilières de rejeter - les candidatures de locataires ou d'acheteurs sur la base de leur origine. Or, un tel comportement est contraire à la loi qui prévoit qu'un propriétaire ou une agence immobilière peut voir sa responsabilité engagée en cas de comportement discriminatoire. L'ECRI a reçu des informations selon lesquelles des Noirs, ou des personnes d'origine marocaine ou turque, ou encore des femmes portant le voile ont parfois souffert de discrimination dans l'accès à un logement. Dans certains cas, les tribunaux ont sanctionné des propriétaires pour discrimination raciale même si, de l'avis des ONG, le nombre d'affaires portées devant la justice reste faible par rapport aux problèmes existants.
73. L'ECRI note avec intérêt qu'en 2007, le Centre a lancé une campagne pour prévenir et combattre la discrimination au logement. Cette campagne vise tous les acteurs-clés dans ce domaine, du locataire au propriétaire en passant par les agences immobilières.
74. L'ECRI encourage vivement les autorités belges à continuer de prendre des mesures visant à lutter contre les discriminations raciales dans l'accès au logement et aux services publics en prenant des mesures d'action positive visant à assurer un réel accès à ces droits³⁰ mais aussi en poursuivant les campagnes de sensibilisation et en sanctionnant, le cas échéant, les personnes ou les services qui ne respecteraient pas l'interdiction de la discrimination raciale.
75. Le Code du logement flamand a été modifié le 15 décembre 2006 et impose depuis une nouvelle condition aux candidats au logement social en Flandre qui est de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais. Il y a plusieurs moyens de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais qui comprennent le fait de s'inscrire et de suivre régulièrement des cours de néerlandais gratuits. La mesure s'applique en principe à tous les candidats locataires, quelle que soit leur nationalité, y compris aux Belges francophones ou germanophones. Il existe des possibilités d'exemption par exemple pour les personnes gravement malades.
76. Les nouvelles dispositions du Code exigent également des non-ressortissants primo-arrivants le fait de s'inscrire et de suivre régulièrement le parcours d'intégration civique primaire obligatoire³¹. Les autorités flamandes ont expliqué avoir introduit ces mesures pour assurer la sécurité et la viabilité du logement social, au moyen d'un niveau minimal de compréhension mutuelle. Le fait de ne pas se conformer aux nouvelles exigences peut entraîner le refus d'accorder un logement social, voire la résiliation du bail d'un logement social déjà accordé. Ces nouvelles exigences s'inscrivent donc dans le cadre plus large des mesures obligatoires prises au nom de l'intégration et surtout de la langue comme facteur-clé de cette intégration.
77. Au moment de l'introduction de ces nouvelles exigences dans le Code du logement flamand, certaines inquiétudes ont été exprimées par les organisations de droits de l'homme et les représentants des groupes minoritaires concernés. La *Liga voor Mensenrechten* (Ligue des droits de l'homme flamande) et une association flamande d'aide au logement (*Vlaams*

³⁰ Concernant les mesures d'action positive, voir ci-dessus « La législation pour lutter contre la discrimination raciale ».

³¹ Sur ce parcours, voir ci-dessous : « Non-ressortissants : - Politiques d'intégration ».

Overleg Bewonersbelangen) ont introduit un recours en annulation devant la Cour constitutionnelle qui s'est prononcée le 10 juillet 2008³². Dans son arrêt, la Cour pose des limites strictes à l'application de ces exigences. Elle a écarté la possibilité d'imposer l'exigence de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais aux francophones résidant dans une des communes flamandes dite « à facilités linguistiques » permettant l'utilisation du français dans les échanges avec les autorités.

78. Surtout, la Cour constitutionnelle a considéré que l'obligation de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais n'est pas disproportionnée à l'objectif qui est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine dès lors: 1) qu'elle ne porte que sur une connaissance élémentaire de la langue, 2) que des cours sont mis gratuitement à la disposition des personnes et que celles-ci sont libres de démontrer leur volonté d'apprendre le néerlandais par tout autre moyen; 3) qu'aucune obligation de résultat ne peut leur être imposée, de sorte que ni la connaissance effective de la langue ni son usage après que des cours ou une autre forme d'apprentissage ont été suivis ne peuvent être ni exigés ni vérifiés par le bailleur. La Cour se prononce également sur les sanctions qu'il est possible d'imposer au candidat à la location ou au locataire d'un logement social qui refuse de respecter l'obligation de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais ou de suivre le parcours d'intégration civique. La Cour précise que ces sanctions ne sont pas contraires au principe de non-discrimination sous réserve « qu'elles soient proportionnées aux nuisances ou dégradations causées par ce refus ». La résiliation d'un bail pour non respect de ces exigences n'est possible que « moyennant un contrôle judiciaire préalable ».
79. L'ECRI est consciente de l'importance de la langue comme facteur d'intégration et, de façon générale, elle soutient les efforts tendant vers une société intégrée en Belgique. Toutefois, en ce qui concerne ces nouvelles exigences, et de façon générale, toute mesure impliquant une obligation liée à la langue ou à l'intégration pour accéder à une prestation sociale, l'ECRI appelle à la plus grande vigilance. L'ECRI considère que le fait d'imposer des sanctions administratives ou de refuser - voire de supprimer - l'accès à un droit social exige la mise en place et le fonctionnement de tout un arsenal administratif devant permettre à la fois de vérifier que les personnes respectent leurs obligations mais aussi de veiller à ce que les sanctions appliquées soient proportionnées au but poursuivi et ne limitent pas de façon excessive l'exercice des droits individuels tels que le droit au logement ou le droit à la vie privée et familiale. Selon l'ECRI, cet arsenal administratif suppose la mobilisation de personnes et de moyens financiers qu'il serait plus efficace de mettre au service des mesures incitatives en matière d'intégration. C'est pourquoi l'ECRI encourage plutôt les mesures incitatives dont le but est de favoriser l'intégration ou l'apprentissage d'une langue et parmi elles, les offres de cours gratuits qui s'avèrent efficaces dès lors qu'elles sont tout à fait adaptées aux besoins des personnes concernées.
80. L'ECRI rappelle que pour éviter une discrimination, il convient de veiller à ce que la différence de traitement résultant de telles mesures soit raisonnable et justifiée, c'est-à-dire qu'elle ait un but légitime mais aussi que les moyens mis en œuvre pour l'atteindre soient proportionnés au but visé, comme l'exige en particulier la Cour constitutionnelle dans l'affaire mentionnée ci-dessus mais aussi en général la Cour européenne des droits de l'homme dans sa jurisprudence sur le principe de non-discrimination. Sur cette base, l'ECRI s'interroge sur la réelle efficacité de mesures présentées comme visant à intégrer les non-néerlandophones mais qui, aux dires de représentants des

³² Cour constitutionnelle belge, arrêt N° 101/2008 du 10 juillet 2008.

groupes visés (les Belges francophones et les minorités ethniques en Flandre) participent plutôt à la stigmatisation des non-néerlandophones en donnant l'impression que la responsabilité de l'intégration pèse sur leurs seules épaules et que, sauf à les obliger, les non-néerlandophones ne feraient jamais d'efforts pour apprendre le néerlandais. A ce sujet, l'ECRI rappelle que l'intégration est un processus à double sens qui implique une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires³³. Elle devrait permettre aux groupes minoritaires de faire partie intégrante de la société et être clairement distinguée de l'assimilation : l'intégration ne signifie pas gommer les différences.

81. Selon l'ECRI, les autorités belges, à tous les niveaux, doivent veiller à ne pas adopter de mesures qui pourraient avoir un effet discriminatoire sur les personnes dont la langue maternelle n'est pas le néerlandais. L'ECRI souligne que tout système de sanction ou de droit conditionné à l'intégration ou à l'apprentissage d'une langue devrait être fondé sur le principe de proportionnalité entre le but poursuivi et les mesures prises pour atteindre ce but et respecter pleinement les droits des personnes, notamment le droit à la vie privée et familiale.
82. L'ECRI recommande aux autorités de revoir les nouvelles conditions liées à la langue et à l'intégration dans le Code du logement flamand en s'assurant que cette nouvelle législation n'a pas un effet contre-productif sur le processus d'intégration en stigmatisant les personnes dont la langue maternelle n'est pas le néerlandais ou en mettant en danger les droits individuels dont elles jouissent. L'ECRI considère que le fait d'imposer des sanctions administratives ou de refuser l'accès au logement social n'est pas un moyen approprié pour convaincre les personnes intéressées d'apprendre une langue ou de suivre des cours d'intégration et que des mesures d'incitation positives devraient être considérées comme des moyens suffisants de persuasion.
83. A côté de la modification du Code du logement par la Région flamande, plusieurs communes situées en Flandre, surtout à proximité de Bruxelles et de la frontière avec la Région wallonne, ont introduit ces dernières années l'exigence de démontrer une certaine maîtrise du néerlandais ou du moins de montrer la volonté d'apprendre le néerlandais comme condition préalable pour accéder à certains services publics. Par exemple, une commune exige de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais pour pouvoir acheter des terrains communaux. Un autre règlement de la même commune prévoit de limiter la location de salles communales aux néerlandophones uniquement, la démonstration de la volonté d'apprendre le néerlandais n'étant pas suffisante dans ce cas. Les autorités flamandes précisent qu'il s'agit dans chacun de ces cas de décisions que les conseils communaux concernés ont prises dans le cadre de leur autonomie communale et qui ne s'appliquent donc que dans les communes concernées. Le gouvernement flamand en tant qu'autorité de tutelle peut toutefois intervenir pour annuler une mesure prise par une commune pour peu qu'il soit saisi d'une plainte dans le délai fixé par la loi. Ainsi, le gouvernement flamand a annulé l'arrêté d'un conseil communal interdisant l'accès des terrains de jeux communaux aux enfants ne connaissant pas le néerlandais parce qu'il était discriminatoire. Le gouvernement flamand a également dû intervenir face à la demande faite par une commune à ses habitants de dénoncer tout commerçant qui afficherait des informations dans une langue autre que le néerlandais. En effet, cette demande va à l'encontre de la législation belge qui prévoit que l'emploi des langues est libre dans les relations privées. Dans les autres cas mentionnés ci-dessus, le gouvernement flamand a indiqué qu'il n'a pas été saisi par une réclamation, ni de la part de

³³ Sur l'intégration, voir également « Non-ressortissants : - Politiques d'intégration ».

citoyens, ni de la part de conseillers communaux et ne s'est donc pas prononcé sur la validité des mesures prises.

84. Les mesures prises par certaines communes et portant sur la connaissance ou l'apprentissage du néerlandais s'inscrivent dans un contexte de tensions politiques entre néerlandophones et francophones qui ont connu une intensification ces derniers mois³⁴. L'ECRI comprend que la Flandre, dont la langue officielle est le néerlandais, et en particulier les communes flamandes à la périphérie de Bruxelles-Capitale, Région bilingue, et près de la frontière avec la Région wallonne, qui est francophone, prennent des mesures visant à renforcer l'emploi du néerlandais par les habitants et à protéger le statut du néerlandais tel que consacré dans la loi. A ce sujet, l'ECRI salue toutes les mesures qui sont prises depuis un certain nombre d'années déjà par les autorités flamandes à tous les niveaux, visant à encourager les habitants à apprendre le néerlandais et à leur offrir des possibilités en ce sens. Les cours de néerlandais, et les « tables de conversation » en néerlandais (qui sont des débats organisés pour permettre d'améliorer la pratique de cette langue) font partie de ces mesures incitatives. Concernant les mesures obligatoires prises par les communes, l'ECRI renvoie aux remarques ci-dessus concernant le Code du logement flamand, notamment en ce qui concerne la nécessité de veiller au caractère proportionné entre les moyens et le but poursuivi pour éviter une discrimination sur la base de la langue ou de l'origine.
85. L'ECRI encourage vivement les autorités belges à continuer de prendre des mesures visant à favoriser l'apprentissage de la langue officielle locale (que ce soit le néerlandais, le français ou l'allemand) par les habitants dont la langue maternelle est autre de façon notamment à faciliter les échanges entre les services publics et ces habitants.
86. L'ECRI recommande aux autorités de revoir les mesures prises au niveau communal et exigeant la connaissance ou l'apprentissage du néerlandais pour accéder à certains services. Il est important de ne prendre aucune mesure qui aurait un effet contre-productif sur le processus d'intégration en stigmatisant les personnes dont la langue maternelle n'est pas le néerlandais ou en mettant en danger les droits individuels dont elles jouissent.

III. Racisme dans le discours public

Racisme dans le discours politique

87. Dans son troisième rapport, l'ECRI s'est dit préoccupée par le maintien de la présence de propos racistes et xénophobes en politique en Belgique et par le succès croissant des partis qui usaient d'une propagande raciste ou xénophobe. Elle a fait part de ses inquiétudes quant à la propagande nationaliste du *Vlaams Blok*, qui contribuait à alimenter un climat de tension entre les différentes Régions et Communautés de Belgique. Elle a recommandé une intensification de la réponse des institutions face à l'exploitation du racisme et de la xénophobie en politique, en particulier en sanctionnant la diffusion de documents racistes par des partis politiques et en prévoyant la suppression du financement public des partis faisant preuve d'une hostilité manifeste à l'égard des droits et libertés garantis par la CEDH.
88. L'ECRI note avec intérêt que, depuis son dernier rapport, des progrès significatifs concernant la mise en place et l'utilisation d'outils visant à lutter contre le discours raciste en politique ont été accomplis.

³⁴ Sur ce point, voir également ci-dessous : « Racisme dans le discours public ».

89. Certaines figures politiques ont fait l'objet de sanctions pénales pour avoir diffusé une idéologie raciste. En 2006, le président du Front national (FN) et son attaché parlementaire ont été condamnés à des peines de travail et à une amende pour incitation à la haine raciale prohibée par l'article 5 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, sur la base de tracts de programmes électoraux et de certaines caricatures. En application de l'article 5bis de la même loi, le président du FN a été déchu de ses droits politiques pendant une durée de sept ans. Par ailleurs trois candidats du Front nouveau de Belgique (FNB) ont été condamnés à un mois de prison avec sursis et à verser un dédommagement des frais encourus par le Centre pour ester en justice, pour avoir distribué un tract raciste lors d'élections communales.
90. Le 9 novembre 2004, la Cour de cassation a confirmé la décision de la Cour d'appel de Gand du 21 avril 2004 condamnant trois associations³⁵ liées au *Vlaams Blok* à une amende de plus de 12 000 EUR chacune pour infraction à l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 interdisant le fait de participer à une organisation prônant le racisme. La jurisprudence a donc abandonné l'ancienne position critiquée par l'ECRI, qui était de considérer que seule la Cour d'assises était compétente pour ce type d'affaires parce qu'elles constituaient des « délits politiques ». Suite à cette affaire, le *Vlaams Blok* s'est renommé le *Vlaams Belang* (Intérêt flamand) et il a dû adopter un nouveau programme moins extrémiste et xénophobe qu'avant, même si les modifications apportées sont plus d'ordre cosmétique, l'idéologie générale du parti restant la même.
91. Concernant la suppression du financement public de partis montrant leur hostilité envers les libertés et les droits de l'homme, l'ECRI note avec satisfaction que l'Arrêté royal du 31 août 2005 déterminant les modalités d'exécution de la loi de 1989 (qui prévoit la possibilité de supprimer une dotation publique à un parti représenté à l'Assemblée) est entré en vigueur le 13 octobre 2005. Une procédure visant à demander la suppression de la dotation publique a été introduite en 2006 à l'encontre du *Vlaams Belang*, mais a dû être interrompue pour des raisons de forme. Une nouvelle procédure a été introduite en 2007 et elle est toujours en cours devant le Conseil d'Etat.
92. Il existe un accord de coopération entre le Centre et la Poste qui prévoit que cette dernière peut faire appel au Centre pour obtenir un avis en matière d'écrits qu'on lui demande de distribuer et qui seraient en infraction avec la loi antiraciste. Cet accord a été révisé en juillet 2006. Il est envisagé d'étendre cette solution à des accords entre le Centre et d'autres distributeurs de courriers privés.
93. Enfin, le cordon sanitaire mis en place par les principaux partis belges, qui consiste à refuser de négocier avec les partis d'extrême droite de façon à toujours les laisser dans l'opposition, a sans doute participé à la fragilisation de ces derniers. En effet, ces partis furent en stagnation voir en régression lors des élections législatives de 2007, notamment si on compare les résultats avec ceux des élections régionales de 2004. On constate également que les partis d'extrême droite n'ont pas vraiment joué un rôle-clé dans la crise politique qui dure depuis les élections législatives du 10 juin 2007, quand bien même l'un des chevaux de bataille du *Vlaams Belang* est l'indépendance de la Flandre.
94. La prudence s'impose toutefois, dans la mesure où les partis d'extrême droite continuent de distiller leur propagande raciste, antisémite et xénophobe. Certains responsables et militants de partis extrémistes tiennent également en public des propos racistes à l'encontre de l'autre communauté linguistique au nom d'un nationalisme exacerbé. Cette exploitation d'un climat de tension

³⁵ Vlaamse Concentratie, Nationalistisch Vormingsinstituut et Nationalistische Omroepstichting.

politique intercommunautaire entre francophones et néerlandophones est particulièrement regrettable dans la mesure où elle incite une partie de la société de part et d'autre à céder aux tentations des préjugés et stéréotypes intercommunautaires. Toutefois, il faut souligner que la grande majorité des Belges francophones et néerlandophones refusent de tomber dans un tel piège.

95. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à lutter contre le racisme dans le discours politique en appliquant les mécanismes mis en place pour ce faire, en évaluant régulièrement leur efficacité et en les complétant si nécessaire.

Racisme dans les médias et sur Internet

96. Le Plan d'action fédéral contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et la violence qui y est associée de 2004³⁶ prévoit d'accorder une attention particulière aux idéologies racistes et antisémites qui se propagent sur Internet. Le 21 mars 2006 s'est tenu un symposium sur « cyberhaine : racisme et discrimination sur Internet », à partir duquel a été mis en place un site Internet qui permet à tous ceux qui tombent sur un site raciste de le signaler : www.cyberhate.be. Un guide d'utilisation à l'adresse de l'internaute, intitulé « delete cyberhate » a été distribué par le Centre. Certaines personnes qui ont diffusé des propos incitant à la haine raciale ont été sanctionnées par la justice pénale. Par exemple, ceux qui ont participé à la diffusion sur Internet d'une version raciste d'une chanson populaire pour enfants ont été condamnés en 2005 à payer une amende. En juin 2006 les gestionnaires d'un site du « centre islamique belge de Molenbeek » ont été condamnés à 10 mois de prison dont cinq mois ferme et à 15 000 EUR d'amende pour avoir clairement incité à la haine contre le peuple israélien et les Juifs en général. Il existe un groupe de pilotage mis en place par les autorités pour lutter contre le racisme sur Internet. Une circulaire du parquet sur la lutte contre la cybercriminalité en général est en cours de préparation.
97. En dépit de toutes les mesures prises ces dernières années, tous les observateurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'accordent pour dire que la situation est extrêmement préoccupante en ce qui concerne le racisme sur Internet en Belgique et que ces dernières années ont vu une forte augmentation des pages Internet, des forums de discussion racistes accessibles depuis des sites Internet belges. Le problème concerne des sites Internet de propagande raciste qui diffusent des discours de haine contre les immigrés ou les personnes d'origine immigrée, et notamment, les Marocains, les Turcs, les Noirs, et contre les Juifs. Les courriels envoyés en chaîne, et surtout des courriels véhiculant des messages dénigrant les musulmans, sont également un problème récurrent. Il est vrai que ce problème concerne également des sites se trouvant en dehors de Belgique et qu'une action efficace dans ce domaine suppose donc aussi une coopération internationale.
98. Les forums de discussion entre internautes sont parfois la source de propos racistes et nationalistes qui visent les mêmes groupes que ceux listés ci-dessus mais aussi les Belges francophones et/ou les Wallons, d'une part, et les Flamands, d'autre part. Les forums de discussion qui posent problème sont souvent ceux postés sur des sites Internet racistes mais aussi parfois ceux qui permettent aux lecteurs des principaux journaux francophones ou néerlandophones belges de commenter des articles publiés dans ces journaux. Les articles qui suscitent ces commentaires sont eux-mêmes dépourvus de connotations racistes. Or, même si ces forums de discussion sont censés être modérés, de nombreux exemples montrent que des propos - parfois

³⁶ Voir ci-dessous : « Le Plan d'action contre le racisme ».

violemment - racistes, accessibles à tous, sont régulièrement publiés sans jamais être sanctionnés ni retirés du forum.

99. Concernant les articles publiés et les reportages diffusés dans les médias, l'ECRI note que, selon une étude universitaire récente portant sur les médias francophones et néerlandophones, la plupart des médias font des efforts pour informer sur les groupes minoritaires de façon objective ainsi que sur les problèmes de racisme et de discrimination qu'ils rencontrent et que les cas de racisme sont « rarissimes ». Les médias ne sont toutefois pas à l'abri de la tentation du sensationnalisme en publiant des articles de journaux favorisant la propagation de stéréotypes et de préjugés racistes. Par exemple, en 2008, un article d'un journal de grande diffusion en Belgique portant sur la présence d'enfants musulmans dans les écoles belges titrait « Comment l'Islam gangrène l'école ». Le 13 novembre 2008, l'AJP (Association des Journalistes professionnels) a rendu un avis concernant cet article par lequel elle recommande "d'éviter les généralisations et les manichéismes injustifiés, de nuancer correctement les articles relatifs aux personnes issues de l'immigration, d'éviter les polarisations et les perspectives du type 'nous/eux'". Elle a aussi déclaré : "Il est demandé aux journalistes d'assurer le suivi maximal de chaque sujet, jusque dans sa forme définitive, y compris le choix des titres, illustrations et images". L'ECRI note avec intérêt que les Recommandations de 1994 de l'Association générale des Journalistes professionnels en matière d'information relative aux personnes issues de l'immigration sont en cours de révision en collaboration avec le Centre. D'autres initiatives visant à lutter contre le racisme dans les médias ont été prises sous la forme de séminaires et de formations pour les journalistes. Certaines initiatives visent à renforcer la diversité parmi les professionnels des médias.

100. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et de renforcer leurs efforts en vue de lutter contre la présence d'expressions racistes diffusées au moyen d'Internet. Elle leur recommande de coopérer au niveau international avec les autres Etats pour éviter toute lacune juridique permettant de diffuser ce genre de matériel. L'ECRI attire notamment l'attention sur sa Recommandation de politique générale n°6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet³⁷.

101. L'ECRI encourage les autorités belges à poursuivre leurs efforts visant à sensibiliser les médias, sans porter atteinte à leur indépendance éditoriale, à la nécessité d'éviter que les reportages mais aussi les forums de discussions des lecteurs publiés sur leur site Internet contribuent à créer une atmosphère d'hostilité et de rejet envers les membres de groupes minoritaires. Elle leur recommande d'engager un débat avec les médias et les membres des organisations pertinentes de la société civile sur les meilleurs moyens à employer à cette fin.

Racisme dans le sport

102. Ces dernières années, on a dénombré plusieurs incidents de violence verbale raciste (surtout contre des joueurs noirs) et antisémite dans les stades de football en Belgique. Ces incidents ont conduit les autorités à prendre des mesures pour lutter contre le racisme dans le football. L'ECRI note avec intérêt que le Service fédéral intérieur a adopté le 14 décembre 2006 une circulaire contenant des « directives à l'encontre des propos et slogans blessants, racistes et discriminatoires scandés en chœur à l'occasion des matches de football »

³⁷ Voir également la recommandation faite ci-dessus par l'ECRI de ratifier le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques dans la partie « Instruments juridiques internationaux ».

(Circulaire OOP 40, C 2007/00472). Cette circulaire prévoit un grand nombre de mesures de sensibilisation mais aussi la possibilité pour l'arbitre d'interrompre provisoirement ou définitivement un match lorsque les supporters scandent des slogans racistes. Une Charte parrainée par des grands noms du football belge visant à lutter contre toute forme de racisme et de discrimination dans les stades de football a été adoptée au niveau fédéral. En 2006 et 2007 a été menée une campagne de sensibilisation « Ne faites pas le singe dans les stades, dites non au racisme » et une bande dessinée « Couleur foot » a été diffusée. Dans certains cas, des clubs belges ont été sanctionnés par les autorités sportives compétentes lorsque des propos insultants racistes ont été tenus par leurs supporters.

103. L'ECRI encourage vivement les autorités belges à poursuivre et à renforcer leurs efforts en vue de lutter contre le racisme dans le sport. Elle attire l'attention des autorités sur la Recommandation de politique générale n°12 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport.

Groupements néo-nazis et autres mouvements d'extrême droite

104. L'ECRI est inquiète d'apprendre l'existence de groupements néo-nazis et d'extrême droite actifs en Belgique³⁸. Ils organisent régulièrement des réunions publiques et notamment des concerts au cours desquels des chants nazis sont scandés. L'organisation *Blood and Honour* organise également régulièrement des manifestations telles que la commémoration de l'anniversaire d'Hitler. Il est vrai que ces manifestations ne rassemblent pas plus de quelques centaines de personnes à la fois et souvent même beaucoup moins que cela.

105. Ces organisations et leurs activités racistes et antisémites sont dénoncées par les ONG de droits de l'homme et antiracistes belges selon lesquelles l'organisation de concerts et autres manifestations de ce type n'a pas fait l'objet de toute l'attention nécessaire de la part des autorités. Par exemple, une lettre ouverte signée par 65 personnalités flamandes a été adressée en octobre 2008 aux Ministres fédéraux de la Justice et de l'Intérieur en demandant de mettre fin aux activités de l'organisation néo-nazie *Blood and Honour*. L'ECRI note toutefois que la police a un mécanisme de suivi pour ce type d'organisations via un protocole d'accord entre les différentes polices concernées. Les autorités belges sont parfois intervenues, notamment pour fermer deux sites Internet qui vendaient du matériel de propagande nazie. Des membres d'une branche de *Blood and Honour*, (le BBET- Bloed Bodem Eer Trouw), ont fait l'objet de poursuites dont l'enquête les a menés devant les chambres d'instruction. Ceux-ci, dont certains étaient des militaires, sont soupçonnés d'activité terroriste, outre la diffusion d'écrits racistes et négationnistes sur l'Internet. Il reste qu'il est difficile pour la police d'assurer le suivi des activités extrémistes qui se tiennent dans le cadre des réunions privées et qu'il n'est pas possible d'interdire préventivement la tenue d'évènements privés organisés par des mouvements extrémistes. Trois propositions de loi ont été introduites en vue de renforcer l'arsenal juridique de lutte contre l'activisme des groupes néo-nazis sur le territoire belge.

106. L'ECRI note également l'existence de mouvements d'extrême droite dont le principal message, ultranationaliste, est de revendiquer une « Flandre homogène » et dont le discours extrémiste vise tous les non-Flamands et en particulier les Belges francophones qui vivent en Flandre, notamment à la frontière avec Bruxelles-Capitale et la Wallonie. Des groupuscules organisent régulièrement des manifestations médiatisées dans des communes à forte proportion de francophones, s'en prenant par exemple violemment aux

³⁸ Sur les actes violents du fait de l'extrême droite, voir ci-dessous : « Violence raciste ».

conseillers municipaux francophones en proférant publiquement et en présence des médias des insultes racistes à leur rencontre. Ce phénomène reste marginal. Toutefois, compte tenu de sa médiatisation et du contexte de la crise politique actuelle entre francophones et néerlandophones, il inquiète sérieusement l'ECRI qui estime qu'il faut réagir au plus vite contre tout discours « nationaliste » qui serait en réalité un discours de haine contre des personnes en raison de leur origine ethnique ou de leur langue. L'ECRI est consciente de la nécessité de respecter les libertés d'association et de réunion ainsi que la liberté d'expression mais rappelle que la Convention européenne des droits de l'homme qui protège ces libertés prévoit la possibilité d'en restreindre l'exercice sous certaines conditions notamment en cas de danger pour l'ordre public et d'atteinte aux droits d'autrui.

107. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de renforcer le mécanisme de suivi des organisations d'extrême droite en surveillant leurs activités de près et en intervenant pour condamner moralement mais aussi pour prévenir et sanctionner les expressions incitant à la haine contre des personnes ou des groupes de personnes en raison de leur origine ethnique ou de leur langue, qu'elles prennent la forme de manifestations ou de concerts. Selon l'ECRI, la loi doit prévoir la possibilité de dissoudre des organisations qui promeuvent le racisme et mettre en place des mécanismes sanctionnant des groupements de fait pour leurs activités racistes³⁹.

IV. Violence raciste

108. Même si les actes de violence raciste restent rares en Belgique, il y a eu un certain nombre d'attaques racistes, dont une a été mortelle, depuis le dernier rapport de l'ECRI qui indiquent que le problème de la violence raciste doit être suivi de près. Les attaques répertoriées visent notamment des Noirs, des immigrés ou des Belges d'origine immigrée, des demandeurs d'asile et des Juifs. Quant aux auteurs de ces attaques, le Centre souligne régulièrement le lien entre les violences racistes commises en Belgique et le milieu dans lequel les auteurs de ces actes évoluent. Un grand nombre d'auteurs de violences racistes s'avèrent appartenir à des mouvances d'extrême droite ou autres mouvances extrémistes et ont baigné dans un discours de haine raciste qui a joué un rôle certain dans le passage à l'acte.

109. L'exemple le plus frappant de ce phénomène est sans doute l'affaire Van Themsche. En octobre 2007, Hans Van Themsche, 19 ans, a été condamné à la réclusion criminelle à perpétuité par la Cour d'assises d'Anvers pour avoir, en 2006, abattu par arme à feu une enfant de 2 ans et sa nourrice malienne et avoir tenté de tuer une femme turque dans les rues d'Anvers, dans le but avoué de « tuer le plus d'étrangers possible ». La circonstance aggravante pour racisme a été retenue par la Cour et le procès a montré que l'auteur des faits avait grandi dans un milieu d'extrême droite, ce qui avait nourri sa haine des étrangers et l'avait incité à passer à l'acte. Le même constat peut être fait concernant beaucoup d'autres affaires portées récemment devant les tribunaux belges : en ce qui concerne l'agression physique raciste contre deux jeunes femmes belges d'origine maghrébine en 2008 à Liège, l'un des auteurs de cet acte était connu pour ses activités néo-nazies et ses liens avec des groupes politiques d'extrême droite. Dans une autre affaire concernant le tabassage de non-ressortissants à Bruges en 2007, les auteurs ont été identifiés comme appartenant au mouvement skinhead.

³⁹ Voir la Recommandation de politique générale n°7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et notamment ses paragraphes 17 et 18-g) ainsi que les passages correspondant de l'Exposé des motifs.

110. Comme indiqué dans d'autres parties de ce rapport, les autorités tentent de répondre à ces actes violents de plusieurs manières. La police et les magistrats sont de plus en plus sensibilisés à la nécessité de tenir compte de la motivation raciste lorsqu'ils interviennent dans ces affaires. Toutefois, compte tenu de la gravité des faits répertoriés ces dernières années, il convient d'améliorer la réponse des autorités face aux violences racistes mais aussi de prévenir ces violences notamment en s'attaquant au problème des organisations racistes, qu'elles soient politiques ou non, et au racisme dans le discours public en général et sur Internet en particulier⁴⁰. En outre, les affaires portées devant la justice ne seraient que la partie émergée de l'iceberg dans la mesure où, selon les ONG, des personnes qui s'adressent à elles pour agression raciste préfèrent souvent ne pas porter plainte auprès de la police⁴¹.
111. L'ECRI réitère ses recommandations formulées ci-dessus concernant la mise en œuvre des dispositions pénales contre le racisme dans le contexte de la lutte contre les violences racistes. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de renforcer leurs efforts pour surveiller les agissements des groupes d'extrême droite et de dûment sanctionner les auteurs de violences racistes.
112. L'ECRI recommande également aux autorités belges de faire des recherches sur les causes de la violence raciste en Belgique et de prendre des mesures préventives à ce sujet, visant notamment le racisme dans le discours public. L'ECRI attire l'attention sur ses autres recommandations figurant dans le rapport sur ce point.

V. Groupes vulnérables/cibles

Communautés musulmanes

113. Les musulmans font l'objet de manifestations de racisme et d'intolérance qui sont décrites dans plusieurs parties de ce rapport⁴². Il arrive en particulier que des éléments de l'opinion publique fassent des amalgames entre les terroristes, les extrémistes religieux et l'ensemble de la population musulmane. Dans certains cas, ces préjugés conduiraient à des discriminations, notamment dans l'emploi, les personnes musulmanes se voyant refuser des postes en raison de la suspicion qui pèse sur elles. En particulier, les femmes portant le voile rencontrent des difficultés quant à l'accès à l'emploi, au logement et aux biens et services à la disposition du public⁴³.
114. Il n'existe pas à ce jour de réglementation générale de la question du port du voile dans les écoles, celles-ci pouvant décider d'autoriser ou non le voile dans leur règlement intérieur. En règle générale, on ne note pas de problème particulier mais les représentants de la communauté musulmane ont fait remarquer que seules trois écoles sur Bruxelles autorisent le port du voile, ce qui engendre une situation difficile sur la capitale⁴⁴.
115. Dans son troisième rapport, l'ECRI a encouragé une coopération étroite entre les autorités belges et l'Exécutif des Musulmans de Belgique, en vue d'obtenir des progrès rapides vers la jouissance effective des droits des membres des communautés musulmanes en Belgique. Les autorités belges ont indiqué à l'ECRI que l'Exécutif des Musulmans mis en place depuis 1998 a connu des vicissitudes ces dernières années d'une part à cause des instructions en cours

⁴⁰ Sur ces deux points, voir ci-dessous : « Racisme dans le discours public ».

⁴¹ Sur ce point, voir ci-dessous : « Conduite de la police ».

⁴² Voir en particulier : « Racisme dans le discours public » et « Violence raciste ».

⁴³ Voir par exemple ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Education ».

⁴⁴ Sur l'accès à l'éducation, voir ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Education ».

sur des problèmes d'abus de biens sociaux qui ont provoqué des tensions au sein de l'organe et d'autre part, parce que des oppositions internes entre différents groupes ont nui à la cohésion. Ces problèmes ont conduit les autorités belges à suspendre l'attribution de subventions. L'ECRI se réjouit d'apprendre qu'en 2008 les autorités ont levé la décision de suspendre l'attribution des subventions et que l'Exécutif des Musulmans de Belgique va mener une réflexion sur sa représentativité au sein de la communauté musulmane sur de nouvelles bases. Des progrès ont également eu lieu concernant la reconnaissance de mosquées dans toute la Belgique, un grand nombre étant déjà reconnues et d'autres étant en cours de reconnaissance. La reconnaissance d'une mosquée implique le droit de recevoir des subventions publiques et la rémunération par les autorités de l'imam comme c'est le cas pour les lieux et ministres de culte des autres religions reconnues.

116. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et d'accentuer leurs efforts en vue de lutter efficacement contre les stéréotypes et préjugés racistes ainsi que contre les autres manifestations d'intolérance religieuse de la part de certains membres de la population majoritaire à l'encontre de membres de communautés musulmanes. À ce titre, elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n°5 sur la lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, qui propose des lignes directrices détaillées sur les mesures à prendre en la matière.
117. L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre leurs efforts et le dialogue avec l'Exécutif des Musulmans pour continuer de progresser dans le domaine des droits des musulmans en matière d'exercice de leur liberté de religion.

Communautés juives

118. Sur ce point, voir ci-dessous : « Antisémitisme ».

Gens du voyage

119. Selon les estimations, les Gens du voyage seraient entre 10 000 et 20 000 en Belgique⁴⁵. Ils sont présents depuis de nombreuses générations en Belgique et ont la nationalité belge. Ils souhaitent en général préserver leur culture du voyage et un certain nombre d'entre eux adoptent ou souhaitent conserver un mode de vie itinérant. Des Gens du voyage ayant la nationalité de pays voisins et notamment de la France viennent également régulièrement en Belgique. Ils stationnent surtout en été en Wallonie, autour de Bruxelles et en Flandre en fonction des travaux saisonniers disponibles dans ces régions⁴⁶. Il existe en Flandre un terrain de transit, d'autres terrains de transit étant en voie de construction. En Région wallonne, le seul terrain officiel pour le stationnement des Gens du voyage est celui de Bastogne. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe aucun terrain officiel. A l'heure actuelle, les Gens du voyage stationnent sur des terrains publics et parfois privés inadaptés, particulièrement en matière d'accès à l'eau, à l'électricité et à des sanitaires. Cela conduit à des tensions avec les autorités et la population locales, allant jusqu'à des expulsions « musclées » dans certains cas. Il est urgent de trouver des solutions pour construire des terrains de stationnement adaptés partout en Belgique. L'ECRI rappelle que le mode de vie itinérant et en caravane fait partie de la culture et de l'identité des Gens du voyage et qu'en conséquence, comme

⁴⁵ L'estimation de la Division des Roms et des Gens du voyage du Conseil de l'Europe de novembre 2008 indique qu'il y a entre 20 000 et 40 000 Roms en Belgique dont 10 000 à 20 000 migrants.

⁴⁶ Concernant les Roms venant des pays d'Europe de l'est, voir ci-dessous « Non-ressortissants ».

la Cour européenne des droits de l'homme l'a souligné à plusieurs reprises, c'est leur droit au respect de leur vie privée et familiale qui est en jeu.

120. Le 20 février 2004, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté une proposition de résolution invitant le gouvernement à aménager plusieurs terrains de transit destinés au stationnement des Gens du voyage pour une période n'excédant pas trois semaines, mais aucun terrain n'a encore été créé. La Région flamande tient compte de la situation des Gens du voyage dans le cadre de sa politique pour les minorités ethnoculturelles et en soutenant des associations faisant le lien entre les autorités et les Gens du voyage. Elle tente d'encourager les communes par la voie de subsides à construire des terrains de transit mais sans grand résultat jusqu'à présent. De même, la Région wallonne a pris des mesures pour essayer de résoudre le problème du manque d'aires de stationnement pour les Gens du voyage. En 2007, elle a mis sur pied un groupe de travail interministériel chargé des coordonner l'action du gouvernement wallon pour répondre aux besoins des Gens du voyage. Une association, le Centre de médiation des Gens du voyage en Wallonie, a vu le jour en 2003. Elle a conclu un accord avec la Région wallonne et joue le rôle-clé de médiateur entre les Gens du voyage et les autorités régionales et locales. La législation wallonne prévoit des subsides importants pour les communes qui seraient disposées à construire une aire de transit sur leur territoire et en 2008, la Région wallonne a encouragé les communes à user de cette possibilité. Même si certaines communes de Flandre ou de Wallonie ont exprimé leur intérêt d'établir une aire de transit grâce aux aides régionales, il arrive souvent que le projet soit abandonné sous la pression de riverains hostiles à l'installation provisoire de Gens du voyage sur leur commune. De façon générale, l'offre de terrains de transit officiels et adéquats reste insuffisante en Belgique. Selon l'ECRI, il convient d'adopter une approche humaine du problème en cherchant des solutions temporaires pour les familles de Gens du voyage dans l'attente d'une solution durable.
121. En raison du manque d'aire de stationnement, les Gens du voyage sont dans une position très délicate sur de nombreux plans, y compris concernant l'accès à l'emploi ou à une activité professionnelle indépendante. Il convient également de trouver des solutions adaptées à leur mode de vie itinérant pour l'accès aux services publics. L'ECRI est particulièrement inquiète en ce qui concerne l'éducation des enfants itinérants. Si certaines mesures visant à scolariser les enfants des Gens du voyage sont prises en Flandre, elles ne sont apparemment pas suffisantes pour garantir l'égalité des chances de ces enfants dans l'accès à l'éducation, surtout en ce qui concerne l'accès à un enseignement supérieur. Pour les autres Communautés, aucune mesure particulière n'a été prise à part le dispositif général d'enseignement à distance qui est inadapté. En conséquence, les enfants de Gens du voyage itinérants ne sont pas ou presque pas scolarisés. Certains ne sont même pas inscrits à l'école. Il est donc urgent de mettre en place des mécanismes permettant la scolarisation des enfants itinérants, par exemple en envisageant de créer des écoles itinérantes.
122. Partout en Belgique, il existe aussi des Gens du voyage qui ont opté pour un mode de vie sédentaire. Par exemple, en Flandre, certains d'entre eux vivent en permanence sur une trentaine de terrains résidentiels aménagés à cette fin. Quand bien même ils ne voyagent pas, les enfants de ces Gens du voyage rencontrent des difficultés dans l'accès à l'éducation. Ces difficultés sont plus liées à des problèmes socio-économiques et aux phénomènes de rejets qui touchent aussi d'autres groupes ethniques. Il convient donc de veiller à ce que

les mesures recommandées par l'ECRI dans sa partie sur l'accès à l'éducation englobent la situation des enfants de Gens du voyage sédentaires⁴⁷.

123. L'ECRI s'inquiète du fait qu'aujourd'hui, dans toute la Belgique, les Gens du voyage - qu'ils soient itinérants, semi-itinérants ou sédentaires - font l'objet de manifestations de racisme et de discrimination raciale. Ce problème est à l'origine des difficultés rencontrées pour trouver des lieux de stationnement mais, en même temps, l'absence de solution durable quant à l'acceptation du mode de vie des Gens du voyage contribue à perpétuer les stéréotypes et préjugés à leur encontre. En outre, en raison d'un manque d'information, certains membres de la population majoritaire confondent la situation des Gens du voyage avec celle des Roms venant des pays de l'Europe de l'est. L'ECRI est particulièrement préoccupée par des informations selon lesquelles des propos racistes sont tenus par des personnalités publiques, y compris certains dirigeants locaux, ou par des membres de la population majoritaire qui se liguent parfois pour rejeter des Gens du voyage qui s'installent sur le territoire de leur commune sur la base de généralisations et de préjugés racistes.
124. Dans l'attente d'une solution durable en matière de terrain de transit, l'ECRI recommande vivement aux autorités belges de tout faire pour trouver, en concertation avec les Gens du voyage, des solutions humaines qui respectent la dignité et le choix de vie itinérant de ces derniers.
125. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des Gens du voyage, en créant des sites de transit en nombre suffisant, à des emplacements corrects et bien équipés. Elle recommande également aux autorités de mener une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre tout phénomène d'intolérance et de rejet à l'encontre des Gens du voyage et contre toute discrimination raciale pouvant en résulter.
126. L'ECRI recommande vivement de trouver d'urgence des solutions permettant une scolarisation effective et durable des enfants des Gens du voyage itinérants ou semi-itinérants et qui soient adaptées à leur mode de vie.

Réfugiés et demandeurs d'asile

127. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de surveiller attentivement le recours à la rétention pour les demandeurs d'asile et de s'assurer de ne recourir à cette solution qu'en dernier ressort. Elle a également recommandé de faire en sorte que les normes en matière d'accueil des demandeurs d'asile soient fixées au niveau des meilleurs centres d'accueil et de faire des efforts pour intégrer les centres d'accueil au sein des communautés locales. Enfin, l'ECRI a recommandé de mettre en place le statut de protection subsidiaire.
128. La loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines catégories d'étrangers ont profondément modifié la législation applicable à la procédure de demande d'asile en vue de transposer la directive 2003/86/CE du Conseil de l'Union européenne du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. Elle a notamment mis en place un nouveau statut de protection subsidiaire, ce dont l'ECRI se réjouit.
129. Concernant les centres d'accueil des demandeurs d'asile, l'ECRI note que la loi de 2007 a fixé comme objectif à la fois d'améliorer les conditions dans ces

⁴⁷ Voir ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Education ».

centres et de les intégrer dans leur environnement local. Depuis, des mécanismes visant à renforcer la qualité de l'accueil ont été mis en place.

130. Les autorités belges indiquent qu'elles ne maintiennent en rétention des demandeurs d'asile que lorsque cela est strictement nécessaire au transfèrement dans un autre Etat membre de l'UE dans le cadre du Règlement de Dublin et qu'elles donnent une priorité au retour volontaire dans leur politique d'éloignement. Toutefois, l'ECRI note que de l'avis général des organisations protégeant les intérêts des demandeurs d'asile, le recours à la rétention est trop systématique. Pour les autres questions concernant les demandeurs d'asile, voir ci-dessous « Non-ressortissants ».

131. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de ne recourir à la rétention des demandeurs d'asile qu'en cas d'extrême nécessité.

132. L'ECRI recommande d'évaluer la mise en œuvre de la nouvelle législation en matière d'asile, notamment de la procédure de protection subsidiaire et de prendre toutes les mesures qui s'avéreront nécessaires en consultation avec les acteurs non gouvernementaux compétents dont le Haut Commissariat aux réfugiés des Nations Unies, le Centre et les ONG défendant les intérêts des demandeurs d'asile, de façon à veiller à ce que les droits des demandeurs d'asile et des réfugiés soient pleinement protégés en pratique.

Non-ressortissants

- Racisme et xénophobie à l'encontre des non-ressortissants

133. Dans d'autres parties de ce rapport⁴⁸, l'ECRI évoque la persistance en Belgique de problèmes de racisme, de xénophobie et de discrimination. Ces problèmes touchent essentiellement les non-ressortissants⁴⁹ qui vivent en Belgique ainsi que les personnes d'origine immigrée. A plusieurs reprises, il a été indiqué à l'ECRI que les personnes d'origine marocaine et turque ainsi que les personnes venant d'Afrique subsaharienne sont tout particulièrement vulnérables. Mais depuis que la présence d'Européens de l'est s'est renforcée en Belgique, on observe que ceux-ci souffrent aussi de ces formes de racisme. En particulier les Roms venant de ces pays sont victimes d'une double discrimination liée à leur statut de non-ressortissants, certains étant en plus en situation irrégulière, mais aussi aux préjugés racistes qui visent les Roms en général⁵⁰.

134. Dans ce contexte, l'ECRI attire l'attention des autorités sur toutes ses recommandations sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale qui figurent dans le présent rapport dans la mesure où les non-ressortissants mais aussi les personnes d'origine immigrée, sont les principales cibles du racisme et de la discrimination raciale en Belgique.

- Législation et pratique relatives au droit de séjour des non-ressortissants

135. Dans son troisième rapport, l'ECRI a fait des recommandations portant sur la législation relative au droit de séjour des non-ressortissants et sa mise en œuvre et plus particulièrement concernant les droits fondamentaux des non-ressortissants. En bref, l'ECRI a recommandé d'améliorer le droit et la pratique dans les domaines suivants : la politique en matière de rétention administrative, les conditions de rétention et d'éloignement des non-ressortissants, la tutelle

⁴⁸ Voir notamment « Discrimination dans divers domaines », « Racisme dans le discours public » et « Violence raciste ».

⁴⁹ Il convient d'entendre le terme « non-ressortissants » comme visant les « ressortissants de pays tiers », c'est-à-dire les personnes qui n'ont pas la nationalité belge.

⁵⁰ Concernant les Gens du voyage, voir ci-dessus « Groupes vulnérables/cibles : Gens du voyage ».

des mineurs non accompagnés et la formation des fonctionnaires en contact avec les non-ressortissants dans leur travail.

136. L'ECRI note avec intérêt que depuis son dernier rapport la législation relative au droit de séjour des non-ressortissants a été profondément changée en particulier par la loi du 15 septembre 2006 modifiant la loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers. Elle a apporté des améliorations en termes de garantie des droits des non-ressortissants notamment en matière d'asile⁵¹. Elle a instauré un nouvel organe judiciaire, le Conseil de contentieux des étrangers. Les ONG ont toutefois critiqué le durcissement résultant de certaines nouvelles dispositions comme pour la condition de logement suffisant en matière de regroupement familial.
137. De nouvelles recommandations en matière d'éloignement ont été élaborées en 2005 par une commission spécialement mise en place pour ce faire et les autorités ont indiqué avoir déjà mis en œuvre une grande partie d'entre elles. Par exemple, un film DVD en plusieurs langues est montré aux non-ressortissants susceptibles de faire l'objet d'une mesure d'éloignement pour leur donner des informations sur le déroulement d'un tel éloignement. Toutefois, les informations communiquées par les acteurs de la société civile compétents dans ce domaine concernant la persistance de comportements abusifs de la part des fonctionnaires impliqués au moment d'éloignements forcés sont préoccupantes.
138. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de mettre en place un service de tutelle pour mineurs non-ressortissants non accompagnés. En mai 2004, le Service des tutelles a été créé au sein du ministère de la Justice. Depuis le 7 mai 2007, les mineurs non accompagnés ne sont plus retenus dans des centres fermés, ce qui constitue une nette amélioration compte tenu de la situation dramatique dans laquelle pouvaient se retrouver les mineurs non accompagnés en raison de leur enfermement dans des conditions particulièrement inadaptées. L'année 2008 aura été marquée par une avancée notable : la promesse de développer des alternatives à la rétention de familles avec enfants dans les centres fermés s'est concrétisée par la mise en fonction, en octobre 2008, de neuf maisons individuelles. Elles sont destinées à accueillir, dans l'attente de leur départ, les familles qui ont fait l'objet d'une décision d'éloignement exécutoire, ainsi que celles dont la Belgique demande ou a obtenu la (re)prise en charge par un autre Etat membre de l'U.E. dans le cadre du Règlement de Dublin. Les parents et leurs enfants seront accueillis dans des maisons individuelles, sans y être enfermés. Ils seront accompagnés d'un coach dont la tâche principale est de les préparer à leur éloignement. Restent cependant plusieurs points problématiques : cette alternative ne concerne pas tous les enfants, la réflexion indispensable sur d'autres formes d'alternatives est au point mort, la base juridique de ce 'maintien' en maison individuelle est à ce jour indéterminée, ainsi dès lors que les éventuelles voies de recours liées à tout ce dispositif.
139. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de mettre en place une commission pour traiter des plaintes quant aux conditions de rétention dans les centres fermés. L'ECRI note avec intérêt que la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés a vu le jour en 2003. Toutefois, de l'avis de tous les acteurs non gouvernementaux spécialisé dans ce domaine et du Centre, qui a compétence pour visiter les centres fermés, il est impératif de revoir les compétences de cette commission et la procédure du traitement des plaintes. A l'heure actuelle, cette commission reçoit très peu de plaintes et sur des points de moindre importance, ce qui

⁵¹ Voir ci-dessus : « Groupes vulnérables/cibles : - Réfugiés et demandeurs d'asile ».

contraste avec la gravité des difficultés que rencontrent les occupants de ces centres fermés. Concernant les centres fermés en général, un collectif d'ONG a publié un rapport détaillé sur l'ensemble des problèmes et les solutions à apporter dans un « Etat des lieux rendant compte de la situation dans les centres fermés pour étrangers » et le Rapport sur les Migrations 2007 du Centre contient aussi des pistes de réflexions importantes. L'ECRI espère que ces rapports sauront retenir l'attention des autorités belges et les aider à prendre les mesures qui s'imposent.

140. Les ONG défendant les droits et les intérêts des non-ressortissants insistent tout particulièrement sur l'urgence de trouver des solutions pour la régularisation des sans-papiers c'est-à-dire des non-ressortissants qui sont en situation irrégulière sur le territoire belge. Ceux-ci sont souvent les victimes de l'exploitation d'employeurs ou de logeurs peu scrupuleux qui abusent de leur extrême précarité. Face à ces abus ou d'autres, les sans-papiers sont sans défense dans la mesure où ils préfèrent ne pas s'adresser à la police compte tenu des problèmes que cela pourrait causer - et a apparemment déjà causé dans certains cas isolés – en raison de leur situation irrégulière⁵². Ces dernières années, des collectifs de sans-papiers ont protesté contre l'absence de mesures de régularisation de la part des autorités et l'arbitraire qui en résulte au moyen de manifestations, d'occupation de lieux comme les églises et de grèves de la faim. Selon les ONG, il est impératif de fixer des critères de régularisation clairs, objectifs et permanents et d'établir une commission qui pourrait les appliquer.
141. L'ECRI note avec intérêt que des mesures ont été prises ces dernières années pour former et sensibiliser à la diversité culturelle les fonctionnaires qui travaillent dans le domaine des migrations en Belgique. Selon les ONG qui travaillent dans le même domaine, il reste des progrès à faire.
142. L'ECRI recommande aux autorités belges d'évaluer la mise en œuvre de la nouvelle législation relative aux non-ressortissants en vérifiant notamment que les nouvelles exigences en matière de regroupement familial soient conformes au droit à la vie privée et familiale des personnes concernées et en adoptant les éventuels réajustements nécessaires.
143. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de faire tout leur possible pour trouver des solutions alternatives à la rétention pour les non-ressortissants en situation irrégulière et pour les demandeurs d'asile. Elle leur recommande de continuer à lutter contre tout abus en matière de rétention et d'éloignement des non-ressortissants.
144. L'ECRI recommande aux autorités belges de pleinement mettre en œuvre leur décision de principe de cesser de mettre en rétention les non-ressortissants mineurs en situation irrégulière, y compris accompagnés de leur famille, notamment en s'assurant qu'en pratique elle s'applique à tous les ressortissants mineurs.
145. L'ECRI recommande vivement de revoir en profondeur le système de plaintes auprès de la Commission chargée du traitement des plaintes individuelles des occupants des centres fermés, de façon à garantir l'existence d'un système indépendant et efficace.
146. L'ECRI recommande de mettre en place au plus vite des critères et une procédure clairs, objectifs et permanents de régularisation des sans-papiers.

⁵² Voir également ci-dessous : « Conduite de la police ».

147. L'ECRI recommande de former le personnel travaillant dans le domaine des migrations sur les nouvelles dispositions juridiques et de continuer à les sensibiliser au respect de la diversité culturelle.

- *Politiques d'intégration*

148. La question de l'intégration des non-ressortissants est une question transversale d'un point de vue de la répartition des compétences entre entités fédérale et fédérées. Le gouvernement fédéral joue un rôle dans la mise en œuvre d'une politique d'intégration, par exemple au travers du FIPI, le Fonds d'Impulsion pour la Politique des Immigrés, chargé de soutenir les projets favorisant l'intégration sociale des personnes d'origine étrangère, la prévention des discriminations et le dialogue interculturel. Au plan fédéral, on peut aussi souligner l'initiative du Centre qui a créé un site Internet newintown.be permettant aux primo-arrivants ou à ceux qui les conseillent de connaître les informations utiles sur des questions administratives ou autres.

149. Les autorités fédérales régissent également un autre élément-clé de l'intégration qui est le droit de vote des non-ressortissants. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de reconnaître aux résidents de longue durée non-ressortissants de l'Union européenne (UE) le droit de vote au niveau local. L'ECRI se réjouit d'apprendre que, depuis une loi du 19 mars 2004, ces personnes ont le droit de vote au niveau des communes (mais pas au niveau des provinces) si elles ont résidé durant cinq années ininterrompues en Belgique. Les non-ressortissants qui n'ont pas la nationalité d'un Etat membre de l'UE ont ainsi pu voter pour la première fois aux élections communales du 8 octobre 2006.

150. A la différence des ressortissants d'un Etat membre de l'UE, les autres non-ressortissants peuvent voter mais ne sont pas éligibles aux élections communales et ils doivent signer une déclaration selon laquelle ils s'engagent à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la CEDH. Des critiques ont été émises quant aux limitations apportées à ce nouveau droit, y compris concernant l'impossibilité d'être élu. Le fait de devoir signer une déclaration où la personne s'engage à respecter la Constitution, les lois du peuple belge et la CEDH, a été décrit comme vexatoire et constituant un frein à l'exercice de ce droit de vote. L'ECRI note que ni les ressortissants belges ni ceux des Etats de l'Union européenne ne doivent signer un tel engagement avant de voter. Le fait de devoir signer une telle déclaration paraît superflu et stigmatisant puisqu'il est évident que tous les non-ressortissants qu'ils soient d'un Etat membre de l'UE ou non, ainsi que tous les Belges, se trouvant sur le territoire de la Belgique, sont tenus par ces textes, qu'ils aient signé une déclaration ou non.

151. Concernant les mesures prises par les Régions en faveur de l'intégration, il n'est possible d'en citer que quelques unes ici. Certaines initiatives sont citées dans d'autres parties de ce rapport⁵³. La Région de Bruxelles-Capitale dispose actuellement de ses propres plans de diversité, axés spécifiquement sur la situation bruxelloise. L'ECRI souhaite évoquer plus en détail les politiques d'intégration mises en œuvre en Région wallonne d'une part et en Région flamande d'autre part. L'ECRI note avec intérêt que ces politiques prévoient à juste titre une dimension de lutte contre les discriminations et pour l'égalité des chances, qui sont envisagées dans d'autres parties de ce rapport, comme composante essentielle de l'intégration.

152. En Région wallonne, la politique d'intégration repose sur le décret du 4 juillet 1996 sur l'intégration des personnes étrangères et d'origine étrangère, modifié

⁵³ Voir par exemple sous « Discrimination dans divers domaines : - Emploi et - Education ».

en 2003 et en cours de modification au moment de rédiger ce rapport. Cette politique comprend la mise en place et le subventionnement de sept Centres régionaux d'intégration. Ces centres qui sont soutenus par des fonds publics sont chargés d'offrir des services aux personnes visées pour favoriser leur intégration. Les services proposés varient en fonction des situations locales de chaque centre mais comprennent essentiellement des cours de français comme langue étrangère et des aides aux démarches administratives, y compris par la voie de l'interprétation. La politique d'intégration de la Région wallonne est fondée sur une participation volontaire des non-ressortissants aux cours de langues et autres formations proposés. Certaines villes, et en particulier la ville de Namur, ont mis en place des mécanismes de médiation et d'interprétation sociale permettant de faciliter et de favoriser les échanges entre les habitants non-ressortissants ou d'origine immigrée et les services sociaux et éducatifs de la ville mais aussi à assurer une cohabitation paisible entre tous les habitants de la ville. Ces mesures d'intégration sont en général bienvenues mais, de l'avis des ONG travaillant dans ce domaine, demeurent insuffisantes pour répondre à la demande exponentielle notamment en ce qui concerne des cours de français comme langue étrangère. Le mécanisme mis en place dans la Région wallonne repose en grande partie sur l'implication des associations défendant les intérêts des non-ressortissants ou des personnes d'origine immigrée. Or, les acteurs du monde associatif ont indiqué que la Région wallonne ne leur donne pas tous les moyens matériels et financiers nécessaires pour remplir leur mission.

153. Concernant la Région flamande, la politique d'intégration repose principalement sur le décret flamand « d'intégration civique » (*inburgering* en néerlandais) du 28 février 2003 qui vise les personnes étrangères ou d'origine étrangère. Il prévoit un parcours d'intégration (*Inburgeringstraject*), comprenant un accompagnement individuel depuis l'inscription au bureau d'accueil jusqu'à l'obtention de « l'attestation d'intégration ». Le parcours se compose d'une partie primaire et d'une partie secondaire. Le contenu du parcours primaire vise à l'autonomisation de l'intéressé et repose sur un contrat d'intégration entre le bureau d'accueil et lui. Le parcours se compose de cours de néerlandais comme deuxième langue (le nombre d'heure est établi sur la base d'un test en fonction du niveau de la personne concernée), d'un cours d'orientation sociale (de 60 heures en moyenne) où l'intéressé se familiarise avec la société flamande, et de l'orientation de la carrière. Le contenu de chaque contrat est déterminé en fonction des aptitudes et connaissances de l'intéressé.
154. Les personnes qui ont suivi régulièrement le programme de formation reçoivent une « attestation d'intégration », ce qui leur permet de passer au parcours d'intégration secondaire. Ce parcours vise une participation à part entière des intéressés dans la société. Il leur permet de suivre une formation universitaire, professionnelle ou une formation en entrepreneuriat indépendant. Ils peuvent aussi poursuivre leurs études de néerlandais.
155. Le parcours d'intégration primaire, qui est gratuit, est un droit pour un grand nombre de non-ressortissants ou de ressortissants belges d'origine étrangère. Il est aussi une obligation pour les primo-arrivants à l'exception de ceux provenant d'Etats membres de l'UE, de l'Espace économique européen (EEE) et de la Suisse en raison des accords de libre-circulation avec ces Etats. Si une personne tenue de suivre les cours du parcours d'intégration primaire ne les suit pas régulièrement, le bureau d'accueil est tenu d'en informer les autorités qui peuvent sanctionner cette personne par des amendes administratives. Il existe des possibilités d'exemption de l'obligation de suivre ce parcours notamment pour les personnes malades, les personnes âgées, celles qui ont un diplôme d'enseignement secondaire ou supérieur en Flandre, celles qui résident à Bruxelles. Un nombre réduit de personnes n'ont pas le droit de suivre

ce parcours, par exemple les étudiants ou les non-ressortissants sans statut juridique. A titre d'exemple, dans le bureau d'accueil de la ville d'Anvers en 2007, 3 798 personnes ont suivi un parcours d'intégration dont 2 488 à titre obligatoire et 1 310 à titre volontaire.

156. Les autorités flamandes ont indiqué qu'une enquête d'évaluation sur le parcours d'intégration datant de 2007 a permis de formuler les recommandations suivantes: « il faut augmenter les possibilités d'accès pour les intégrants, même ceux qui séjournent depuis plus d'un an en Flandre. Les bureaux d'accueil doivent se professionnaliser davantage. Il faut réduire le nombre d'intégrants qui quittent le parcours d'intégration. Par ailleurs, il convient d'être attentif au risque de bureaucratisation du parcours d'intégration et à un passage rapide vers un parcours d'intégration secondaire approprié, surtout pour les intégrants qui ont une perspective éducative ». Les autorités flamandes ont ajouté que selon la même évaluation, « 90% des intégrants sont satisfaits de leur parcours et 50% des primo-arrivants trouvent un emploi, et ont autant de chances de trouver du travail que le demandeur d'emploi flamand moyen ». L'ECRI salue la volonté des autorités flamandes d'offrir à ceux qui le souhaitent une assistance gratuite, multiforme et personnalisée en matière d'intégration. Concernant l'aspect volontaire du parcours, l'ECRI attire l'attention des autorités sur les ajustements nécessaires en ce qui concerne la qualité de l'offre de ce parcours notamment à la lumière de l'évaluation citée ci-dessus.
157. La plus grande vigilance est de mise concernant la dimension obligatoire du parcours d'intégration. Certaines ONG de droits de l'homme et des représentants de groupes minoritaires considèrent qu'il serait préférable de ne pas donner un caractère obligatoire à ce parcours mais de le maintenir et de le renforcer dans sa dimension facultative. Selon eux, le caractère obligatoire de ce parcours n'apporterait pas de plus-value et contribuerait plutôt à stigmatiser les personnes qui sont tenues de le suivre en donnant l'impression que leur intégration ne serait possible que si elles sont obligées de s'intégrer. Comme il n'est pas possible d'imposer ce parcours aux ressortissants des Etats de l'UE, de l'EEE et de la Suisse, seules certaines catégories de non-ressortissants se voient imposer de suivre ce cours, ce qui pourrait donner la fausse impression que le degré ou la capacité d'intégration d'une personne dépend de son Etat d'origine. En outre, la vigilance est particulièrement de mise selon l'ECRI dans la mesure où le caractère obligatoire de ce parcours est renforcé pour les non-ressortissants qui ont des revenus modestes en ce qu'il constitue aujourd'hui une des conditions pour l'accès à certains droits sociaux en Flandre tels que le logement social⁵⁴. Par conséquent, l'impact de ces mesures obligatoires est forcément plus grand pour les non-ressortissants de condition modeste et venant de certaines régions du monde.
158. Comme l'ECRI le rappelle dans une autre partie de ce rapport, l'intégration est un processus à double sens qui implique une reconnaissance mutuelle entre la population majoritaire et les groupes minoritaires. L'ECRI renvoie donc aux développements précédents sur la question de mesures obligatoires prises dans le cadre de l'intégration⁵⁵. Dans ce contexte, il convient à tout le moins de faire en sorte que les cours obligatoires soient adaptés aux contraintes que peuvent connaître certaines des personnes qui doivent les suivre, notamment celles qui ont des horaires de travail contraignants ou qui ont des enfants à faire garder pendant les cours.

⁵⁴ Sur l'accès au logement social, voir également ci-dessus « Discrimination dans divers domaines : - Accès au logement et aux services publics ».

⁵⁵ Voir ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Accès au logement et aux services publics ».

159. L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre leurs efforts en faveur d'une politique d'intégration en veillant à ce que l'intégration soit vue comme un processus réciproque impliquant tant la communauté majoritaire que les communautés minoritaires. À cette fin, elle leur recommande de continuer à mettre l'accent sur les mesures incitatives et de promotion de l'intégration en prévoyant tous les moyens humains et financiers nécessaires au succès de cette approche. Elle leur recommande aussi de continuer d'inscrire leurs initiatives de lutte contre la discrimination raciale dans le cadre de leur politique d'intégration et de toujours présenter ces initiatives au public comme des mesures essentielles pour aboutir à une société belge intégrée.
160. Concernant le parcours d'intégration flamand facultatif, l'ECRI recommande aux autorités de continuer à évaluer son efficacité et à prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'il soit tout à fait adapté à la personne qui suit le parcours.
161. Concernant la dimension obligatoire du parcours d'intégration, l'ECRI recommande aux autorités de surveiller sa mise en œuvre pour prendre éventuellement les mesures correctrices qui s'imposent. Il est important de veiller à ce que cette mesure n'ait pas un effet contre-productif sur le processus d'intégration en stigmatisant et désavantageant les personnes pour qui le parcours est obligatoire par rapport aux autres ou en mettant en danger les droits individuels dont elles jouissent⁵⁶. L'ECRI invite particulièrement les autorités à veiller à ce que le parcours d'intégration, en lui-même très intéressant, ne soit pas détourné de sa finalité essentielle et ne puisse être utilisé à des fins discriminatoires.

VI. Antisémitisme

162. L'ECRI note la persistance d'expressions et d'actes intolérants à l'encontre des personnes appartenant à la communauté juive. Ces agissements et la réponse des autorités sont traités tout au long du présent rapport⁵⁷. Concernant les actes antisémites, dans son Rapport 2007 « Discrimination-Diversité », le Centre observe une relative stabilité en matière de nombre de plaintes pour antisémitisme depuis quatre ans, avec toutefois un accroissement de plaintes en ce qui concerne l'antisémitisme sur Internet. Les expressions antisémites relevées comprennent des menaces de mort et des thèses négationnistes. Les autres manifestations d'antisémitisme relevées ces dernières années concernent des agressions verbales et physiques contre des Juifs, y compris des enfants, surtout à Bruxelles et à Anvers. Il y a aussi des cas de vandalisme de synagogues ou de biens privés appartenant à des Juifs. Les personnes qui sont à l'origine des actes sont souvent soit proches des mouvances d'extrême droite soit des intégristes musulmans. La collecte de données en matière d'actes antisémites se fait en étroite collaboration entre le Centre et un groupe de bénévoles qui ont créé un site Internet (www.antisemitisme.be) permettant de signaler un acte antisémite.
163. Les autorités belges ont conscience du problème de l'antisémitisme et ont pris des mesures pour tenter d'enrayer ce phénomène notamment l'installation d'une cellule de veille contre le racisme, composée outre du Centre, de représentants des pouvoirs publics et des associations représentatives des communautés juives de Belgique. Toutes les mesures qui ont été prises visent à lutter contre l'antisémitisme mais également contre le racisme et certaines d'entre elles sont décrites dans d'autres parties de ce rapport.

⁵⁶ Voir également sur ce point, la recommandation concernant le code du logement flamand ci-dessus : « Discrimination dans divers domaines : - Accès au logement et aux services publics ».

⁵⁷ Voir en particulier : « Racisme dans le discours public » et « Violence raciste ».

164. L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et de renforcer leurs efforts visant à lutter contre l'antisémitisme. Elle encourage les autorités belges à rechercher et à identifier les causes de l'antisémitisme afin de prendre les meilleures mesures pour prévenir et lutter contre ce phénomène. A ce sujet, l'ECRI attire l'attention des autorités sur sa Recommandation de politique générale n°9 sur la lutte contre l'antisémitisme.

VII. Conduite de la police

165. Dans son troisième rapport, l'ECRI a recommandé de s'assurer que tous les cas de discrimination, de racisme ou de xénophobie de la part de la police font l'objet d'une enquête approfondie, sont soumis aux mécanismes de contrôle judiciaires et non judiciaires, et sont punis. L'ECRI a encouragé les autorités belges à réfléchir aux moyens de surveiller la fréquence des contrôles de police effectués sur des individus, afin de mettre en évidence toute tendance éventuelle à des contrôles disproportionnés à l'égard de certains groupes de la population. Elle a encouragé les autorités à poursuivre leurs efforts pour recruter des personnes d'origine immigrée dans la police et faire en sorte qu'elles restent et progressent dans la police.

166. En ce qui concerne l'enregistrement et le suivi des incidents racistes, l'ECRI a déjà souligné ci-dessus les progrès en la matière mais aussi le fait que la collecte de données n'est pas encore suffisamment au point⁵⁸.

167. L'ECRI est inquiète d'apprendre que, selon plusieurs sources, il existe encore des cas de discrimination raciale de la part de fonctionnaires de police. Elle note en particulier que des fonctionnaires de police feraient usage de profilage racial dans leurs décisions, par exemple en ce qui concerne les contrôles effectués dans la rue. Les personnes immigrées ou d'origine immigrée seraient visées de façon disproportionnée par ces contrôles, même s'il est difficile de savoir ce qu'il en est vraiment en l'absence de données précises et fiables dans ce domaine. Une autre critique qui revient à plusieurs reprises porte sur le traitement différencié des plaintes communiquées à la police selon qu'elles émanent de personnes issues de la majorité ou de personnes issues de groupes minoritaires. Les plaintes de personnes issues de groupes minoritaires, qu'elles portent sur des actes racistes ou sur d'autres infractions, ne seraient pas toujours prises sérieusement en compte et dans certains cas, elles ne seraient même pas actées. Par exemple, il arriverait que des policiers qui ont été appelés pour constater l'existence d'un refus discriminatoire d'entrer dans une discothèque refusent d'acter la plainte quand bien même le droit pénal interdit la discrimination raciale intentionnelle. Or, quelle que soit l'infraction rapportée à la police, celle-ci est tenue par la loi de dresser un procès-verbal.

168. L'ECRI est également inquiète d'apprendre de plusieurs sources que le comportement des fonctionnaires de police laisse parfois à désirer d'un point de vue de l'interdiction du racisme. Il existe en effet des allégations sérieuses concernant des mauvais traitements à motivation raciste de la part de fonctionnaires de police. Les ONG de droits de l'homme considèrent que trop souvent une plainte pour mauvais traitements est suivie d'un procès verbal de rébellion, ce qui aurait pour effet de décourager les plaignants. Certaines des victimes ou des témoins de violence raciste de la part de fonctionnaires de police se sont aussi vu opposer un refus d'acter leur plainte. Enfin, un certain nombre de personnes ne portent pas plainte de peur de rencontrer des difficultés dans la mesure où elles sont en situation irrégulière dans le pays.

⁵⁸ Voir ci-dessus : « Les dispositions pénales pour lutter contre le racisme ».

169. Les plaintes contre la police peuvent être traitées soit par le service de contrôle interne, soit par l'Inspection générale des services de la police qui relève du ministère de l'Intérieur soit par le Comité permanent de contrôle des services de police (ci-après : Comité P). Ce dernier est un organisme parlementaire qui s'occupe surtout du fonctionnement général des services de police et vérifie que les droits garantis par la constitution sont respectés. Les affaires concernant la police et relevant du droit pénal sont traitées par le parquet. En 2008, la Cour de cassation a confirmé la condamnation d'un ancien commissaire de police d'Anvers à quatre ans de prison, dont un an ferme, pour rédaction de faux procès-verbaux, coups et blessures volontaires et incitation au racisme. Il a également été déchu de ses droits civils et politiques pendant cinq ans, ce qui a une incidence sérieuse puisqu'il est devenu entre temps responsable politique local du *Vlaams Belang*.
170. Selon le Centre, les autorités chargées de contrôler la police pourraient être plus transparentes. Le manque actuel de transparence ne favorise pas la confiance placée dans les services de contrôle de la police. Le Comité P publie régulièrement un rapport sur le racisme et la discrimination tant interne (entre fonctionnaires de police) qu'externe (à l'encontre de personnes privées). Le dernier rapport date de l'année 2007 et indique que pour cette année le Comité P a reçu 118 plaintes pour racisme ou discrimination. Les informations publiées dans ce type de rapport sont très détaillées et permettent de connaître le pourcentage de résultats obtenus par rapport au nombre de plaintes. Ce rapport pourrait être encore amélioré, par exemple, s'il créait des sous-catégories pour les statistiques portant sur la catégorie « discrimination, racisme et xénophobie ». Le rapport pourrait également indiquer le type de résultat obtenu pour le type d'acte reproché dans la plainte pour mieux se rendre compte de la situation. L'ECRI note que le service d'enquêtes du Comité P est composé essentiellement de fonctionnaires de police qui sont nommés pour cinq ans renouvelables et détachés d'un service de police dans lequel ils ont vocation à retourner après leur temps passé au Comité P. Par conséquent, ce dernier est généralement perçu comme n'étant pas suffisamment indépendant de la police. Toutefois le service d'enquêtes est hiérarchiquement soumis au Comité P - qui, lui-même, est composé d'un collège de 5 membres, parmi lesquels 4 magistrats et un civil – et ne dispose donc pas de compétence de décision autonome. L'ECRI note avec intérêt que le Comité P a annoncé qu'il prendra des mesures additionnelles pour assurer au mieux l'indépendance de ceux qui, parmi les membres de son service d'enquêtes, sont détachés d'un service de police.
171. Dans ce contexte, l'ECRI trouve encourageant le fait que le Service égalité et diversité de la Direction des relations internes de la police fédérale a été récompensée par le label fédéral « égalité et diversité » en mars 2007, confirmé pour un an en septembre 2008. Le Service égalité et diversité a été créé en 2001 et depuis 2003 une politique « diversité » a été développée au sein des services de police qui vise notamment à augmenter la représentation des personnes issues de l'immigration pour que la police reflète mieux la société belge. Depuis 2005, il existe un réseau de personnes ressources « diversité » qui est train de s'étendre sur l'ensemble du territoire et dont le but est de développer des bonnes pratiques en matière de diversité, de lutter contre les discriminations et les préjugés y compris racistes. La politique « diversité » comprend plusieurs volets : des campagnes d'information à l'attention du public cible, une évaluation des compétences des candidats et, sur la base de cette évaluation, une offre de « préformations », c'est-à-dire de formations pour augmenter les chances de réussite aux examens d'entrée dans la police et qui comprennent notamment des cours de langue. Cette politique n'est pas réservée aux personnes issues de l'immigration et l'impact en ce qui les concerne n'est pas encore à la hauteur de ce qu'on pourrait espérer. Aux yeux

de l'ECRI, cette politique fondée sur des mesures positives visant notamment la population d'origine immigrée constitue une bonne pratique. Elle doit être continuée et renforcée pour donner une véritable chance aux personnes d'origine immigrée de réussir les épreuves d'entrée dans la police. Il convient également de veiller à ce qu'une fois recrutés les fonctionnaires d'origine immigrée puissent rester et progresser dans la police. En effet, il semblerait que dans certains services locaux de police, ils seraient parfois mal acceptés par leurs propres collègues et mal appréciés par leurs supérieurs. La politique décrite ci-dessus devrait contribuer, si elle est maintenue sur le long terme, à augmenter la diversité au sein de la police.

172. Si cette politique s'accompagne de mesures visant à lutter contre les cas de discrimination par la police à l'encontre des groupes minoritaires, elle aidera à améliorer l'image de la police auprès des groupes minoritaires tout autant que celle des groupes minoritaires auprès de la police, et donc les relations entre eux.
173. Sur la base d'une convention avec la police, le Centre donne des formations à certains fonctionnaires de police sur « les lois anti-discrimination et anti-racisme ». Il existe également des formations à la communication interculturelle. De l'avis général, il est encore nécessaire de renforcer et d'étendre les mesures visant à former et sensibiliser les fonctionnaires de police et d'autres services de l'ordre à la problématique du racisme pour obtenir des progrès concernant la manière dont la police traite les membres des groupes minoritaires et la manière dont elle répond aux plaintes contre des actes racistes de la part de personnes privées.
174. L'ECRI recommande de former et de sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale en insistant sur l'importance d'un traitement et d'un enregistrement des plaintes adéquats. En outre, l'ECRI encourage vivement les autorités à désigner au sein de chaque unité de police une personne de contact responsable d'améliorer la réponse de la police aux plaintes contre des actes racistes de la part de personnes privées, sur le modèle des magistrats de référence pour les questions de racisme et de discrimination au sein des parquets⁵⁹.
175. En particulier, il conviendrait de mettre des personnes de contact responsables pour les questions de racisme et de discrimination raciale en réseau entre elles mais aussi d'assurer une communication étroite entre la personne de contact de l'unité de police et le magistrat de référence du parquet correspondant.
176. L'ECRI recommande aux autorités belges de renforcer l'indépendance du Comité P et d'améliorer la communication entre le Comité P et les instances qui lui transmettent des plaintes ou de créer un organe indépendant de la police et du parquet, qui serait chargé d'enquêter sur les cas présumés de discrimination raciale et de comportement abusif à caractère raciste de la police. L'ECRI exhorte également les autorités à veiller à ce que, le cas échéant, les auteurs de ces actes ou comportements soient sanctionnés de façon appropriée et publique.
177. En particulier, l'ECRI exhorte les autorités belges à prendre des mesures pour prévenir et interdire le profilage racial par la police. Elle attire leur attention sur sa Recommandation de politique générale n°11 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police qui donne des lignes directrices dans ce domaine.

⁵⁹ Voir, pour plus de détail, ci-dessus : « Dispositions pénales pour lutter contre le racisme ».

VIII. Monitoring du racisme et de la discrimination raciale

178. L'ECRI note avec intérêt que les autorités belges, que ce soit au niveau fédéral, fédéré et même local, ont conscience de l'importance de disposer d'indicateurs fiables sur la situation du racisme et de la discrimination raciale. Un certain nombre d'études, d'enquêtes - notamment auprès des victimes potentielles de racisme - et d'éléments statistiques portent sur ces questions. Ces informations permettent de se faire une idée de la situation, mais elles restent parcellaires et insuffisantes pour avoir une vision globale de la situation dans le pays.
179. Tant les ONG antiracistes que l'ensemble des autorités belges soulignent le manque d'instruments de mesure et la nécessité de mettre en place des systèmes de collectes de données concernant le racisme et la discrimination raciale. Ces systèmes devraient permettre de mieux identifier les tendances et les causes en matière d'actes racistes mais aussi de cerner les discriminations raciales directes ou indirectes et de trouver des solutions adaptées aux problèmes ainsi identifiés. Plusieurs initiatives sont en cours et tendent vers cet objectif. Seules quelques unes d'entre elles sont citées dans le présent rapport. La collecte de données en matière de dispositions pénales pour lutter contre le racisme évoquée ci-dessus en fait partie⁶⁰. En outre, les autorités belges sont en train de mettre en place un « baromètre de la tolérance ». Depuis 2006, le Centre travaille à la mise en place d'un « monitoring socio-économique » basé sur l'origine nationale des personnes afin de mieux lutter contre les discriminations. Le monitoring socio-économique s'oriente vers une collecte de données objectives, anonymes, agrégées et issues de bases de données administratives existantes tenant compte de l'origine nationale des personnes et de leurs parents.
180. L'ECRI encourage vivement les autorités belges à continuer de mettre en place un système complet et cohérent de collecte des données permettant d'évaluer la situation en ce qui concerne les différents groupes minoritaires en Belgique et de déterminer l'ampleur des manifestations du racisme et de la discrimination raciale directe et indirecte. A ce sujet, elle leur recommande d'envisager de collecter des données ventilées selon des catégories telles que l'origine ethnique ou nationale, la religion, la langue ou la nationalité pour identifier les manifestations de discrimination en veillant à ce que cette collecte soit effectuée, dans tous les cas, conformément aux principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes comme appartenant à un groupe particulier. Ces systèmes devraient être élaborés en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, y compris les organisations de la société civile. Ce système devrait aussi prendre en considération l'existence éventuelle de discriminations doubles ou multiples.

IX. Le Plan d'action contre le racisme

181. Le gouvernement fédéral a adopté, le 14 juillet 2004, les principes d'un plan d'action fédéral contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et la violence qui y est associée pour mettre en œuvre les recommandations de la Conférence mondiale contre le racisme de Durban de 2001. Ce plan s'appuie également sur les recommandations de l'ECRI, et notamment celles formulées dans son troisième rapport sur la Belgique. Ce plan qui fait intervenir toutes les entités fédérale et fédérées repose sur les 10 axes suivants : application des législations antidiscriminatoires, suivi des plaintes, Internet comme vecteur de la propagation d'idéologies racistes, distributions de tracts racistes, lutte contre les préjugés ; médias, service de police, sûreté de l'Etat, mesures de protection des publics visés, création d'un baromètre de la tolérance. Le Centre est

⁶⁰ Voir ci-dessus : « Dispositions pénales pour lutter contre le racisme ».

chargé de son suivi et un rapport d'évaluation a été élaboré le 11 janvier 2007, dont les principales conclusions ont été prises en compte dans la préparation du présent rapport de l'ECRI. Cette dernière constate que ce plan est à l'origine des avancées notables en termes de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, même si certains projets sont encore en phase de réalisation. Pour lutter contre le racisme, il convient de changer en profondeur les mentalités, ce qui exige un travail de longue haleine. La lutte contre la discrimination, notamment la discrimination structurelle telle qu'elle existe dans l'accès à l'emploi, à l'éducation et au logement, demande elle aussi des mesures à long terme pour réussir. C'est pourquoi les autorités belges fédérales et fédérées doivent impérativement soutenir et renforcer les efforts fournis jusqu'ici.

182. L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre leur démarche en matière de lutte contre le racisme en mettant pleinement en œuvre leur Plan d'action fédéral contre le racisme, l'antisémitisme, la xénophobie et la violence qui y est associée et en y consacrant tous les moyens nécessaires à son succès.

X. Le Dialogue interculturel

183. Le pendant naturel de la lutte contre le racisme est le dialogue interculturel qui est une des composantes essentielles d'une cohabitation paisible de tous les éléments de la société. Aux yeux de l'ECRI, le dialogue interculturel comprend le dialogue interreligieux et le dialogue intercommunautaire. Il doit permettre de mettre en valeur toutes les richesses qu'apporte la diversité culturelle et linguistique de la Belgique.

184. Sur ce point, l'ECRI se réjouit de voir que les autorités belges ont décidé d'agir au travers de plusieurs initiatives, dont certaines sont évoquées dans d'autres parties de ce rapport⁶¹. La Commission du Dialogue Interculturel a été mise en place par le gouvernement fédéral en février 2004. L'objectif du dialogue interculturel était de faire le point sur les questions liées à la société multiculturelle telle qu'elle se développe en Belgique, comme d'ailleurs partout en Europe. Cette Commission a publié un rapport final en mai 2005 rendant compte de ses travaux et faisant des recommandations aux autorités belges⁶². Des Assises de l'interculturalité sont programmées pour 2009 et une collecte d'exemples de bonnes pratiques dans ce domaine est en cours pour pouvoir présenter à ces Assises des mécanismes de dialogue interculturel probants.

185. L'ECRI recommande aux autorités belges de poursuivre leurs efforts visant à favoriser le dialogue interculturel au sein de la société belge et à donner une image positive de la diversité culturelle de la Belgique. Il convient d'accorder une attention particulière aux constats et recommandations de la Commission du Dialogue Interculturel qui montrent à quel point la lutte contre le racisme et la discrimination raciale est une des clés permettant d'accéder à une société intégrée.

⁶¹ Voir notamment « Groupes vulnérables/cibles : - Communautés musulmanes ».

⁶² Commission du Dialogue Interculturel, Rapport final, mai 2005, 246 p., consultable sur le site Internet du Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme, www.diversite.be.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

Les trois recommandations spécifiques pour lesquelles l'ECRI demande aux autorités belges une mise en œuvre prioritaire sont les suivantes :

- L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de poursuivre et d'accentuer leurs efforts visant à assurer à tous les enfants d'origine immigrée une égalité des chances en matière d'accès à l'enseignement. L'ECRI recommande en particulier de continuer à prendre des mesures visant à favoriser la mixité sociale dans les écoles publiques et de renforcer les formations initiales et continues des enseignants sur la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale, d'une part, et sur l'enrichissement qu'apporte la diversité à la société belge, d'autre part⁶³.
- L'ECRI recommande vivement aux autorités belges de trouver au plus vite des solutions permettant le stationnement des Gens du voyage, en créant des sites de transit en nombre suffisant, à des emplacements corrects et bien équipés. Elle recommande également aux autorités de mener une campagne de sensibilisation visant le grand public afin de lutter contre tout phénomène d'intolérance et de rejet à l'encontre des Gens du voyage et contre toute discrimination raciale pouvant en résulter.
- L'ECRI recommande de former et de sensibiliser l'ensemble des fonctionnaires de police, déjà en fonction et en formation initiale, à la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination raciale en insistant sur l'importance d'un traitement et d'un enregistrement des plaintes adéquats. En outre, l'ECRI encourage vivement les autorités à désigner au sein de chaque unité de police une personne de contact responsable d'améliorer la réponse de la police aux plaintes contre des actes racistes de la part de personnes privées sur le modèle des magistrats de référence pour les questions de racisme et de discrimination au sein des parquets⁶⁴.

Un processus de suivi intermédiaire pour ces trois recommandations sera mené par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

⁶³ Voir la Recommandation de politique générale n°10 de l'ECRI pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, qui donne des lignes directrices en la matière.

⁶⁴ Voir, pour plus de détail, ci-dessus : « Dispositions pénales pour lutter contre le racisme ».

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées lors de l'examen de la situation en Belgique: elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)

1. Troisième rapport sur la Belgique, 27 janvier 2004, CRI(2004)1
2. Second rapport sur la Belgique, 21 mars 2000, CRI(2000)2
3. Rapport sur la Belgique, septembre 1997, CRI(97)49
4. Recommandation de politique générale n°1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
5. Recommandation de politique générale n°2 : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, juin 1997, CRI(97)36
6. Recommandation de politique générale n°3: La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
7. Recommandation de politique générale n°4 : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, mars 1998, CRI(98)30
8. Recommandation de politique générale n°5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
9. Recommandation de politique générale n°6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, décembre 2000, CRI(2001)1
10. Recommandation de politique générale n°7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, décembre 2002, CRI(2003)8
11. Recommandation de politique générale n°8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, mars 2004, CRI(2004)26
12. Recommandation de politique générale n°9 : La lutte contre l'antisémitisme, juin 2004, CRI(2004)37
13. Recommandation de politique générale n°10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, décembre 2006, CRI(2007)6
14. Recommandation de politique générale n°11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, juin 2007, CRI(2007)39
15. Recommandation de politique générale n°12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, décembre 2008, CRI(2009)5

Autres sources

16. Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, « Rapport annuel 2007 »
17. Service égalité et diversité de la Direction des relations internes de la police fédérale (DSID), « Recrutement de policiers issus de groupes socioculturels diversifiés, Rapport d'activités septembre 2006-août 2007 », juin 2008
18. Direction générale des pouvoirs locaux, Région wallonne, « Réponses n° 25, trimestriel 2/2008, 'Bienvenue aux Gens du voyage !' » (pages 4-5)
19. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Rapport annuel 2004 », juin 2005
20. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Rapport annuel 2005 », mai 2006
21. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Rapport annuel 2006 », juin 2007
22. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Discrimination/Diversité Rapport 2007 », Bruxelles, juin 2008

23. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Migration Rapport 2007 », Bruxelles, avril 2008
24. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « La Commission des plaintes chargée du traitement des plaintes des personnes détenues en centres fermés (2004-2007), Analyse et évaluation d'un dispositif insuffisant », janvier 2008
25. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Le Centre INAD et les droits fondamentaux des étrangers », mai 2008
26. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « Delete cyberhate – guide d'utilisation à l'adresse de l'Internaute », mars 2006
27. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, « La discrimination au logement, Comment réagir ? Informations pratiques », octobre 2008 » et « La discrimination au logement, Comment l'éviter ? Informations pratiques », octobre 2008
28. Commission du Dialogue Interculturel, « Rapport final », mai 2005, 246 p., consultable sur le site Internet du Centre pour l'égalité des Chances et la lutte contre le racisme, www.diversite.be.
29. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Résolution 1301 (2002) « Protection des minorités en Belgique », 26 septembre 2002
30. Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe Recommandation 1766 (2006)1, Ratification de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales par les Etats membres du Conseil de l'Europe, 10 avril 2006
31. Commission des droits de l'homme, « Rapport du Groupe de travail d'experts sur les personnes d'ascendance africaine, Additif, Visite en Belgique (du 13 au 17 juin 2005) », Nations Unies, 9 février 2006, E/CN.4/2006/19/Add.1
32. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « Rapports présentés par les Etats parties conformément à l'article 9 de la Convention, Quatorzième et quinzième rapports que les Etats parties devaient soumettre en 2004, Additif – Belgique », Nations Unies, 13 septembre 2006, CERD/C/BEL/15
33. Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, « Compte rendu analytique de la 1857^e séance, Quatorzième et quinzième rapports périodiques de la Belgique », Nations Unies, 29 février 2008, CERC/C/SR.1857
34. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, "Summary record (partial) of the 1858th meeting, Fourteenth and fifteenth periodic reports of Belgium (continued)", United Nations, 29 February 2008, CERD/C/SR.1858
35. Committee on the Elimination of Racial Discrimination, "Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination – Belgium", United Nations, 7 March 2008, CERD/C/BEL/CO/15
36. Aide aux Personnes Déplacées, Caritas International Belgique, le Centre Social Protestant, le CIRÉ, Jesuit Refugee Service Belgium, la Ligue des droits de l'homme asbl, le MRAX, Point d'Appui, le Service Social de Solidarité Socialiste, Vluchterlingenwerk Vlaanderen, « Centres fermés pour étrangers : Etat des lieux », CIRÉ asbl, octobre 2006
37. Jean-Yves Camus, « L'utilisation d'arguments racistes, antisémites et xénophobes dans les discours politiques » dans Réunion de haut Niveau sur l'utilisation d'arguments racistes, antisémites et xénophobes dans les discours politiques, Paris 21 mars 2005, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), novembre 2005
38. Le Centre de Médiation des Gens du Voyage en Wallonie, « La Mobilité, un mode de vie – Guide juridique », Namur 2003
39. Frieda Saeys, Marc Lits, Ilse Devroe, Dieter Grammens et Joëlle Desterbecq, « La représentation des minorités ethniques dans les médias Belges – Rapport de synthèse », Universiteit Gent et Université catholique de Louvain, janvier 2007
40. La Ligue des droits de l'Homme, « Belgique, 14^{ème} & 15^{ème} rapports de la Belgique au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies – Contribution de la Ligue des droits de l'Homme », janvier 2008
41. Human Rights Without Frontiers International, "Human Rights in Belgium", March 2008

42. Bureau Exécutif de Surveillance Communautaire, Consistoire Central Israélite de Belgique et Coordinatie Komité van de Joodse Gemeenten van Antwerpe, « www.antisemitisme.be – Rapport sur l’antisémitisme en Belgique – Année 2007 », 31 janvier 2008
43. Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Rapport alternatif d’ENAR 2006 – Racisme en Belgique », Bruxelles, octobre 2007
44. Réseau européen contre le racisme (ENAR), « Rapport alternatif d’ENAR 2007 – Le Racisme en Belgique », Bruxelles, octobre 2008
45. Christophe Delanghe, juriste au MRAX, « Nouveaux outils dans la lutte contre les discriminations raciales », Publié dans la RDE, n° 144, 2007
46. Fédération des Centres régionaux pour l’Intégration des personnes étrangères ou d’origine étrangère en Wallonie (Fé.C.R.I.), « Osmoses – Revue de l’Interculturalité en Wallonie n°48 », juillet, août et septembre 2008

ANNEXE

L'annexe qui suit ne fait pas partie de l'analyse et des propositions de l'ECRI concernant la situation en Belgique

L'ECRI rappelle que l'analyse figurant dans son rapport sur la Belgique est datée du 19 décembre 2008, et que tout développement intervenu ultérieurement n'y est pas pris en compte.

Conformément à la procédure pays-par-pays de l'ECRI, le projet de rapport de l'ECRI sur la Belgique a fait l'objet d'un dialogue confidentiel avec les autorités belges. Un certain nombre de leurs remarques ont été prises en compte par l'ECRI, qui les a intégrées à son rapport.

Cependant, à l'issue de ce dialogue, les autorités belges ont demandé à ce que leurs points de vue suivants soient reproduits en annexe du rapport de l'ECRI.

Quatrième rapport de l'ECRI sur la Belgique Observations complémentaires des Autorités belges

1. L'Office des Etrangers

De manière générale, il convient d'apporter quelques précisions sur la loi du 15 septembre 2006 afin de ne pas confondre les procédures d'asile et de regroupement familial.

Cette loi modifie la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (M.B. 6.10.2006), est entrée en vigueur le 1^{er} juin 2007 et :

1) transpose la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial des membres de familles de ressortissants non membres de l'Union Européenne.

2) réforme la procédure d'asile.

3) transpose la directive 2004/81/CE du Conseil de l'Union européenne du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

4) transpose la Directive 2004/83/CE du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts (généralement appelée « directive qualification » ou « directive relative à la protection subsidiaire »).

5) développe la procédure d'autorisation de séjour sur base de l'article 9 bis et 9 ter.

La loi du 15 septembre 2006 instaure une nouvelle procédure, qui peut être vue comme un meilleur encadrement de l'article 9, alinéa 3, de la loi sur les étrangers, sera d'application. Cet article est en effet supprimé et remplacé par l'introduction des articles 9 bis et 9 ter.

Concernant l'article 9 bis, il a pour objectif de créer un cadre précis pour la demande d'obtention d'une autorisation de séjour introduite par un étranger auprès du bourgmestre du lieu de sa résidence lors de circonstances exceptionnelles.

Il est ainsi clairement indiqué qu'un document d'identité, c'est-à-dire un passeport ou un titre de voyage équivalent, est indispensable : la demande d'autorisation de séjour ne peut être que déclarée irrecevable si l'identité d'une personne est incertaine. Il existe toutefois deux cas dans lesquelles la production d'un document d'identité n'est pas nécessaire : le cas du demandeur d'asile dont la demande d'asile ou le recours au Conseil d'Etat

est encore pendant, et le cas de l'étranger qui démontre qu'il lui est impossible de se procurer le document exigé en Belgique. Dans ces deux situations, des circonstances exceptionnelles doivent être invoquées. Si aucune circonstance exceptionnelle n'est invoquée, la demande sera déclarée irrecevable comme dans les autres cas.

La réforme de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980, tend également à décourager l'abus de diverses procédures ou l'introduction de demandes de régularisation successives dans lesquelles des éléments identiques sont invoqués. Ainsi, l'article 9bis, §2, prévoit que des éléments invoqués dans le cadre de l'article 9 bis de la loi, qui ont déjà été invoqués dans le cadre d'autres procédures, ne seront pas retenus.

A l'exception du cas spécifique visé à l'article 9ter, les demandes d'autorisation de séjour « humanitaire » introduites en Belgique continueront à être traitées sur base de la jurisprudence précédemment développée au sein de l'OE. Aucune liste de critères donnant droit à une autorisation de séjour « humanitaire » n'a été fixée. Il serait en effet utopique de croire qu'en la matière, chaque situation peut être prévue par un texte réglementaire.

Cependant, d'une manière générale, on peut dire qu'on accorde aujourd'hui une autorisation de séjour en Belgique :

- aux étrangers dont la demande d'asile a traîné pendant un délai déraisonnablement long, qui sont bien intégrés et ne représentent pas de danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale.
- les personnes dont le retour, pour des motifs humanitaires graves, s'avère impossible ou très difficile.

Il peut s'agir de circonstances très diverses, dans lesquelles la délivrance d'un titre de séjour s'impose. Une énumération limitative de ces cas est impossible. Le principe de base à observer est que le refus d'octroyer un titre de séjour à l'étranger pourrait constituer une infraction aux dispositions de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme ou serait manifestement contraire à la jurisprudence constante du Conseil d'État.

Concernant l'article 9 ter, il crée une procédure particulière en ce qui concerne les étrangers qui souffrent d'une maladie pour laquelle un traitement approprié fait défaut dans le pays d'origine ou de séjour, pour lesquels le renvoi représente un réel danger pour leur vie ou leur intégrité physique, ou qui implique un réel risque de traitement inhumain et dégradant dans le pays d'origine ou de séjour.

La loi du 25 avril 2007 modifiant la loi du 15 décembre 1980 a aussi transposé les deux directives suivantes:

- 1) la directive 2003/109/CE du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ;

- 2) la directive 2004/38/CE du 29 avril 2004 relative aux droits des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des états membres. Le séjour des membres de la famille des belges est également modifié.

2. Le Gouvernement flamand

Le Gouvernement flamand accorde beaucoup d'importance à une société humaine diversifiée, au sein de laquelle les gens de toutes les communautés ethniques, culturelles et religieuses que compte la Flandre vivent non pas les unes à côté des autres, mais les unes avec les autres. C'est dans ce but que les autorités flamandes, dans leurs domaines de compétences, ont développé une politique qui doit servir de cadre. En premier lieu vient un certain nombre de décrets destinés à gommer le retard factuel dont certains groupes de populations sont malheureusement victimes dans la vie quotidienne (égalité des chances dans l'enseignement et l'emploi). Il n'y a pas de place en Flandre pour la discrimination ni le racisme. Parallèlement, les autorités ont élaboré une politique d'intégration civique qui doit apporter à tous les arrivants, anciens et nouveaux, le néerlandais, une introduction aux règles de base de la société flamande, au besoin les accompagner sur le marché du travail vers un poste correspondant à leurs capacités et leurs attentes. Tout ceci vise à améliorer l'autonomie de l'intégrant et à lui fournir des instruments pour une citoyenneté active. Ce faisant, les pouvoirs publics flamands mènent une politique qui est similaire à celles qui ont vu le jour ces dernières années aux Pays-Bas, en France, en Autriche et au Danemark, ou font ailleurs l'objet d'un processus de décision politique.

Naturellement, les autorités flamandes œuvrent à ce que tous les Flamands, quelle que soit leur origine, aient une meilleure connaissance de la diversité au sein de la société. C'est ainsi que l'on accorde de l'attention — dans les objectifs et les termes finaux de l'enseignement, depuis la maternelle jusqu'au dernier degré du secondaire — au respect de la diversité, aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, à la lutte contre le racisme et à la connaissance de l'autre. Le même but est poursuivi en appuyant les initiatives dans les médias susceptibles, de façon informative ou humoristique, de favoriser la diversité. Des mesures sont prises dans toutes les politiques flamandes afin de rassembler des Flamands de toute origine. Enfin, les autorités flamandes procurent un soutien financier significatif aux organisations des minorités culturelles, qui ne sont nullement supposées devoir « s'assimiler » à la majorité.

Un ensemble de mesures orientées vers tous les habitants de la Flandre et un relèvement annuel significatif des budgets disponibles permettent en d'autres termes aux pouvoirs publics, assistés par le tissu associatif fort qui caractérise la Flandre, d'apporter une contribution à l'intégration des groupes de populations dans notre société multiculturelle, basée sur le respect et la reconnaissance mutuels.

Le Gouvernement flamand se réjouit dès lors que l'ECRI apprécie à sa juste valeur la volonté des pouvoirs publics flamands de proposer un parcours d'intégration civique gratuit, multiforme et personnalisé. Il a noté que l'ECRI remet en question l'obligation, pour certains intégrants, de suivre ce parcours, comme cela s'est déjà passé dans plusieurs autres rapports

(notamment au sujet du parcours d'intégration civique aux Pays-Bas). Dans la situation actuelle, les autorités flamandes sont convaincues que cette application, qui n'a d'ailleurs aucune répercussion sur le droit de séjour des personnes concernées, est la façon la plus adaptée pour garantir la participation de groupes particulièrement fragiles, comme les femmes de milieux traditionnels. Elles estiment avoir correctement évalué les droits individuels et l'intérêt de la société. Elles sont conscientes que beaucoup de ces intégrants, anciens et récents, seraient prêts à participer à cette intégration civique sans y être obligés, comme en témoignent les nombreuses évaluations positives des participants. Plusieurs mesures d'encadrement, comme l'accueil des enfants, une contribution aux frais de transport, le travail avec un parcours personnalisé tenant compte de la situation individuelle et une série de cours du soir et du week-end, permettent d'atténuer considérablement les conséquences de cette obligation. Certaines des observations de l'ECRI sont des éléments susceptibles d'être examinés lors de la prochaine évaluation de l'intégration civique flamande, à laquelle sont périodiquement contraintes les autorités flamandes selon les termes du décret d'intégration civique.

Contrairement à ce qui semble formulé dans le rapport, le Code du logement flamand (*Wooncode*) ne vise nullement à établir un lien entre un droit social et une condition d'intégration. La bonne volonté dont doit faire preuve le locataire d'un logement social à apprendre le néerlandais s'il n'en connaît pas encore les bases n'a pas comme objectif une politique d'intégration ni d'accueil par rapport à ces locataires, mais plutôt la sécurité et la viabilité du logement social, au moyen d'un niveau minimal de compréhension mutuelle. La condition d'apprentissage de la langue apporte une réponse aux problèmes concrets auxquels le logement social est confronté partout en Flandre. Le niveau de connaissances linguistiques de chaque individu peut d'ailleurs être démontré de diverses façons et les autorités flamandes ont mis en place des cours de néerlandais gratuits. Dans son arrêt 101/2008 du 10 juillet 2008, la Cour Constitutionnelle a considéré que cette condition d'apprentissage de la langue répond au principe d'égalité, à l'interdiction de discrimination et au droit au logement, ainsi qu'aux dispositions analogues du droit international, à condition de tenir compte de la situation particulière dans les communes à facilités linguistiques pour Francophones. Les autorités flamandes se sentent alors renforcées par cet arrêt de la plus haute instance judiciaire du pays, dont la composition est doublement paritaire, entre néerlandophones et francophones d'une part, entre politiciens et experts du monde académique de l'autre.

Le Gouvernement flamand rappelle qu'il faut faire la distinction entre les conséquences de la structure constitutionnelle et politique de la Belgique, qui par une série de réformes a évolué d'un État unitaire unilingue vers une fédération multilingue, et la politique relative aux minorités ethniques et culturelles. La structure de l'État belge est basée sur un certain nombre d'équilibres mutuels, non modifiables unilatéralement, destinés à permettre aux deux grandes communautés du pays de vivre ensemble (parité entre les deux communautés dans les organes fédéraux, lois de majorité spéciale, cadre linguistique pour les administrations bilingues, unilinguisme légal de principe dans chaque région de langue néerlandaise, française et allemande). Ces équilibres ont évidemment une répercussion sur la situation des Néerlandophones, Francophones et Germanophones, mais leur

situation ne se différencie pas fondamentalement de ceux des membres des minorités ethniques et culturelles récentes.

Le Gouvernement flamand apprécie la confirmation par l'ECRI de la légitimité et du principe de territorialité qui est l'un des fondements de la structure de l'État belge et l'encouragement à favoriser la connaissance du néerlandais en Flandre. Il se demande cependant comment la création d'un nouvel organe devant éviter la discrimination sur base de la langue pourrait apporter une quelconque contribution aux côtés de la Cour Constitutionnelle chargée de faire respecter l'interdiction de la discrimination, du Conseil d'État et de la Commission permanente de contrôle linguistique soucieux de la législation linguistique, ainsi que des cours et tribunaux. Un tel organe ressemble plutôt à une possibilité complémentaire de litiges d'inspiration politique.

Les principes de base du fédéralisme belge ont comme conséquence que chaque pouvoir public a pour tâche, dans ses compétences matérielles, de donner corps à une politique en matière d'égalité des chances, de traitement et de la lutte contre la discrimination. Les pouvoirs publics comprennent que l'ECRI accorde de l'importance à la cohésion mutuelle entre les différents règlements. Il ne faut cependant pas perdre de vue que ces derniers visent à convertir les mêmes directives européennes et sont donc basés sur les mêmes principes. Le Gouvernement flamand souscrit aux objectifs du Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme à former un organe interfédéral et espère que les négociations sur un accord de collaboration, qui se trouvent à un stade avancé, pourront être menées à bien lors de la prochaine législature des gouvernements communautaires et régionaux.

3. Le Comité P

1. En ce qui concerne l'allégation d'un manque de transparence dans le chef du Comité P

Le §170 du rapport fait état d'un manque de transparence dans le chef du Comité P.

1.1. Les relations entre le Comité P et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

La première partie du §170 fait référence à un manque de transparence du Comité P dans ses relations avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ce point a fait l'objet d'une analyse dans le rapport annuel 2006 du Comité P après que le Centre ait lui-même formulé plusieurs critiques relatives à sa collaboration avec le Comité P dans son rapport annuel 2006.

Après avoir examiné les attentes du Centre à son égard ainsi que les obligations légales auxquelles il est tenu envers le Centre, le Comité P est arrivé à la conclusion que les attentes du Centre en termes de communication d'information ne correspondent pas à ce qui lui est permis en vertu de la législation en vigueur. Il apparaît dès lors au Comité P que l'opinion formulée par le Centre à son encontre n'est pas fondée. Le Comité P invite l'ECRI à prendre connaissance du point relatif aux relations entre le

Centre et le Comité P, tel qu'analysé dans son rapport annuel 2006⁶⁵. Entre-temps, il tient à souligner que des contacts ont eu lieu entre le Comité P et le Centre et que les malentendus qui ont pu exister à l'époque ont été levés.

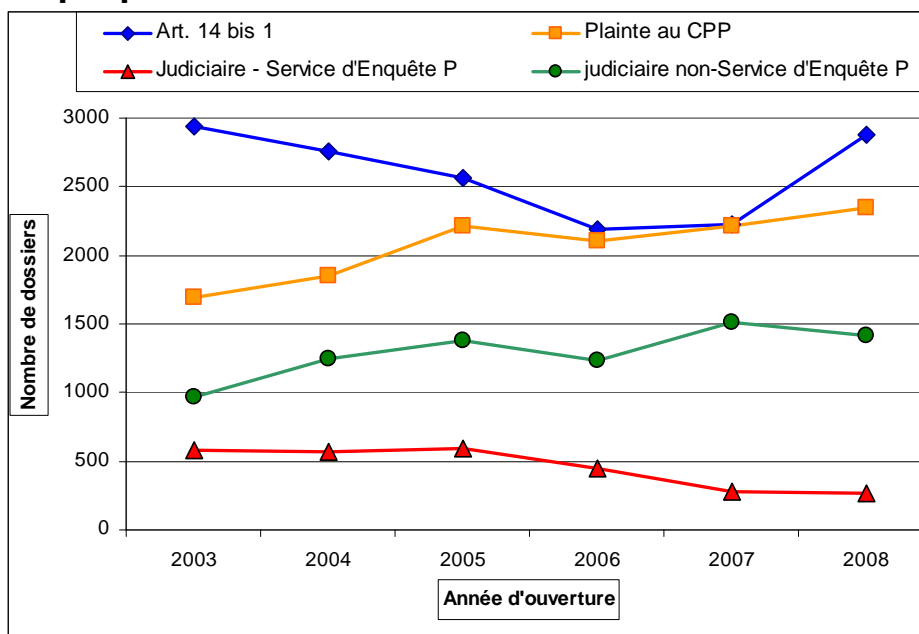
1.2. L'allégation d'un manque de transparence dans les rapports du Comité P

Le §170 du rapport fait ensuite référence au dernier rapport en date du Comité P en matière de racisme, dont les données remontent à 2007. L'ECRI renvoie aux 118 plaintes reçues en 2007 par le Comité P concernant des allégations de racisme et discrimination et regrette que le rapport n'indique ni le contenu des plaintes ni le résultat des enquêtes précédentes, ce qui rend difficile de se rendre compte de la situation.

Les informations reprises ci-dessous visent à communiquer les données chiffrées les plus récentes en matière de discrimination, racisme et xénophobie pour la période 2003-2008. Pour la période 2005-2008, des données concrètes sont fournies à propos des suites données aux plaintes concernant des allégations de racisme, discrimination ou xénophobie.

Le graphique suivant montre l'évolution du nombre de dossiers ouverts au Comité P, par typologie, quelles que soient les allégations concernées et ce selon l'année d'ouverture du dossier au Comité P.

Graphique 1



Note bene : La ligne bleue « Art. 14bis 1 » concerne les dossiers communiqués au titre de l'article 14bis, alinéa 1^{er} de la loi organique du Comité P concernant la transmission d'office par le commissaire général de la police fédérale, l'inspection générale de la police fédérale et de la police locale et les chefs de corps de la police locale d'une copie des plaintes et dénonciations qu'ils ont reçues concernant les services de police ainsi qu'un bref résumé des résultats de l'enquête lors de la clôture de celle-ci.

⁶⁵ Disponible sur le site Internet du Comité P www.comitep.be

Le tableau 1 ci-après donne un aperçu du nombre de dossiers ouverts au Comité P, par typologie, quelles que soient les allégations concernées :

Tableau 1

Typologie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dossiers communiqués par les services de police (Art. 14 bis, al. 1 ^{er} de la loi)	2934	2759	2568	2187	2231	2874
Plaintes déposées directement auprès du Comité P	1689	1853	2216	2100	2219	2351
Enquêtes judiciaires non-effectuées par le Service d'Enquête P (art. 14, al.2 et art.26 de la loi)	972	1241	1384	1235	1513	1411
Enquêtes judiciaires effectuées par le Service d'Enquêtes P	575	568	592	439	281	265
Total	6170	6421	6760	5960	6245	6901

Le tableau 2 donne un aperçu du nombre de dossiers, par typologie, contenant une allégation de racisme, xénophobie ou discrimination :

Tableau 2

Typologie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dossiers communiqués par les services de police (Art. 14 bis, al. 1 ^{er} de la loi)	21	20	23	24	15	34
Plaintes déposées directement auprès du Comité P	49	51	55	55	65	64
Enquêtes judiciaires non-effectuées par le Service d'Enquête P (art. 14 al.2 et art.26 de la loi)	19	16	25	11	19	16
Enquêtes judiciaires effectuées par le Service d'Enquêtes P	23	21	16	13	15	3
Total	112	108	119	103	114	117

Le tableau 3 établit le rapport entre le nombre de dossiers, contenant une allégation de racisme, xénophobie ou discrimination, et le nombre total de dossiers, par typologie :

Tableau 3

Typologie	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dossiers communiqués par les services de police (Art. 14 bis, al. 1 ^{er} de la loi)	0,7%	0,7%	0,9%	1,1%	0,7%	1,2%
Plaintes déposées directement auprès du Comité P	2,9%	2,8%	2,5%	2,6%	2,9%	2,7%
Enquêtes judiciaires non-effectuées par le Service d'Enquête P (art. 14 al.2 et art.26 de la loi)	2,0%	1,3%	1,8%	1,1%	1,3%	1,1%
Enquêtes judiciaires effectuées par le Service d'Enquêtes P	4,0%	3,7%	2,7%	3,0%	5,3%	1,1%
Total	1,8%	1,7%	1,8%	1,7%	1,7%	1,7%

Pour la période allant du 01.01.2005 au 31.12.2008, le Comité P a pris connaissance de 453 dossiers contenant une allégation de discrimination, de xénophobie ou de racisme (à savoir : 119 pour 2005 ; 103 pour 2006, 114 pour 2007 et 117 pour 2008). Parmi ces 453 dossiers, 47 concernent des enquêtes judiciaires exécutées par le Service d'enquêtes du Comité P, sous la surveillance des autorités judiciaires.

Parmi les 453 dossiers contenant une allégation de discrimination, de xénophobie ou de racisme, 118 dossiers sont encore en cours actuellement (information janvier 2009). Parmi les 335 dossiers clôturés, 25 concernent des affaires dans lesquelles les allégations de discrimination, de xénophobie ou de racisme ont été déclarées fondées.

Parmi les 27 dossiers concernant des affaires dans lesquelles le Comité P a déclaré fondées les allégations de discrimination, de xénophobie ou de racisme ont été reconnues :

- Dans 16 dossiers, le Comité P a déclaré la plainte fondée et a constaté une faute individuelle. Les résultats de l'enquête indiquent l'existence d'une faute individuelle dans le chef d'un fonctionnaire de police ou à compétence de police. Dans 12 dossiers, il a été demandé à la hiérarchie d'envisager d'adresser une remarque ou une admonestation à l'intéressé pour éviter qu'il reproduise son erreur. Dans l'ensemble de ces 12 dossiers, une communication par retour du courrier de la part de la hiérarchie ou de l'autorité policière fait état de la mise en oeuvre des solutions proposées, entraînant ainsi la clôture du dossier au niveau du Comité P. Dans 4 dossiers, il a été demandé à la hiérarchie d'envisager de poursuivre l'examen des faits au plan disciplinaire ou statutaire, avec une éventuelle sanction disciplinaire à la clé.

- Dans 4 dossiers, le Comité P a déclaré la plainte fondée et a constaté un dysfonctionnement individuel. Les résultats de l'enquête indiquent l'existence d'un dysfonctionnement individuel dans le chef d'un fonctionnaire de police ou à compétence de police. Dans deux dossiers, il a été demandé à la hiérarchie d'envisager d'adresser une remarque ou une admonestation à l'intéressé pour éviter que le dysfonctionnement se reproduise. Dans les autres dossiers, il a été demandé à la hiérarchie d'envisager de poursuivre l'examen des faits au plan disciplinaire ou statutaire, avec une éventuelle sanction disciplinaire à la clé.

- Dans 7 dossiers, le Comité P a déclaré la plainte fondée et a constaté un dysfonctionnement organisationnel. Les résultats de l'enquête indiquent un dysfonctionnement de nature organisationnelle. Il a été demandé à la direction de prendre les mesures nécessaires pour en éviter la répétition. Dans 4 de ces 7 dossiers, une communication par retour du courrier de la part de la hiérarchie ou de l'autorité policière fait état de la mise en oeuvre des solutions proposées, entraînant ainsi la clôture du dossier au niveau du Comité P.

À côté de ça, 119 dossiers contenant une infraction en matière de discrimination, racisme et/ou xénophobie ont été transmis au procureur du Roi. Pour 55 de ces dossiers, le Comité P a reçu une information concernant les suites qui ont été données à ces plaintes. Dans chacun des cas, le

parquet a pris une décision de classement sans suite. Les 64 dossiers restant sont soit encore en cours, soit des dossiers pour lesquels le Comité P n'a pas encore reçu d'information concernant les suites données par le parquet.

Dans 19 autres plaintes, le dossier a été clôturé au niveau du Comité P parce que le plaignant était inconnu ou refusait de collaborer à l'enquête (8), parce que l'auteur était inconnu (4) ou parce que le Comité P a dû se déclarer incompétent pour traiter la plainte (7).

Pour 138 plaintes, le Comité P a pris la décision que la plainte était non fondée ou dénuée d'éléments de preuve ou qu'il y avait absence de faute.

Pour les autres plaintes, le Comité P ne dispose pas d'information dans sa base de données concernant la décision finale.

Les constatations du Comité P peuvent se résumer de la manière suivante : Sur les 335 dossiers « IN » qui ont été ouverts pendant la période 2005-2008 et qui ont été clôturés entre-temps, on trouve :

- 27 dossiers dans lesquels une faute a été retenue. La « sanction » pour le fonctionnaire de police concerné varie de la remarque à l'admonestation et au blâme ou à la demande d'examiner les faits sur le plan disciplinaire ;

- 119 dossiers ont été transmis au procureur du Roi, parmi lesquels 55 ont fait l'objet d'une décision de classement sans suite. Pour les autres 64 dossiers, le Comité P n'a pas encore été informé des suites données ;

- 138 dossiers ont été clôturés car non fondés, dénués d'éléments de preuve ou absence de faute ;

- 19 dossiers ont été clôturés pour d'autres raisons (plaignant/auteur inconnu, incompétence du Comité P) ;

- Pour les autres dossiers, soit il n'y a pas d'informations disponibles dans la banque de données du Comité P, soit il s'agit de dossiers en cours.

Cela nous mène à la conclusion que dans quelque 8% des plaintes concernant des allégations de discrimination, racisme ou xénophobie, il est effectivement question d'une faute dans le chef du fonctionnaire ou du service de police concerné.

Toutes les plaintes dans lesquelles le procureur du Roi a été amené à prendre une décision ont fait l'objet d'une décision de classement sans suite sur le plan pénal.

Également en matière de transparence du Comité P, nous tenons également à signaler la communication en direction du Centre pour l'égalité des chances de toutes les données demandées, notamment en matière de discipline au sein des services de police et, entre autres, les informations relatives à la nature et au taux des sanctions.

2. En ce qui concerne l'allégation d'un manque d'indépendance dans le chef du Comité P

Au §170 de son projet de rapport, l'ECRI note que « *le service d'enquêtes du Comité P est composé essentiellement d'agents de police qui sont nommés pour cinq ans renouvelables et détachés d'un service de police dans lequel ils ont vocation à retourner après leur temps passé au Comité P. Par conséquent, ce dernier est généralement perçu comme n'étant pas suffisamment indépendant de la police* ». Plus loin, au §176 de son projet de rapport, l'ECRI recommande aux autorités belges de renforcer l'indépendance du Comité P.

Sans qu'il soit question ici de se défendre par rapport à la mise en cause de son indépendance, le Comité P tient toutefois à éviter l'amalgame qui est fait entre le fait que certains membres de son Service d'enquêtes soient détachés d'un service de police pour une période de 5 ans renouvelable et la mise en cause de l'indépendance de l'institution « Comité P » elle-même. Il convient dans ce cadre de bien avoir à l'esprit que le Service d'enquêtes P est hiérarchiquement soumis au Comité P - qui, lui-même, est composé d'un collège de 5 membres, parmi lesquels 4 magistrats et un civil - et qu'en conséquence, le Service d'enquêtes P ne dispose pas de compétence de décision autonome. On signalera également que fin 2008, début 2009, le Comité P a pu discuter du statut de ses enquêteurs avec sa Commission parlementaire d'accompagnement et prendra des mesures additionnelles pour assurer au mieux l'indépendance de ceux qui, parmi les membres de son Service d'enquêtes, sont détachés d'un service de police.

