

A decorative graphic consisting of a horizontal grey bar on the left and a vertical grey bar on the right, meeting at a black square in the top right corner.

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA BELGIQUE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 4 décembre 2013

Publié le 25 février 2014

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
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: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

RAPPORT DE L'ECRI SUR LA BELGIQUE

(cinquième cycle de monitoring)

Adopté le 4 décembre 2013

Publié le 25 février 2014

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	7
RÉSUMÉ	9
CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS	13
I. THEMES COMMUNS	13
1. LEGISLATION POUR LUTTER CONTRE LE RACISME ET LA DISCRIMINATION RACIALE	13
- PROTOCOLE N° 12 A LA CONVENTION EUROPEENNE DES DROITS DE L'HOMME	13
- CADRE LEGISLATIF GENERAL	13
- DROIT PENAL.....	14
- DROIT CIVIL ET ADMINISTRATIF	15
- AUTORITES INDEPENDANTES	18
2. DISCOURS DE HAINE.....	20
- DONNEES	20
- RACISME DANS LE DISCOURS PUBLIC	21
- GROUPES EXTREMISTES	22
- RACISME SUR INTERNET ET DANS LES MEDIAS.....	23
- RACISME DANS LE SPORT	25
- DISCOURS DE HAINE AXE SUR L'ORIENTATION SEXUELLE/L'IDENTITE DE GENRE	25
3. VIOLENCE RACISTE ET HOMOPHOBE/TRANSPHOBE.....	26
- DONNEES	26
- REPONSE DES AUTORITES	27
4. POLITIQUES D'INTEGRATION	29
- AU NIVEAU FEDERAL.....	30
- AU NIVEAU DES INSTANCES FEDEREES.....	31
- RESULTATS DES POLITIQUES	34
II. THEMES SPECIFIQUES A LA BELGIQUE	36
1. RECOMMANDATIONS DU 4 ^{EME} CYCLE FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMEDIAIRE	36
2. POLITIQUES POUR COMBATTRE LA DISCRIMINATION ET L'INTOLERANCE ENVERS LES PERSONNES LGBT	39
- DONNEES	39
- QUESTIONS LEGISLATIVES	40
- ASILE	41
- AUTORITES INDEPENDANTES	42
- ACCES A L'EMPLOI, AU LOGEMENT ET AUX SERVICES DE SANTE.....	43
- EDUCATION ET SENSIBILISATION.....	44
RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE	47
LISTE DES RECOMMANDATIONS	49
BIBLIOGRAPHIE	53

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, ceux du troisième cycle à la fin de l'année 2007 et ceux du quatrième cycle seront terminés au début 2014. Les travaux du cinquième cycle ont débuté en novembre 2012.

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 cinquième cycle sont centrés sur quatre thèmes communs à tous les Etats membres : (1) Questions législatives, (2) Discours de haine, (3) Violence, (4) Politiques d'intégration et sur un certain nombre de thèmes spécifiques à chacun d'entre eux. Les recommandations du quatrième cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire qui n'ont pas été mises en œuvre ou qui ne l'ont été que partiellement feront l'objet d'un suivi à cet égard.

Dans le cadre du cinquième cycle, une mise en œuvre prioritaire est, à nouveau, requise pour deux recommandations prioritaires choisies parmi celles figurant dans le rapport. Au plus tard deux ans après la publication de ce rapport, l'ECRI mettra en œuvre un processus de suivi intermédiaire concernant ces nouvelles recommandations prioritaires.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI sous sa seule et entière responsabilité. Sauf indication contraire expresse il rend compte de la situation en date du 20 juin 2013. 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 l'adoption du 4^{ème} rapport de l'ECRI sur la Belgique le 19 décembre 2008, des progrès ont été accomplis dans un certain nombre de domaines.

Désormais la législation au niveau fédéral et des entités fédérées est globalement conforme à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Les protocoles de coopération signés entre le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (le Centre) et les entités fédérées permettront au Centre de s'acquitter des tâches prévues dans son statut même dans les domaines couverts par la législation anti-discrimination de ces entités.

Des nombreuses procédures judiciaires ont été engagées contre des personnes physiques et morales incitant à la haine et à la violence. Dans un certain nombre de jugements les tribunaux belges ont utilisé l'option prévue par les lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination de suspendre les droits civils et politiques des personnes reconnues coupables de racisme ou de discrimination raciale, y compris de discours de haine.

Les organes d'autorégulation des médias sont particulièrement actifs dans la lutte contre la diffusion de discours de haine à travers les médias.

Un certain nombre de bonnes pratiques existent dans la scène sportive pour prévenir et combattre les formes de discours de haine qui sans atteindre le seuil de sanction pénale, n'en constituent pas moins un discours intolérant et incendiaire.

Les autorités belges ont lancé un plan d'action pour lutter contre la violence homophobe et transphobe et en particulier pour améliorer le signalement, l'enquête et la poursuite.

Un certain nombre de politiques d'intégration mises en œuvre au niveau des entités fédérées vont au-delà d'un simple accueil des immigrants, promeuvent le dialogue interculturel et donnent une image positive de la diversité culturelle en Belgique.

La législation garantit le respect de la plupart des dimensions de la vie familiale et privée des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), sur un pied d'égalité avec le reste de la population.

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

Malgré des progrès réalisés dans la procédure de ratification, la Belgique n'a pas encore ratifié le Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme.

La législation contre le racisme et la discrimination est dispersée dans plusieurs lois au niveau fédéral et des entités fédérées. En conséquence, la protection contre le racisme et la discrimination n'est pas la même pour tous les motifs, en particulier pour les motifs de la religion et de la langue. En outre, à ce jour, il n'existe aucun organe indépendant compétent sur les questions concernant la discrimination fondée sur la langue.

L'application de la loi demeure problématique dans certains domaines en raison du fait qu'aucun arrêté-royal n'a été adopté pour donner une orientation concernant des notions comme la discrimination positive et les exigences professionnelles.

L'évaluation de la législation de 2007 contre le racisme et la discrimination n'a pas encore été réalisée, en dépit d'une disposition expresse de la loi en ce sens.

Le processus législatif de transformation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en une institution interfédérale n'est pas encore achevé.

Les données concernant le discours de haine, le racisme et la violence homophobe/transphobe sont trop dispersées ou pas assez détaillées pour donner une image claire de la situation dans le pays en ce qui concerne ces phénomènes. Par ailleurs, le phénomène de sous-signalisation des crimes racistes est préoccupant.

La situation concernant le discours de haine sur internet est extrêmement préoccupante avec une forte augmentation des pages Web et forums de discussion racistes sur les sites belges.

Certains aspects des programmes d'intégration au niveau des entités fédérées sont discutables, voire discriminatoires.

D'une manière générale, des groupes ethniques et religieux, en particulier les musulmans, continuent d'être confrontés à de nombreux désavantages, y compris la discrimination dans des domaines clés de la vie.

Il y a encore un manque de sites de transit correctement équipés pour les Gens du voyage, en particulier en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale où il n'y a presque pas de site de transit.

Contrairement à l'orientation sexuelle, la discrimination fondée sur l'identité de genre n'est pas un motif de discrimination prohibé en soi. En outre, l'acceptation de l'homosexualité n'est pas tellement répandue parmi les jeunes et le niveau de sensibilisation sur les questions LGBT diffère grandement de Communauté fédérée à Communauté fédérée.

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

La Belgique devrait ratifier le Protocole n° 12 à la Convention européenne des Droits de l'Homme dans les meilleurs délais.

La loi fédérale contre la discrimination devrait inclure un certain nombre de dispositions déjà contenues dans la loi fédérale contre le racisme dans le but d'améliorer la protection contre la discrimination en raison de la religion et la langue. Une évaluation de l'application et l'effectivité de la législation contre le racisme et la discrimination devrait être effectuée dans les meilleurs délais*.

Les autorités belges devraient rapidement finaliser le processus législatif pour transformer le Centre en une institution interfédérale. Il conviendra de veiller tout particulièrement à ce que cette institution soit totalement indépendante*.

Les autorités devraient veiller à l'application effective des nouvelles dispositions réglementaires relatives à la collecte de données sur les incidents racistes et homo/transphobes afin de pouvoir disposer de données précises et fiables concernant les infractions dans le domaine du discours de haine et les suites qui leur sont données par la justice pénale.

* Cette recommandation fera l'objet d'un processus de suivi intermédiaire par l'ECRI au plus tard deux ans après la publication du présent rapport.

Les autorités belges devraient intensifier leurs efforts pour contrer la présence de propos racistes sur Internet.

Les autorités devraient s'assurer que le programme d'intégration civique, en soi très intéressant, n'est pas discriminatoire et ne s'écarte donc pas de son objectif essentiel d'intégration.

Les autorités devraient amender la législation contre la discrimination au niveau fédéral et fédéré en vue de faire figurer l'identité de genre parmi les motifs interdits.

CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS

I. Thèmes communs

1. Législation pour lutter contre le racisme¹ et la discrimination raciale²

- Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme

1. Dans son quatrième rapport, publié en 2009, l'ECRI recommandait à la Belgique de ratifier « aussi rapidement que possible » le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui prévoit une interdiction générale de la discrimination. Les autorités ont indiqué à l'ECRI que la procédure complexe de ratification, nécessitant l'aval préalable de l'ensemble des parlements des entités fédérées, était en passe de se terminer ; à ce jour, hormis le parlement flamand, tous les autres parlements ont adopté des décrets approuvant la ratification du Protocole³.

2. L'ECRI réitère sa recommandation faite à la Belgique de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme aussi rapidement que possible.

- Cadre législatif général

3. Les articles 10 et 11 de la Constitution belge consacrent le principe de l'égalité de traitement, interdisant la discrimination. Ces articles ont été, à plusieurs reprises, invoqués face à des normes législatives ou à des actes administratifs qui étaient contraires aux principes d'égalité et de non-discrimination⁴.

4. La législation contre le racisme et la discrimination en vigueur au niveau fédéral fait, pour sa majeure partie, l'objet de trois lois adoptées le 10 mai 2007 : la loi fédérale modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (loi fédérale contre le racisme) ; la loi fédérale tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (loi fédérale contre la discrimination) ; et la loi fédérale tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes⁵ (loi fédérale sur l'égalité entre les sexes). L'objectif premier de ces lois est la mise en œuvre des directives de l'Union

¹ Conformément à la Recommandation de politique générale (RPG) n° 7 de l'ECRI, on entend par « racisme » la croyance qu'un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique justifie le mépris envers une personne ou un groupe de personnes ou l'idée de supériorité d'une personne ou d'un groupe de personnes.

² Conformément à la RPG n° 7 de l'ECRI, on entend par « discrimination raciale » toute différence de traitement fondée sur un motif tel que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, qui manque de justification objective et raisonnable.

³ En raison de la complexité de la structure institutionnelle de la Belgique, de nombreux traités internationaux doivent être ratifiés par pas moins de sept parlements. La Belgique est un Etat fédéral composé de trois Régions – la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale – et de trois Communautés linguistiques – néerlandophone, francophone et germanophone. Chacune de ces entités fédérales doit approuver la ratification des traités internationaux qui traitent de questions relevant de leurs compétences internes mais la Région et la Communauté flamandes ont un parlement et un gouvernement uniques. Outre les cinq parlements des entités fédérées, la ratification d'un traité doit être approuvée par les deux chambres du parlement fédéral – le Sénat et la Chambre des Représentants.

⁴ Voir, par exemple, les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 157/2004 sur la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, et n° 17/2009, 39/2009, 40/2009 et 64/2009 relatifs aux recours en annulation introduits contre la loi fédérale de 2007 contre la discrimination.

⁵ Cette loi fédérale est particulièrement pertinente dans le cadre de la partie II.2 du présent rapport sur les mesures pour lutter contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes lesbiennes, gay, bisexuelles et transgenres (LGBT), la discrimination des personnes transgenres relevant pour l'essentiel du motif du « sexe ».

européenne en matière de lutte contre la discrimination mais, à divers égards, cette législation fédérale va au-delà de ce que ces directives exigent⁶.

5. La loi fédérale contre le racisme et la loi fédérale contre la discrimination comportent des dispositions quasi similaires et s'appliquent tant en matière civile que pénale. La principale différence est que la discrimination fondée sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique est interdite par la loi fédérale contre le racisme (article 3), tandis que la discrimination fondée notamment sur la religion, la langue et l'orientation sexuelle⁷, est interdite par la loi fédérale contre la discrimination (article 3).
6. Les Régions et les Communautés ont également adopté des textes de loi dans leur domaine de compétence respectif en vue d'harmoniser leur législation avec les lois fédérales de 2007⁸.
7. L'ECRI considère que la législation belge⁹ est globalement conforme à sa Recommandation de politique générale (RPG n° 7) sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale. L'analyse qui suit s'attachera à ses lacunes.

- **Droit pénal**

8. La loi fédérale contre le racisme érige en infraction pénale la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale (article 21) et la participation à un groupement ou une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination et la ségrégation fondées sur la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique (article 22). De la même manière, cette loi punit la discrimination dans l'accès aux biens et services (article 24) et dans le domaine des relations de travail (article 25). Dans la mesure où la loi fédérale contre la discrimination ne contient pas de dispositions similaires, a) la diffusion d'idées et la participation à un groupe ou à une association qui prône la discrimination et la ségrégation fondées sur la langue ou la religion et b) la discrimination dans les relations de travail et dans l'accès aux biens et aux services fondée sur la langue ou la religion - lesquelles figurent parmi les nombreux critères protégés de cette loi - ne sont pas considérées comme des infractions pénales¹⁰.
9. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la loi fédérale contre la discrimination afin d'y introduire des dispositions similaires aux articles 21, 22, 24 et 25 de la loi fédérale contre le racisme qui érige en infraction pénale la diffusion publique d'idées, la participation aux activités de groupes ou d'associations prônant la discrimination et la ségrégation à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes au motif de leur langue ou de leur

⁶ Directive 2000/43/CE du Conseil de l'Union européenne mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ; 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 ; et la Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail.

⁷ Concerne les parties I.2 et 3 et II.2 du présent rapport.

⁸ Voir également à ce sujet la partie consacrée au droit civil et administratif.

⁹ Voir paragraphe 5 ci-dessus.

¹⁰ Pour les types d'indemnisation prévus en cas de discrimination dans ces domaines voir plus loin, paragraphes 20 et suivants.

religion, ainsi que la discrimination en matière d'emploi et d'accès aux biens et aux services au motif de la langue et de la religion.

10. La loi fédérale du 10 février 1999 relative à la répression des violations graves de droit international humanitaire punit le crime de génocide de la réclusion à perpétuité. La loi fédérale du 23 mars 1995¹¹ érige également en infraction la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide. Toutefois elle s'applique uniquement au génocide commis par le régime nazi durant la Seconde Guerre mondiale¹².

- **Droit civil et administratif**

11. L'article 13 de la loi fédérale contre la discrimination prévoit une exception à l'interdiction du traitement différentiel pour les activités professionnelles des organisations publiques ou privées dont le fondement repose sur la conviction religieuse ou philosophique¹³. Cela signifie que, en matière d'emploi, une distinction fondée sur « une conviction religieuse ou philosophique » ne constitue pas une discrimination dès lors que cette conviction constitue une exigence professionnelle essentielle au regard de l'activité de l'organisation, du moment que l'objectif est légitime et l'exigence proportionnée¹⁴.
12. Un problème d'interprétation de l'expression « conviction religieuse ou philosophique » se pose dès lors que des sociétés privées imposent des restrictions au droit de porter des signes religieux sur le lieu de travail (notamment le foulard) en vue de préserver leur « neutralité » qu'elles considèrent être une caractéristique essentielle de l'éthique de leur organisation¹⁵.
13. Hormis l'exception prévue à l'article 13, l'article 8 des lois fédérales contre le racisme et la discrimination prévoit la possibilité de justifier certaines différences de traitement en matière d'emploi (l'exception ne s'applique pas aux autres domaines visés par ces lois) lorsqu'une caractéristique liée à un critère protégé constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante qui repose sur un objectif légitime et est proportionnée par rapport à celui-ci. Il appartient au juge de décider, au cas par cas, si les conditions sont satisfaites pour que cette exception s'applique.
14. L'ECRI observe que le concept d'exigence professionnelle est difficile à identifier *in abstracto*. Compte tenu de ces éléments, le paragraphe 4 des articles 8 susmentionnés prévoyait la possibilité d'adopter un arrêté royal comportant une liste non exhaustive de situations dans lesquelles une caractéristique donnée constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante. L'arrêté en question n'a cependant jamais été adopté. L'ECRI a été informée qu'en 2010 le ministère de l'Égalité des chances a organisé une consultation sur ce point qui n'a toutefois débouché sur aucun résultat concret en dépit d'un certain nombre de propositions formulées à cet égard.

¹¹ « Loi tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ».

¹² Voir la partie sur l'intégration concernant les propositions d'y inclure d'autres exemples de génocide.

¹³ Entreprises de tendance, telles qu'un centre de soins chrétien ou une association laïque.

¹⁴ Cet article suit presque mot pour mot l'article 4(2) de la 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.

¹⁵ Voir plus loin, la partie sur l'intégration, une analyse de la jurisprudence la plus récente reconnaissant, du moins en principe, le droit d'un employeur d'imposer certaines restrictions au port de symboles religieux par les employés.

15. L'ECRI recommande aux autorités d'adopter, comme le prévoient les lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination, l'Arrêté royal contenant une liste d'exemples de manière à fournir des orientations permettant d'identifier si une caractéristique donnée constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante.
16. Le paragraphe 5 de la RPG n° 7 prévoit la possibilité de mesures positives¹⁶. En vertu de l'article 10 des lois fédérales contre le racisme et la discrimination, « une mesure d'action positive » peut être prise dans le but de mettre fin à une inégalité manifeste. Les cas et les conditions dans lesquels une mesure d'action positive peut être prise doivent être déterminés par un arrêté royal. L'arrêté en question n'a toutefois pas encore été adopté, en dépit d'une recommandation spécifique formulée à cet égard par l'ECRI dans son quatrième rapport. Cet arrêté devrait faciliter l'adoption desdites mesures tout en évitant les irrégularités.
17. L'ECRI réitère sa recommandation faite aux autorités d'adopter, comme le prévoient les lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination, l'Arrêté royal déterminant les cas et les conditions dans lesquels une mesure d'action positive peut être prise.
18. Conformément au paragraphe 6 de la RPG n° 7, la discrimination par association doit être considérée comme une forme de discrimination. Les trois lois de 2007 ont été promulguées de manière à transposer les directives européennes en matière de lutte contre la discrimination, lesquelles n'interdisent pas expressément cette forme de discrimination. Des experts juridiques considèrent toutefois que les travaux préparatoires de ces lois montrent clairement que l'interdiction générale de la discrimination doit aussi s'appliquer à cette forme de discrimination¹⁷.
19. Le paragraphe 12 de la RPG n°7 recommande que la loi prévienne des sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives pour les cas de discrimination. Ces sanctions doivent inclure l'indemnisation des victimes au titre des préjudices matériels et moraux subis.
20. Les lois de 2007 prévoient deux types d'indemnisation. Premièrement, la victime peut réclamer une indemnisation forfaitaire fixée par la loi en cas de préjudice moral. A l'heure actuelle cette somme s'élève à 650 € et peut être portée à 1 300 € dans certaines circonstances. En cas de discrimination dans le cadre des relations de travail, l'indemnisation forfaitaire est fixée à trois ou six mois de rémunération respectivement, selon les mêmes critères. Deuxièmement, la loi n'empêche pas la victime de choisir de réclamer une indemnisation totale, auquel cas, elle devra prouver l'étendue du préjudice qu'elle a réellement subi. L'ECRI a été informée de l'efficacité du système d'indemnisation forfaitaire dans le cadre des relations de travail, l'indemnisation correspondant à trois ou à six mois de rémunération ayant un effet dissuasif sur l'employeur et favorisant des règlements à l'amiable entre employeurs et employés.
21. Toutefois l'ECRI a également été informée que le faible montant de l'indemnisation forfaitaire qui s'applique dans les cas ne concernant pas l'emploi (650 € dans la plupart des cas) n'encourage pas l'autre partie à rechercher un

¹⁶ « Mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par les motifs énumérés dans le paragraphe 1 b) (ci-après : motifs énumérés) ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. Ces mesures ne doivent pas être maintenues une fois atteints les objectifs visés ».

¹⁷ Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de la non-discrimination, Belgique ; <http://www.non-discrimination.net/content/main-principles-and-definitions-8>

règlement à l'amiable ; la seule possibilité laissée à la victime est d'engager une procédure juridique complexe si elle souhaite requérir une indemnisation totale au regard du préjudice subi.

22. L'ECRI recommande aux autorités de revoir le système d'indemnisation forfaitaire prévu en cas de préjudice moral en augmentant de manière adéquate la somme forfaitaire prévue au paragraphe 2 de l'article 16 de la loi fédérale contre le racisme et au paragraphe 2 de l'article 18 de la loi fédérale contre la discrimination de manière qu'elle soit suffisamment dissuasive pour empêcher un traitement discriminatoire.
23. Le montant forfaitaire en cas de préjudice moral pourrait être porté à 1 300 €. Toutefois, cela ne se produira pas si le contrevenant peut démontrer que le traitement moins favorable aurait également été adopté en l'absence de discrimination. Selon l'ECRI la reconnaissance d'un préjudice moral est justifiée dans la mesure où le motif discriminatoire figure parmi les éléments pris en compte. Pour qu'il y ait discrimination raciale, il n'est pas nécessaire que le motif de l'origine ethnique, ou tout autre motif comme la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, la langue ou la religion, 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 traitement¹⁸. L'ECRI 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.
24. La loi fédérale contre la discrimination dispose, en son article 52, que tous les cinq ans à compter de son entrée en vigueur, la Chambre des Représentants et le Sénat doivent procéder à l'évaluation de l'application et de l'effectivité des trois lois de 2007. Cette évaluation n'a pas encore été menée. Cependant, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a récemment commandé une étude d'évaluation, en attente de publication, sur la loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes et le Centre a publié une note sur les points à examiner au moment d'évaluer la législation contre la discrimination de 2007 ; ces points ont été pris en compte pour l'élaboration du présent rapport.
25. L'ECRI recommande aux autorités de procéder dans les plus brefs délais à l'évaluation de l'application et de l'effectivité de la législation contre le racisme et l'intolérance prévue par les lois de 2007 conformément à l'article 52 de la loi fédérale contre la discrimination, en vue de recenser les éventuelles lacunes à combler ou les améliorations et les clarifications à apporter.
26. Le partage des compétences entre les autorités fédérales, les Régions et les Communautés suppose que les entités fédérées adoptent également une législation contre la discrimination de façon à garantir que tous les domaines de la vie, y compris ceux qui relèvent de leurs compétences, sont couverts. Une nouvelle législation a été adoptée en complément de la législation fédérale de 2007 pour transposer les directives de l'Union européenne interdisant la discrimination dans les domaines de compétence des Communautés et des Régions tels que l'emploi, l'éducation et la santé¹⁹.

¹⁸ Sur ce point, voir la RPG n° 7 de l'ECRI, et plus spécifiquement le paragraphe 7 de l'exposé des motifs. Voir également, mutatis mutandis, l'arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, Grande Chambre, E.B. c. France, paragraphe 80, requête n° 43546/02.

¹⁹ Au niveau d'entités fédérées, la législation contre la discrimination qui s'applique comprend le Décret flamand de 2008 (concernant les compétences de la Communauté flamande et de la Région flamande), le Décret de la Communauté française de 2008 et le Décret de la Région wallonne de 2008. La Communauté germanophone et la Région de Bruxelles-Capitale ont également adopté une législation contre la discrimination.

27. La prolifération de loi se solde par un cadre législatif anti-discrimination complexe au niveau des entités fédérées, avec un risque de lacunes. Selon le quatrième rapport de l'ECRI, il convenait « de rester attentif » sur ce point, dans la mesure où, au final, on ne disposait pas toujours d'une législation antidiscriminatoire pleinement harmonisée pour toute la Belgique. Si la majeure partie de la législation au niveau des entités fédérées est désormais conforme aux lois fédérales de 2007, des experts juridiques ont mis en lumière certaines incohérences mineures.
28. L'ECRI recommande de conjuguer l'évaluation de la législation contre la discrimination au niveau fédéral à une évaluation de la législation applicable au niveau des entités fédérées de manière à identifier les lacunes éventuelles.

- **Autorités indépendantes**

29. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (ci-après « le Centre »), créé en vertu d'une loi en 1993²⁰, est un service public fédéral qui reste cependant indépendant dans la réalisation de ses missions dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (ci-après « l'Institut »), créé en 2002, est chargé de garantir et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre toute forme de discrimination et d'inégalité fondée sur le sexe dans tous les aspects de la vie²¹.
30. A ce jour, la langue est le seul motif de discrimination interdit par la législation contre la discrimination à n'avoir pas encore été attribué à une instance spécialisée, et ce bien que l'article 29 de la loi fédérale contre la discrimination prévoit la désignation d'un organe compétent pour traiter les discriminations fondées sur la langue.
31. Dans son quatrième rapport, l'ECRI mettait en garde contre les dangers de l'exploitation en politique des tensions existant entre les Communautés linguistiques néerlandophone et francophone. La situation dans le pays ne semble pas s'être améliorée. Selon l'ECRI, il est donc nécessaire de rapidement désigner l'une des institutions indépendantes déjà existantes ou de mettre en place un organe indépendant compétent pour les discriminations au motif de la langue conformément à la législation contre la discrimination de 2007. L'ECRI considère comme une occasion manquée le fait que les projets visant à réformer le Centre et à créer de nouveaux organes indépendants négligent la nécessité de créer un organe compétent pour traiter les discriminations au motif de la langue.
32. L'ECRI réitère sa recommandation exhortant les autorités belges à désigner ou à mettre rapidement en place l'organe compétent pour les discriminations fondées sur la langue et à doter cet organe de compétences et d'une indépendance similaires à celles du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
33. Dans son quatrième rapport, l'ECRI concluait que le Centre a exercé ses fonctions de manière indépendante sans aucune intervention de l'Etat, jouissant de ce fait d'une indépendance de fait. Tout en maintenant cette appréciation, l'ECRI fait observer que le Sous-comité d'accréditation (SCA) du Comité international de coordination (CIC) des Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (INDH) estimait que le Centre, en dépit des

²⁰ Loi du 15 février 1993 portant création d'un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

²¹ Voir également au sujet de l'Institut la partie II.2 sur les questions concernant les personnes LGBT.

efforts louables qu'il déploie pour élargir ses compétences, n'était pas encore en pleine conformité avec les Principes de Paris de 1993²² dans la mesure où les membres « de l'organe directeur sont nommés par le gouvernement fédéral »²³.

34. En octobre 2011, 11 points de contact locaux ont été établis en Région wallonne en vue de donner des conseils juridiques aux personnes victimes de « discrimination ». Le décret du 10 juillet 2008 portant sur le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement prévoyait la création de « guichets anti-discrimination ». A l'heure actuelle, on recense 13 guichets de ce type dans les plus grandes villes de la Région flamande.
35. En juillet 2012, un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés a été conclu afin de transformer le Centre en un Centre interfédéral. L'accord, finalisé le 12 juin 2013, est actuellement soumis pour approbation à tous les parlements. Le Centre poursuivra son action en faveur de l'égalité des chances et de la lutte contre la discrimination conformément à la législation contre la discrimination au niveau tant fédéral que fédéré. Cet accord de coopération devrait encore renforcer le rôle du Centre à tous les niveaux. Le Centre interfédéral ne s'occupera plus des questions de migration, de traite des êtres humains et de droits fondamentaux des étrangers – lesquelles relèvent de la seule compétence fédérale ; un nouveau centre fédéral spécialisé dans l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains sera créé. L'ECRI encourage les autorités à veiller à ce que l'expertise considérable acquise dans ces domaines par le Centre continue d'être exploitée dans la nouvelle institution fédérale.
36. La création d'une structure globale (Institut coupole pour les droits de l'homme) est également prévue. Cette structure coordonnera les missions du Centre interfédéral, de l'Institut interfédéral pour l'égalité des femmes et des hommes et du nouveau Centre fédéral sur les migrations, les étrangers et la traite des êtres humains. L'ECRI considère essentiel que le partage des tâches entre ces nouvelles institutions soit bien défini²⁴.
37. L'ECRI a été informée que l'accord de coopération interfédéral susmentionné renforcera l'indépendance du Centre actuel. Les membres du Conseil d'administration du Centre interfédéral seront nommés par le parlement fédéral et par les parlements fédérés et un certain nombre d'incompatibilités seront prévues de façon à éviter que des représentants des autorités fédérales ou fédérées soient nommés.
38. L'ECRI recommande aux autorités belges de conclure au plus vite le processus législatif de transformation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en une institution interfédérale, pleinement indépendante, au service de toutes les victimes de discrimination fondée sur des motifs relevant de sa compétence.

²² Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme, ou « Principes de Paris », énoncés dans la résolution 48/134 de l'Assemblée Générale des Nations Unies du 20 décembre 1993 (A/RES/48/134).

²³ Rapport et Recommandations de la Session du SCA, Genève, 29 mars -1^{er} avril 2010.

²⁴ L'accord de juillet 2012 a été soumis au Conseil d'Etat lequel a publié un avis en février 2013 assorti d'un certain nombre de commentaires sur le fond et la forme de l'accord.

2. Discours de haine²⁵

39. Les lois de 2007 érigent en infraction pénale l'incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, d'un groupe ou d'une Communauté sur la base de « critères protégés », notamment une prétendue race, la couleur de peau, la religion, la langue, la citoyenneté et l'origine nationale ou ethnique, ainsi que l'orientation sexuelle. Il va de soi que le discours de haine peut aussi être réprimé par d'autres dispositions pénales générales, comme la calomnie, la diffamation et les insultes.

- Données

40. La police fédérale, le parquet, l'Institut, le Centre, les guichets anti-discrimination flamands et les ONG antiracistes sont les principales sources d'informations statistiques sur les infractions liées au discours de haine. Mais les uns et les autres ne classent pas toujours les données collectées de la même manière.

41. Pour la police fédérale et le parquet, le discours de haine n'était pas, jusqu'à présent, une catégorie spécifique d'infraction pénale. Les données collectées sont classées dans les catégories suivantes : « racisme, xénophobie, discrimination (autre que racisme et xénophobie) et homophobie ». Les infractions pénales de droit commun à motivation « raciste ou xénophobe » en font également partie. Sur la période 2007-2012, le parquet a enregistré au total 5 732 cas de « racisme, xénophobie, discrimination et homophobie » (1 067 en 2007, 1 047 en 2008, 987 en 2009, 865 en 2010, 873 en 2011 et 893 en 2012). A la date du 10 janvier 2013, 4 522 de ces affaires étaient classées sans suite. Entre 2007 et 2012, 579 cas ont donné lieu à un procès pénal et 230 condamnations ont été prononcées. Ces statistiques indiquent que les procureurs abandonnent souvent les poursuites²⁶.

42. D'après le Centre, les données fournies par la police et le parquet sont peu fiables. Ainsi, il existe des données sur la motivation de l'infraction (par exemple le racisme) au niveau de la police fédérale, mais pas au niveau de la police locale. L'ECRI note que la classification initiale par la police est importante pour la suite de l'enquête. Par ailleurs, les données publiées ne correspondent pas toujours au nombre d'affaires transmises par les procureurs. En 2011, le Centre a traité 559 cas liés à des plaintes pour « racisme et discrimination », soit une baisse de 10 % par rapport au même type des plaintes en 2010. Il convient d'ajouter à ce chiffre les 198 cas de discrimination fondée sur la « conviction religieuse ou philosophique ».

43. En résumé, même si toutes ces données donnent une idée globale de la situation dans le pays, elles sont trop fragmentaires ou trop générales pour établir un bilan précis concernant le discours de haine.

44. En 2006, la circulaire n° COL 6/2006 adoptée par le Collège des procureurs généraux avait pour but d'affiner la nomenclature utilisée pour enregistrer les infractions pénales « racistes et xénophobes », afin que les infractions à « mobile raciste » soient aussi consignées. Une autre circulaire datant de la même année (n° COL 14/2006) prescrit un enregistrement uniforme de toutes les infractions

²⁵ Cette partie couvre le discours raciste et homophobe/transphobe. Pour une définition du « discours de haine », voir Recommandation n° R (97) 20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le « discours de haine », adoptée le 30 octobre 1997.

²⁶ Les raisons peuvent être les suivantes : pas d'infraction constatée, manque de preuves, prescription, autres circonstances (absence de casier judiciaire ou jeune âge de l'auteur présumé).

« homophobes », qui tiennent expressément compte de leur caractère « homophobe ».

45. D'après les informations reçues par l'ECRI, ces circulaires sont mal connues de la police. De plus, le dispositif des magistrats de référence chargé des questions de « racisme et discrimination » dans chaque arrondissement judiciaire ne fonctionne pas correctement et il faudrait encore l'améliorer en renforçant la formation de ces magistrats et en facilitant les contacts entre eux, mais aussi entre eux et les autres parties concernées, comme la police et le Centre. L'ECRI a appris qu'une nouvelle circulaire (COL 13/2013) est entrée en vigueur en juin 2013 pour remplacer les circulaires n^{os} COL 6/2006 et COL 14/2006 à la suite des critiques ci-dessus, avec, inter alia, l'objectif de mieux identifier et enregistrer les actes de « discrimination raciale » et les « crimes de haine ».
46. Il convient de souligner l'importance de disposer de données fiables, condition sine qua non pour combattre le phénomène du discours de haine. L'ECRI espère que la nouvelle circulaire permettra d'améliorer l'enregistrement des infractions racistes et homophobes/transphobes en général, et des infractions liées au discours de haine en particulier.
47. L'ECRI recommande aux autorités de veiller à l'application effective des nouvelles dispositions réglementaires relatives à la collecte de données sur les actes racistes et homophobes/transphobes, afin de pouvoir disposer de données spécifiques et fiables sur les infractions liées au discours de haine et sur les suites qui leur sont données par la justice pénale.

- **Racisme dans le discours public**

48. En 2009, le quatrième rapport de l'ECRI soulignait que des « progrès significatifs » avaient été faits pour lutter contre le discours raciste en public. Par exemple, plusieurs figures politiques ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour avoir diffusé une idéologie raciste ; un arrêté royal a défini les modalités d'application de la loi de 1999²⁷, dite « loi d'assèchement », en vertu de laquelle une dotation allouée à un parti représenté au Parlement fédéral ou au Sénat peut être supprimée si ce parti est hostile aux droits et libertés garantis par la CEDH ; un « cordon sanitaire » a été mis en place par les principaux partis politiques belges, qui ont refusé de négocier avec l'extrême droite et les partis nationalistes afin de les empêcher d'arriver un jour au pouvoir²⁸.
49. Cependant, il s'est avéré difficile d'appliquer la « loi d'assèchement » pour ne plus accorder de financement public à certains partis politiques, car elle fixe des délais très courts et car le Conseil d'Etat a fait une stricte interprétation de la notion d'« hostilité »²⁹. L'action engagée contre le Vlaams Belang pour le priver de sa dotation n'a ainsi pas abouti. Dans l'intervalle, ce parti a poursuivi sa propagande, axée sur des déclarations ouvertement anti-Roms et xénophobes.

²⁷ La loi du 12 février 1999 a inséré un article 15ter dans la loi relative au financement des partis, qui dispose que lorsqu'un parti politique, par son propre fait ou par celui de ses composantes, de ses listes, de ses candidats, ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits et libertés garantis par la CEDH, la dotation qui lui est allouée peut être supprimée par le Conseil d'Etat.

²⁸ Cela concernait surtout le Vlaams Belang, prédécesseur direct du Vlaams Blok, qui prônait une discrimination systématique fondée sur la race et la nationalité.

²⁹ Après une longue procédure, qui a aussi donné lieu à un arrêt de la Cour constitutionnelle sur la constitutionnalité de la loi, le Conseil d'Etat a décidé en 2011 de ne pas priver le parti de sa dotation. Dans sa décision n° 213879 du 15 juin, bien qu'il ait considéré que les propos du parti étaient inquiétants et de nature à offenser, il n'a pas estimé qu'ils étaient hostiles envers les droits et libertés garantis par la CEDH au sens où il y aurait « incitation » à violer une norme juridique en vigueur.

50. Le « cordon sanitaire », en revanche, semble fonctionner, au moins au niveau fédéral. Le Vlaams Belang a perdu de nombreuses voix aux dernières élections (européennes, fédérales et autres) et d'anciens représentants de ce parti ont rejoint le parti nationaliste flamand (NVA), qui constitue aujourd'hui la principale force politique en Région flamande.
51. L'ECRI déplore que depuis son quatrième rapport sur la Belgique un certain nombre de dirigeants et de militants de partis extrémistes aient continué à tenir en public des propos à l'encontre de l'autre Communauté linguistique au nom d'un nationalisme exacerbé et à invoquer des arguments fondés sur l'intolérance et la xénophobie à l'égard des étrangers et des minorités. L'ECRI estime que cette exploitation du climat de tension politique qui existe entre les Communautés linguistiques est particulièrement regrettable car elle n'encourage pas seulement les préjugés et stéréotypes intercommunautaires mais peut aussi nourrir la haine envers les minorités ethniques et les migrants.
52. Les tribunaux belges ont utilisé la possibilité offerte par les lois de 2007 contre le racisme et la discrimination de suspendre les droits civils et politiques des personnes reconnues coupables de racisme ou de discrimination raciale, y compris de discours de haine³⁰. Le Sénat examine actuellement un projet de loi prévoyant la suspension automatique des droits civils et politiques à titre de peine accessoire pour toute infraction réprimée par les lois de 2007 et la loi de 1995 interdisant la négation ou l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la Seconde Guerre mondiale.
53. L'ECRI encourage les autorités à poursuivre leurs efforts visant à lutter contre le racisme et l'intolérance dans le discours politique en évaluant l'efficacité des mesures adoptées à cette fin et en les complétant si nécessaire.

- **Groupes extrémistes**

54. A l'époque de son quatrième rapport sur la Belgique, l'ECRI était préoccupée par l'existence de groupements néonazis et d'extrême droite actifs en Belgique, qui organisaient régulièrement des rassemblements et des concerts avec chants nazis. L'ECRI s'inquiétait en particulier de la section belge de l'organisation néonazie Blood and Honour. Il semble que la police ait du mal à suivre les activités extrémistes menées au cours de réunions privées, qu'il est impossible d'interdire. Le Centre a porté plainte contre les trois membres de Blood and Honour par le biais d'une constitution de partie civile. Les trois personnes ont été condamnées à trois mois d'emprisonnement pour leur contribution à l'organisation de concerts néonazis³¹.
55. Plus récemment, le porte-parole de Sharia4Belgium, une organisation salafiste radicale, a été condamné à Anvers à deux ans d'emprisonnement pour incitation à la haine à l'égard de non-musulmans³². Le Centre a intenté une action en justice, estimant que ses propos constituaient une incitation à la haine et à la

³⁰ Voir par exemple l'arrêt rendu le 4 juin 2012 par le tribunal correctionnel de Termonde contre deux membres du Vlaams Belang.

³¹ Arrêt du 9 mars 2011 du tribunal correctionnel de Veurne, « Dossiers judiciaires introduits par le Centre », rapport 2011 du Centre, p. 147.

³² Ces faits sont liés à une conférence de presse de juin 2012, pendant laquelle le porte-parole de Sharia4Belgium a fait les louanges d'une femme portant le niqab qui avait été arrêtée lors d'un contrôle d'identité le même mois et qui avait blessé une policière pendant son arrestation, dénigré les policiers ayant participé à son arrestation ainsi que les démocraties et valeurs occidentales, et déclaré que l'islam était la religion et le mode de vie supérieurs. Un enregistrement de cette conférence de presse a été mis en ligne sur la page You Tube de Sharia4Belgium. En 2010 et 2011, ce groupuscule avait déjà organisé des troubles publics et lancé plusieurs messages vidéo largement diffusés sur internet.

violence à l'égard de non-musulmans ainsi qu'une violation de la législation anti-discrimination³³.

56. A l'heure actuelle, plusieurs textes interdisant les groupements non démocratiques sont en attente d'examen devant la Chambre des Représentants³⁴. Ils ont été déposés en 2010 et 2011. Le but initial est de lutter contre le néonazisme, mais ils peuvent s'appliquer à d'autres formes d'extrémisme.

57. Après les incidents liés à l'affaire Sharia4Belgium, les autorités ont annoncé un plan destiné à renforcer la lutte contre « le racisme et le radicalisme ». Ces phénomènes seraient traités de manière transversale dans le cadre de ce plan axé sur la prévention, la coordination et l'application de la législation. Pour l'ECRI, ce plan devrait s'accompagner d'une évaluation de l'application et de l'efficacité des lois de 2007, comme recommandé plus haut dans le présent rapport, et en particulier des dispositions interdisant le discours de haine.

- **Racisme sur internet et dans les médias**

58. Ces dernières années ont vu une forte augmentation des pages web et forums de discussion racistes accessibles depuis des sites internet belges. Malgré les mesures adoptées, tous les observateurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'accordent à dire que la situation est extrêmement préoccupante.

59. En 2011, le Centre a constitué 248 dossiers concernant les médias, dont 90 % avaient trait à internet. Ces plaintes visaient des sites qui diffusent un discours de haine contre les immigrés ou les personnes d'origine immigrée, notamment les Marocains, les Turcs, les Noirs et les Juifs (21 %). Les autres plaintes récurrentes concernaient les mails en chaîne qui dénigrent les groupes « minoritaires » ou religieux (38 %), les utilisateurs de réseaux sociaux (en particulier Facebook) qui publient des messages dénigrants (17 %) et les forums de discussion (14 %).

60. Le Centre a également indiqué qu'en 2011, sur un total de 198 dossiers de racisme ou discrimination liés aux « convictions religieuses ou philosophiques », la moitié concernait des déclarations haineuses sur internet ou dans d'autres médias visant les Communautés musulmane ou juive. Par exemple, le nombre total de signalements transmis au Centre en 2011 (82) ayant trait à l'antisémitisme était le deuxième plus élevé depuis 2004 (en 2009, le Centre avait observé un pic pouvant être associé à l'opération militaire de l'armée israélienne dans la bande de Gaza) et représentait une augmentation de 40 % par rapport à l'année précédente. Dans la moitié des cas, il s'agissait de propos antisémites, notamment de menaces de mort ou de positions négationnistes, souvent exprimées sur internet.

61. Le Centre a créé une Cellule cyberhaine, qui doit élaborer une méthodologie pour combattre ce phénomène et analyser les plaintes reçues, afin d'apporter une réponse adaptée au type de cyberhaine. La priorité est donnée au fait de sensibiliser à l'interdiction du discours de haine les auteurs de commentaires « racistes » et les personnes qui les ont signalés. L'action judiciaire n'est jugée pertinente que dans des cas exceptionnels. Un atelier consacré à cette question en 2009 a débouché sur la publication d'une brochure donnant aux citoyens les outils pour réagir au phénomène croissant du discours de haine sur internet.

³³ Jusqu'à présent, le Centre a porté plainte à trois reprises contre ce groupe.

³⁴ Voir par exemple la proposition de loi n° 809/1 à 8 (Peter Vanvelthoven, David Geerts, Laurent Devin) modifiant la loi du 29 juillet 1934 interdisant les milices privées en vue d'interdire les groupements non démocratiques.

62. L'ECRI déplore en particulier que la plupart des recommandations adressées par le Centre aux autorités pour combattre le discours de haine sur internet n'aient pas été mises en œuvre jusqu'à présent. On peut citer notamment la modification de la loi du 11 mars 2003 sur le commerce électronique, qui vise à créer un cadre juridique établissant clairement la responsabilité, en cas de diffusion de messages haineux, des fournisseurs de services du web 2.0 et des animateurs de forums de discussion, de blogs et de sites ; l'élaboration d'une liste de sites internet « racistes », en concertation avec la Federal Computer Crime Unit (FCCU)³⁵ de la police judiciaire fédérale et le Centre ; la formation des policiers au contenu et à l'application de la législation visant à lutter contre le discours de haine sur internet ; le renforcement de la coopération entre la justice et la police (en particulier la FCCU) dans la lutte contre la cyberhaine. L'ECRI considère par ailleurs que le renforcement de la coopération et de l'entraide entre les autorités compétentes au niveau international pourrait améliorer la lutte contre la propagation du discours de haine sur internet.
63. L'ECRI recommande aux autorités belges d'intensifier leurs efforts pour combattre toute expression du racisme sur internet, conformément aux recommandations figurant dans sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'interne. L'ECRI leur recommande aussi de coopérer au niveau international avec les autres Etats pour combler tout vide juridique permettant de diffuser ce genre de matériel.
64. En outre, contrairement à ce que recommandait l'ECRI dans son quatrième rapport, la Belgique n'a pas encore ratifié 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.
65. L'ECRI réitère sa recommandation 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.
66. Pour les matériels écrits et publiés, il existe un régime spécial de protection, qui accorde une compétence exclusive à la Cour d'assises. La crainte d'un acquittement par le jury, composé d'une majorité de citoyens et d'une minorité de juges professionnels, peut expliquer en partie pourquoi les « délits de presse » font rarement l'objet de poursuites. Une exception a toutefois été introduite à l'article 150 de la Constitution en 1999 : si ces délits sont « inspirés par le racisme ou la xénophobie », ils peuvent être poursuivis devant des juridictions ordinaires exclusivement composées de juges professionnels³⁶.
67. En ce qui concerne les articles et reportages des médias, les cas de racisme sont rares dans les médias traditionnels. Pour autant, les forums de discussion hébergés par des sites de journaux n'échappent pas au climat actuel d'hostilité et d'intolérance envers des groupes comme les musulmans et les immigrés. Le Raad voor de Journalistiek (Conseil pour le journalisme), institution indépendante d'autorégulation de la presse flamande créée en 2002, et le Conseil de déontologie journalistique pour les médias francophones et germanophones, créé récemment, jouent un rôle important dans la déontologie et l'autorégulation

³⁵ <https://www.ecops.be/webforms/?Lang=FR>. Bien qu'un service belge de signalement en ligne ait été créé, la FCCU s'occupe uniquement des affaires de pédopornographie et de cybercriminalité, et non des questions de racisme sur internet.

³⁶ Aux termes de l'article 150 de la Constitution, « le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie ».

de la profession. Ils sont particulièrement actifs sur la question du rôle des journalistes dans la lutte contre la diffusion du discours de haine par les médias.

- **Racisme dans le sport**

68. La Belgique s'est dotée d'un arsenal juridique, notamment la « loi football » du 21 décembre 1998, qui prévoit des sanctions pour les personnes qui, seules ou en groupe, incitent à porter des coups et blessures ou incitent à la haine à l'égard d'une ou plusieurs personnes, que ce soit dans le stade, dans son périmètre ou ailleurs sur le territoire belge. De plus, le Code disciplinaire de la Fédération internationale de football association (FIFA), repris dans le règlement disciplinaire de l'Union belge de football, prévoit des sanctions pour les supporters, les joueurs et même les clubs lorsque des slogans « racistes et injurieux » sont scandés ou affichés dans les stades de football. Ces règles semblent aller au-delà de la loi anti-discrimination, car elles punissent toutes sortes de propos « intolérants » et d'insultes, sans exiger d'intention spécifique pour établir l'existence de l'infraction. Début 2013, la ministre de l'Intérieur et de l'Egalité des chances a annoncé que les clubs de football de première division devaient désigner un agent de liaison avec les supporters, comme le prévoient les lignes directrices de l'Union européenne des associations de football (UEFA), afin de résoudre les problèmes liés au comportement agressif des supporters.
69. Dans ce contexte, des supporters de football, des entraîneurs et des joueurs alertent régulièrement le Centre au sujet de slogans intolérants et offensants. Dans ce type de situation, le Centre a fait le choix de ne pas saisir la justice, mais de signaler les incidents à l'Union belge de football et de témoigner lors de la procédure disciplinaire ouverte pour violation des règles de l'association sportive. Des sanctions disciplinaires ont ainsi été imposées à la suite d'insultes racistes et antisémites. Parallèlement, des initiatives de sensibilisation³⁷ au racisme et à l'intolérance ont été menées en concertation avec des clubs de football.
70. L'ECRI estime que les bonnes pratiques en matière de signalement, l'adoption et la mise en œuvre de mesures disciplinaires et les nombreuses initiatives de sensibilisation se prêtent bien à combattre et prévenir les formes de discours de haine qui, sans atteindre le seuil de sanction pénale, n'en constituent pas moins un discours intolérant et incendiaire.

- **Discours de haine axé sur l'orientation sexuelle/l'identité de genre**

71. Comme indiqué plus haut, les lois de 2007 interdisent le discours de haine sur la base de « critères protégés », notamment l'orientation sexuelle. La discrimination fondée sur l'identité de genre n'est pas interdite en soi par la législation en vigueur³⁸.
72. En ce qui concerne l'orientation sexuelle, l'un des obstacles à l'application de ces dispositions juridiques est le régime spécial de protection susmentionné, qui existe pour les matériels écrits et publiés. La seule exception à ce régime concerne les infractions inspirées par « le racisme ou la xénophobie » et ne vaut donc pas pour les autres formes de discrimination. Pour les raisons expliquées au paragraphe 66, il est peu probable que des poursuites soient engagées contre une personne accusée d'incitation « homophobe » dans un document écrit et publié.

³⁷ En 2011 ont été lancés le projet Respect United et une charte de 11 règles visant à combattre le racisme dans le football et à promouvoir la diversité et le respect. L'Union belge de football travaille sur un nouveau plan d'action pour la prochaine saison (www.belgianfootball.be/fr/plus-que-du-football-la-charte-sociale-de-lurbsfa). Un certain nombre d'initiatives de sensibilisation sont également prises, au niveau des entités fédérées, par les autorités compétentes et les clubs de football locaux.

³⁸ Pour en savoir plus, voir la section « Questions législatives » de la partie sur les personnes LGBT.

73. L'ECRI recommande aux autorités d'envisager d'étendre l'exception prévue dans l'article 150 de la Constitution à l'incitation homophobe, afin que des poursuites puissent être engagées devant les juridictions ordinaires.

74. En 2011, le Centre a examiné 89 dossiers de discrimination liée à l'orientation sexuelle. Il n'est pas possible, à partir de ces données, d'extrapoler au discours de haine. Toutefois, ces dossiers concernaient essentiellement des moqueries, des indiscretions diverses et du harcèlement au travail, des querelles de voisinage ou des insultes dans des lieux publics et des cas liés aux médias.

75. Sur le plan du suivi et du signalement du discours de haine, le Centre s'occupe des personnes LGB sous l'angle de l'orientation sexuelle. Etant donné que la discrimination directe fondée sur le changement de sexe est traitée aux fins de la loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme une discrimination directe fondée sur le sexe, c'est l'Institut qui est compétent en matière de discours de haine contre les personnes transgenres³⁹.

3. Violence raciste et homophobe/transphobe

- Données

76. Comme pour le discours de haine, l'ECRI souligne une nouvelle fois la nécessité d'améliorer le mécanisme de collecte de données sur les infractions pénales liées à la violence raciste et homophobe/transphobe. Ce mécanisme devrait permettre d'établir des statistiques plus détaillées et explicites. La nouvelle circulaire (COL 13/2013) déjà évoquée relative à l'enregistrement des crimes homophobes, est une mesure positive dans ce sens.

77. En 2011, le Centre a porté plainte dans neuf cas de violence et saisi le parquet dans 16 cas de « discrimination raciale » combinés à des violences physiques et liés « au racisme, à l'homophobie et à l'antisémitisme ».

78. Les actes de violence contre des Juifs se poursuivent et restent inquiétants⁴⁰, même si le nombre de cas signalés au Centre concernant des dommages matériels et des actes de vandalisme à caractère antisémite a sensiblement diminué en 2011 par rapport aux années précédentes. En 2011, un site web⁴¹ a fait état de sept agressions physiques, dont une contre une personne qui parlait hébreu dans la rue et une autre contre une jeune fille. Il a aussi signalé trois cas de vandalisme, dont deux contre des bâtiments appartenant à des organisations juives. En 2012, le même site web a signalé un nombre similaire d'incidents. De plus, selon une récente enquête de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), en Belgique 7 % des personnes juives interrogées ont subi une agression physique ou des menaces de violence en raison de leur judéité dans les 12 mois ayant précédé l'enquête⁴².

³⁹ Pour en savoir plus, voir la section « Autorités indépendantes » de la partie sur les personnes LGBT.

⁴⁰ En ce qui concerne les mesures contre l'antisémitisme, notamment les violences, l'ECRI a appris que la Cellule de veille de l'antisémitisme, située dans le Centre, sera renforcée. Elle sera présidée par des représentants des ministères de la Justice et de l'Égalité des chances. Sa composition sera revue afin d'y inclure des représentants de la police, de la justice et du Centre, ainsi que de la Communauté juive.

⁴¹ www.antisemitisme.be.

⁴² Enquête 2012 de la FRA sur les expériences et les perceptions des personnes juives de l'antisémitisme dans certains Etats membres de l'UE : résultats concernant la Belgique.

79. Un nombre de crimes de haine à l'encontre des musulmans et des chrétiens ont été signalés par différentes source.⁴³ Quant au Centre, il a signalé en 2011 une agression physique et un cas de dommages matériels contre un couple mixte (belge-marocaine) à Schaerbeek par un groupe de personnes non identifiées.
80. Bien que le parquet n'ait recensé que cinq infractions homophobes en 2012 et aucun meurtre, la même année les médias se sont fait l'écho de plusieurs infractions violentes, dont deux meurtres⁴⁴, contre des personnes en raison de leur orientation sexuelle réelle ou supposée. De plus, ces statistiques officielles n'incluent malheureusement pas de données spécifiques sur les infractions transphobes.
81. Les recherches effectuées pour le compte du ministère belge de la Justice il y a quelques années ont montré qu'au moins une fois par mois une personne LGBT sur trois se sentait en danger du fait de son orientation sexuelle ou de son identité de genre et qu'une avait été victime d'une agression physique au moins une fois par mois⁴⁵. Une enquête plus récente sur les LGBT publiée en 2013 par la FRA révèle qu'au moins la moitié des personnes LGBT ont subi une agression physique/sexuelle ou reçu des menaces de violence dans les 12 derniers mois en Belgique⁴⁶.
82. Le parquet a reconnu que le nombre de cas « homophobes » enregistrés (seulement 42 en cinq ans) ne traduit pas l'ampleur du phénomène. Il a expliqué que les personnes LGBT portent plainte auprès de la police sans préciser que leur plainte concerne une agression homophobe/transphobe, ou que les victimes décident de ne pas porter plainte. De plus, la police ne mentionne pas toujours le caractère « homophobe » de l'infraction dans le procès-verbal initial (bien que cela soit obligatoire en vertu du point III.1 de la circulaire n° COL 14/2006) ou le personnel administratif omet d'indiquer le code spécifique dans le système informatique.
83. Là encore, l'ECRI constate un problème d'enregistrement et/ou de sous-signalement des actes de violence. En particulier, les personnes LGBT sont si peu enclines à porter plainte que certaines infractions violentes dont elles sont victimes sont totalement absentes des statistiques⁴⁷.

- Réponse des autorités

84. Une loi modifiant l'article 405quater du Code pénal et visant à alourdir les peines punissant les infractions pénales commises en raison de motifs de discrimination interdits par les lois de 2007 a été adoptée en janvier 2013. Elle ajoute le « changement de sexe » aux motifs d'interdiction.
85. Dans l'ancienne version de l'article 405quater, le juge avait la possibilité de doubler la peine en cas de circonstances aggravantes comme le « mobile raciste ». En vertu du nouveau libellé, il doit désormais infliger la peine la plus lourde lorsque les circonstances aggravantes sont établies.

⁴³ Voir par exemple l'édition 2011 du rapport « Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses », publié en novembre 2012 par le BIDDH/OSCE,

⁴⁴ Début mai 2012, un homme est mort dans la Région de Liège après avoir été frappé et abandonné dans un champ. En juillet de la même année, un autre homme a été tué dans un parc de Liège. La semaine précédente, un couple gay avait été passé à tabac à Aalst.

⁴⁵ Question écrite n° 4-5989 du 7 décembre 2009 du sénateur Bart Tommelein à la ministre de l'Intérieur.

⁴⁶ Statistiques détaillées de l'enquête 2013 de l'UE sur les LGBT : <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources/data-and-maps>

⁴⁷ Pour en savoir plus, voir paragraphe 91 et suivants.

86. L'ECRI note avec satisfaction la volonté du législateur de faire passer, avec ces modifications, un message fort au sujet des actes qui n'ont pas leur place dans la société, comme les meurtres homophobes. Cependant, ce n'est pas la première fois que les autorités considèrent la modification de la législation comme la seule réponse au phénomène du crime de haine. On peut se demander si ces changements décousus, qui consistent souvent simplement à alourdir les peines, correspondent à une politique pénale réfléchie contre la violence raciste et homophobe/transphobe. Cette question est d'autant plus pertinente que l'application et l'efficacité des lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination n'ont jusqu'à présent pas été évaluées.
87. L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une évaluation générale de l'actuelle législation pénale contre le racisme et l'homophobie/la transphobie avant d'y apporter une quelconque modification.
88. De plus, l'ECRI note que les mesures alternatives restent rares dans les dossiers du parquet parmi les suites données aux affaires de violence raciste et homophobe/transphobe⁴⁸. L'ECRI souligne l'importance des mesures alternatives, notamment la justice réparatrice lorsque c'est possible⁴⁹. L'ECRI estime par conséquent que le personnel judiciaire devrait continuer à recevoir une formation spécifique dans ce domaine.
89. Pour remédier au phénomène de sous-signalment, dans son quatrième rapport, l'ECRI encourageait vivement les autorités à désigner dans la police des personnes de contact chargées d'améliorer la réponse de la police aux plaintes contre des actes racistes de la part de personnes privées, sur le modèle du magistrat de référence désigné dans chaque arrondissement judiciaire pour s'occuper des questions de « racisme et de discrimination » au sein du parquet. La nouvelle circulaire COL 13/2013 prévoit la désignation, au sein de la police, d'une personne de contact chargée des questions de racisme et d'homophobie/transphobie. La même circulaire instaure des personnes de contact dans le système judiciaire.
90. L'ECRI recommande aux autorités de désigner sans plus attendre, au sein de chaque arrondissement de police, une personne de contact chargée des questions de racisme et d'homophobie/transphobie. Il conviendrait de mettre ces personnes en réseau mais aussi d'assurer une communication étroite entre la personne de contact de l'arrondissement de police et le magistrat de référence du parquet correspondant.
91. Pour lutter contre le problème du sous-signalment parmi les personnes LGBT en particulier, l'Institut et le Centre diffusent des informations sur la manière d'appliquer les droits des personnes LGBT aux victimes potentielles de discrimination et de violence transphobe/homophobe. L'étude « Etre transgenre

⁴⁸ Entre 2007 et 2012, seulement 1,08 % des affaires ont été closes à la suite du paiement de frais (transaction) et 0,99 % à la suite d'un règlement amiable (médiation). A l'inverse, l'ECRI prend note du grand nombre de plaintes classées sans suite (78,89 % des cas enregistrés), dont 30 % pour des motifs discrétionnaires.

⁴⁹ L'étude Vers des mesures alternatives publiée par le Centre en 2012 indique que les mesures alternatives restent encore marginales pour les raisons suivantes : absence de politique judiciaire claire dans ce type de dossiers, absence de mesures alternatives adaptées à la spécificité des crimes de haine (il n'existe, par exemple, pas de mesures de sensibilisation spécifiques pour les personnes reconnues coupables de ces infractions) et réticence des parties impliquées (victime et auteur) à accepter la médiation et les règlements amiables. Le Centre a adopté une pratique cohérente consistant à appliquer des mesures alternatives en proposant une médiation et un règlement amiable dans certaines affaires avant d'engager une action judiciaire.

en Belgique »⁵⁰ publiée en 2009 a aussi contribué à faire passer des informations utiles. De plus, le Centre et l'Institut entretiennent des contacts étroits et réguliers avec les associations LGBT ; un grand nombre de conférences et de séminaires sont organisés à ce sujet, qui contribuent à mieux informer sur les droits et les voies de recours dont disposent les victimes ; les sites internet de l'Institut et du Centre sont également une source d'information très utile. La Région de Bruxelles-Capitale a lancé en avril 2011, en partenariat avec la police de Bruxelles et des associations LGBT, une campagne contre la violence fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre⁵¹. Il convient également de mentionner la proposition de résolution relative à l'instauration de la plainte anonyme en cas de violence homophobe et la résolution parlementaire visant à améliorer le respect des droits des personnes LGBT en Belgique⁵².

92. A la suite des événements liés au crime commis contre des gays en 2012, le gouvernement a adopté un plan d'action en deux volets destiné à lutter contre les violences homophobes et transphobes et, en particulier, à améliorer leur signalement et les enquêtes à leur sujet et à renforcer leur répression. L'ECRI attend avec impatience la mise en œuvre de ce plan ambitieux, même si elle estime qu'il ne devrait pas se limiter à prévenir et à combattre la violence homophobe/transphobe, mais devrait être étendu à la violence raciste.

4. Politiques d'intégration

93. En Belgique, les principaux bénéficiaires des politiques d'intégration sont les non-ressortissants récemment arrivés et les Belges « d'origine allochtone ». Les étrangers et les individus d'origine étrangère viennent principalement d'Europe centrale et orientale, du Maroc⁵³, d'Afrique subsaharienne et de Turquie. Ils sont pour beaucoup musulmans⁵⁴. Un grand nombre de primo-arrivants sont des réfugiés et des demandeurs d'asile, ou rejoignent la Belgique dans le cadre du regroupement familial, lequel constitue le motif de plus de la moitié des nouveaux titres de séjour octroyés en 2011⁵⁵. Aucun des programmes d'intégration en Belgique ne cible spécifiquement les groupes que l'on pourrait considérer comme des minorités historiques⁵⁶, à l'exception des Gens du voyage qui sont présents dans le pays depuis plusieurs générations et qui possèdent la nationalité belge⁵⁷.
94. L'intégration en Belgique est une question transversale du point de vue de la répartition des compétences entre les entités fédérales et fédérées. La Loi de

⁵⁰ « Etre transgenre en Belgique: un aperçu de la situation sociale et juridique des personnes transgenres », Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Bruxelles, 2009.

⁵¹ La campagne disposait d'un site internet conçu pour aider et conseiller les victimes de violences et d'agressions de nature homophobe, lesbophobe ou transphobe, <http://www.signale-le.be>.

⁵² Doc. parl., sess. ord., 2011-2012, doc. n° 53-2136 et doc. n° 53-2352.

⁵³ En mai 2012, le ministre flamand de l'Intégration, responsable de la Communauté flamande, a lancé un « kit d'intégration » qui fournit des informations sur la Région flamande aux Marocains qui souhaitent immigrer dans la Région flamande et/ou à Bruxelles. Seuls les migrants dont la requête est acceptée et qui prévoient de s'installer dans cette Région et/ou à Bruxelles reçoivent le kit. Environ 2 500 personnes font chaque année le voyage du Maroc jusque dans la Région flamande ou jusqu'à Bruxelles dans le cadre du regroupement familial. Les nouveaux arrivants sont nombreux à ne pas connaître le néerlandais, ce qui – comme le soulignent les autorités flamandes – entrave leur intégration dans la société flamande.

⁵⁴ Voir par exemple le 4^e rapport de l'ECRI sur la Belgique et le Réseau européen contre le racisme, Rapport alternatif d'ENAR 2010-2011, Le racisme et les discriminations qui y sont associées en Belgique, Radouane Bouhlal & Ibrahim Akrouh, mars 2012.

⁵⁵ « Immigrant Citizens Survey », Enquête sur les citoyens immigrés dans 15 villes européennes, publication conjointe de la Fondation Roi Baudouin et du Migration Policy Group, Bruxelles 2012.

⁵⁶ Par exemple, les francophones présents dans la Région flamande et dans la Région de la Communauté germanophone, et les néerlandophones et les germanophones en Région wallonne.

⁵⁷ Plus d'informations sur les Gens du voyage dans la partie consacrée aux mesures faisant l'objet d'un suivi intermédiaire.

réformes institutionnelles (1980) a transféré aux Communautés les compétences relatives à « l'accueil et l'intégration des immigrés ». Par conséquent, les différentes instances fédérées mettent en œuvre leurs propres programmes et politiques d'intégration. Il n'existe donc pas de politique d'intégration belge en tant que telle, mais différentes politiques ont été prises au niveau des Communautés.

95. L'ECRI note également que le vocabulaire employé dans les programmes d'intégration n'est pas à l'abri de la polémique en Belgique. Par exemple, le terme « allochtones »⁵⁸ a été critiqué parce qu'il désigne une catégorie de citoyens belges, et il est désormais remplacé dans les médias par des expressions telles que « les Belges d'origine étrangère » ou « issus de l'immigration ». L'ECRI a appris que la commune de Gand avait décidé d'interdire l'utilisation du mot « allochtone » dans ses documents officiels.

- **Au niveau fédéral**

96. Les autorités fédérales sont responsables d'importants domaines d'action qui ont un impact sur l'intégration, tels que l'immigration, y compris le regroupement familial⁵⁹, le droit de vote des non-ressortissants lequel peut être considéré comme un moyen important de favoriser l'intégration⁶⁰. Depuis 2006, les non-ressortissants peuvent voter mais ne peuvent pas se présenter en tant que candidats aux élections municipales. Pour obtenir le droit de vote, ils doivent signer une déclaration dans laquelle ils s'engagent à respecter la Constitution, la législation belge et la CEDH. Le quatrième rapport de l'ECRI sur la Belgique signalait que l'obligation de signer une telle déclaration avait fait l'objet de critiques, celle-ci ayant été qualifiée de préjudiciable et de frein à l'exercice du droit de vote. Le gouvernement fédéral a également un rôle à jouer dans la mise en œuvre des politiques d'intégration par le biais du Fonds d'impulsion pour la politique des immigrés, et enfin et surtout, dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.
97. En outre, les conditions d'intégration sont désormais explicitées dans la nouvelle législation relative à la nationalité entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, qui a considérablement durci les conditions d'acquisition de la nationalité belge par rapport aux textes législatifs précédents⁶¹. La nouvelle législation établit par conséquent un lien entre l'acquisition de la nationalité et les programmes d'intégration des instances fédérées. Toutefois, ces programmes n'appliquent

⁵⁸ Le décret de 1998 de la Communauté flamande relatif à la politique des minorités ethnoculturelles définit les « allochtones » comme des individus qui résident légalement en Belgique, qu'ils soient ou non de nationalité belge, et qui remplissent dans le même temps les conditions suivantes : a) au moins un de leurs parents ou de leurs grands-parents est né en Belgique ; b) ils sont défavorisés en raison de leur appartenance ethnique ou de leur situation socioéconomique précaire.

⁵⁹ La Loi du 8 juillet 2011 prévoit de nouvelles règles plus strictes en matière de regroupement familial, et notamment des restrictions relatives au regroupement familial des membres de la famille d'un ressortissant belge venant d'un pays tiers. Le ressortissant belge doit désormais apporter la preuve d'un certain niveau de revenus, et certains membres de la famille (parents) sont exclus du droit au regroupement. Cette règle ne s'applique pas aux citoyens de l'UE qui souhaitent faire venir en Belgique des membres de leur famille venant d'un pays tiers. Cette approche est considérée par le Centre comme un exemple de discrimination à l'envers, c'est-à-dire quand les citoyens ressortissants d'un pays jouissent d'un traitement moins favorable que les autres citoyens originaires de l'UE.

⁶⁰ Voir le préambule de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

⁶¹ Cela vaut en particulier pour la procédure accélérée par laquelle les étrangers peuvent acquérir la nationalité belge après cinq ans de résidence légale, s'ils sont déjà « intégrés sur les plans linguistique, social et économique avant de soumettre leur demande ». La procédure normale exige également dix années de résidence légale et la preuve que le candidat connaît l'une des langues officielles et « participe à la vie de la Communauté d'accueil ».

pas les mêmes normes⁶², ce qui pourrait entraîner des différences d'accès à la nationalité incompatibles avec un Etat fédéral.

98. Dans ce contexte, l'ECRI est d'avis qu'il est nécessaire d'améliorer la convergence entre les politiques d'intégration des instances fédérées. Celles-ci devraient se concentrer sur la définition concertée d'un dénominateur commun minimum pour leurs programmes d'intégration, et le transformer en un accord de coopération entre elles et le gouvernement fédéral.
99. En mars 2012, la Belgique a lancé une stratégie de lutte nationale contre la discrimination des Roms dans l'emploi, l'éducation, le logement et l'accès aux soins de santé, conformément aux priorités de la Stratégie de l'UE pour l'intégration des Roms⁶³. Il est envisagé de coordonner les actions au niveau fédéré et de recueillir des données fiables, ces deux démarches étant essentielles pour appliquer efficacement les politiques.⁶⁴

- **Au niveau des instances fédérées**

100. Aujourd'hui, les Communautés ne sont pas les seules instances fédérées compétentes dans le domaine de l'intégration : La Communauté française a transféré ses pouvoirs législatifs à la Région wallonne et à la Commission de la Communauté française dans la Région de Bruxelles-Capitale ; dans la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire exerce aussi des responsabilités, tandis que la Commission de la Communauté flamande agit uniquement en tant qu'autorité décentralisée pour la Communauté flamande.
101. Le décret d'intégration civique du gouvernement flamand de 2003, modifié par des décrets ultérieurs en 2006, 2008 et 2012, vise à mettre en place une société solidaire fondée sur les valeurs de citoyenneté partagée et de participation active (inburgering). L'intégration civique concerne tous les adultes étrangers inscrits dans une commune située en Région flamande (à l'exception des étrangers qui y résidaient provisoirement et des demandeurs d'asile dont la demande avait été déposée au cours des quatre derniers mois) et tous les adultes belges d'origine étrangère (allochtone), qui ne sont pas nés en Belgique et dont au moins l'un des parents n'est pas né en Belgique.
102. Le programme, qui est gratuit, se compose de deux volets⁶⁵. Le premier est obligatoire pour toutes les catégories de personnes susmentionnées, à l'exception des citoyens des Etats membres de l'UE, de l'Espace économique européen (EEE) et de la Suisse, des individus malades, des personnes âgées de plus de 65 ans, des titulaires d'un certificat ou d'un diplôme de l'enseignement belge ou néerlandais et des habitants de Bruxelles. Toutes ces catégories de personnes peuvent suivre le programme volontairement ; toutefois, si elles commencent à assister aux cours, elles sont tenues de suivre au moins 50 % du programme.

⁶² Plus de détails dans la partie intitulée « au niveau des instances fédérées ».

⁶³ La Belgique a également rejoint le groupe pilote composé de 14 Etats membres de l'UE qui travailleront avec la Commission européenne pour mettre en œuvre le Cadre européen pour les stratégies nationales d'intégration des Roms.

⁶⁴ Plusieurs ONG de Roms ont encouragé les autorités belges à coopérer plus étroitement avec les organisations de Roms, de Sintis et de Gens du voyage, à dialoguer régulièrement avec elles et à les associer à la mise en œuvre de la Stratégie, mais aussi au suivi de sa mise en œuvre. Voir déclaration du Bureau européen d'information sur les Roms (ERIO), 2 décembre 2012.

⁶⁵ Le premier volet comprend un cours de néerlandais comme deuxième langue, un cours d'orientation sociale censé familiariser les participants avec la société flamande et une orientation de carrière. Les « intégrants » ayant régulièrement suivi le programme de formation obtiennent un certificat d'intégration, qui leur permet de s'inscrire directement au second volet du programme qui propose des cours universitaires et une formation professionnelle.

103. La dimension obligatoire de la première partie du programme d'éducation civique consiste à a) prendre contact avec un bureau d'accueil dans un délai de trois mois à compter de la prise d'effet de l'obligation de suivre le stage d'intégration b) signer un contrat d'intégration et c) assister régulièrement aux cours (au moins 80 %). Le non-respect de ces conditions peut entraîner l'imposition d'une amende administrative comprise entre 50 et 5 000 €, ou éventuellement le retrait de certains avantages aux bénéficiaires de l'aide sociale, et constituer également un obstacle au logement social. Le paiement de l'amende ne met pas un terme à l'obligation de suivre les cours. Pour la période 2011-2012, sur 1 163 amendes imposées, 569 ne sont pas encore payées.
104. L'ECRI salue l'engagement des autorités flamandes à offrir une aide gratuite, multiforme et personnalisée à l'intégration⁶⁶. En outre, l'ECRI reconnaît qu'il est essentiel de parler la ou les langues du pays d'accueil et de bénéficier d'une orientation sociale et professionnelle pour que le processus d'intégration réussisse. Elle émet toutefois des doutes quant à la valeur ajoutée de la dimension obligatoire du programme.
105. D'abord, même si la Belgique est tenue de respecter la liberté de circulation des ressortissants de l'UE et de quelques autres pays, le fait de ne rendre les cours d'intégration obligatoires que pour les immigrés originaires de pays tiers risque de stigmatiser ces groupes, et de donner la fausse impression qu'ils refusent de faire un effort et de suivre d'eux-mêmes le programme d'intégration. Ensuite, le programme rassemble deux catégories de bénéficiaires complètement différentes, les primo-arrivants et les citoyens belges d'origine étrangère, dont les motivations, les besoins et les attentes ne sont pas du tout les mêmes. Cette situation risque de rendre les cours moins efficaces voire contreproductifs du point de vue de l'intégration. Enfin, sans récompense directe en termes de possibilités d'emploi (cette observation vaut également pour le deuxième volet du programme qui offre uniquement la possibilité de suivre des cours universitaires ou une formation professionnelle), l'intérêt à terminer le programme est presque nul, mis à part le fait d'éviter l'imposition d'une amende et la suppression éventuelle de l'aide sociale⁶⁷.
106. En outre, l'ECRI a appris la décision de la ville d'Anvers de prélever un droit de 250 € à chaque fois qu'un étranger non-ressortissant de l'UE s'inscrit au service des étrangers. Les autorités municipales soutiennent que cette somme est nécessaire pour couvrir les frais de dossier. Le gouverneur de la province d'Anvers a suspendu cette mesure. L'ECRI juge ces mesures particulièrement inquiétantes compte tenu du rôle crucial que les autorités locales jouent en favorisant (ou en entravant) l'intégration.
107. En Région wallonne, la politique d'intégration se fonde sur le décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères et des individus d'origine étrangère, modifié en 2003 et en 2009. Cette politique comprend la création et le soutien par des subventions de sept centres Régionaux d'intégration. Ces centres sont responsables de fournir, par le biais des autorités locales et d'ONG, des services aux groupes cibles afin de faciliter leur intégration. Les services offerts varient en fonction des réalités locales de chaque centre, mais consistent essentiellement en des cours de français langue étrangère et en une assistance pour les procédures administratives. La politique d'intégration de la Région wallonne se fonde sur la participation volontaire. La participation directe d'ONG,

⁶⁶ A titre d'exemple, en 2012, sur les 35 815 primo-arrivants appartenant au groupe cible de l'intégration civique, 14 845 ont contacté un bureau d'accueil et 11 791 ont signé un contrat d'intégration.

⁶⁷ Pour certaines catégories de personnes, l'octroi d'une aide sociale est lié à un contrat d'intégration entre le bénéficiaire et les autorités. Le non-respect du contrat peut entraîner la suspension de l'aide sociale.

auxquelles les autorités wallonnes fournissent les ressources matérielles et financières pour mener des activités d'intégration, apporte souvent au programme une perspective élargie, notamment par le biais de mécanismes de médiation et d'échanges entre non-ressortissants et citoyens, ou citoyens d'origine immigrée. Malgré sa capacité potentielle d'adaptation aux différentes réalités locales, le programme d'intégration de la Région wallonne a fait l'objet de critiques pour son manque de buts précis, de structure cohérente et de fonds suffisants pour son exécution.

108. La Région wallonne travaille actuellement sur un programme d'intégration modifié pour les primo-arrivants. Celui-ci s'adresse aux étrangers non-ressortissants de l'UE (ni de l'EEE, ni de la Suisse) qui résident dans la Région wallonne depuis moins de trois ans. Il prévoit la mise en place de points de contact auxquels l'intéressé doit s'adresser en personne afin d'obtenir une évaluation de sa situation et signer un contrat d'intégration par lequel il accepte de suivre des cours d'enseignement et une formation personnalisés avec la possibilité de bénéficier ultérieurement d'une formation professionnelle. Comme c'est le cas dans la Communauté flamande, ce nouveau programme d'intégration sera obligatoire, mais cette dimension devrait toutefois se limiter pour les participants à prendre contact avec le point d'information, recevoir des informations sur les procédures administratives pertinentes et subir une évaluation de leurs besoins individuels pour la formation. Le non-respect de ces obligations entraînera l'imposition d'une amende administrative comprise entre 50 et 2 500 €.
109. En somme, l'ECRI estime que divers aspects du programme d'intégration sont discutables, voire discriminatoires. Par exemple, le fait qu'il ne soit pas obligatoire de la même façon (du moins jusqu'à présent) sur l'ensemble du territoire de la Belgique entraîne des différences de traitement fondées sur le lieu de résidence ; le programme s'adresse à des catégories de personnes dont les besoins et les attentes sont vraisemblablement très différents (par exemple les ressortissants et les non-ressortissants), ce qui peut être contreproductif quant aux résultats de la politique d'intégration ; le fait que la grande majorité des amendes administratives pour absentéisme restent impayées jette un doute sur l'utilité de cette mesure ; sa valeur ajoutée en termes de possibilités d'emploi suscite également des doutes. L'ECRI est d'avis qu'au vu de la situation, les programmes d'intégration doivent faire l'objet d'une évaluation par les autorités des instances fédérées.
110. L'ECRI recommande aux autorités de s'assurer que le programme d'intégration civique, très intéressant en soi, ne soit pas discriminatoire et ne dévie par conséquent pas de son but fondamental d'intégration. L'ECRI recommande aussi d'associer l'obligation de participer à ces programmes d'intégration à des incitations et des récompenses, en limitant les sanctions aux circonstances dans lesquelles les incitations n'ont pas fonctionné et où les personnes concernées ont peu de chances de s'intégrer sans participer à ces mesures.
111. Malgré ces constatations et recommandations spécifiques, l'ECRI a conscience qu'un certain nombre de politiques d'intégration mises en œuvre au niveau des instances fédérées ont une dimension qui dépasse largement l'accueil pur et simple des immigrés. Par exemple, en 2011, le gouvernement wallon a adopté le premier Plan wallon pour l'égalité, qui vise à lutter contre la discrimination et qui inclut diverses stratégies d'inclusion interculturelle et sociale. De même, les initiatives flamandes dans ce domaine ne devraient pas être envisagées comme se limitant à l'intégration civique (*inburgering*). Par exemple, le Minderhedenforum (Forum des minorités) est une structure au fonctionnement satisfaisant qui, sous l'égide des autorités flamandes, rassemble diverses

organisations ethnoculturelles et cherche à renforcer leur rôle et leur participation en matière d'interculturalité et de dialogue avec la population majoritaire.

- Résultats des politiques

112. La vue d'ensemble proposée ci-après montre que les groupes ethniques et religieux, notamment les Musulmans, continuent de rencontrer en général de nombreuses difficultés, et de faire face en particulier à des actes de discrimination dans des domaines clés de la vie.
113. Le risque de vivre dans la pauvreté est plus élevé chez les groupes d'origine étrangère que pour le reste des citoyens belges. En juin 2012, la Plateforme de connaissances du réseau flamand de lutte contre la pauvreté a publié des chiffres dans ce sens relatifs aux Flamands d'origine marocaine, est-européenne et turque, parmi lesquels 54 %, 36 % et 33% étaient respectivement plus vulnérables face à la pauvreté. De plus, 20 % des enfants d'origine immigrée ont plus de risques de connaître la pauvreté⁶⁸. En ce qui concerne l'emploi, plusieurs études indiquent que le taux de chômage des ressortissants belges d'origine étrangère est considérable malgré certain fois un niveau élevé de qualifications de l'enseignement supérieur⁶⁹.
114. Dans le débat public, les Musulmans sont souvent représentés de façon négative comme la part de la population la moins à même de s'intégrer ; ce terrain est propice aux préjugés et à la discrimination. Une partie de la population belge et quelques autorités locales se sont ouvertement déclarées contre certaines façons dont la religion musulmane se manifeste, notamment le port du foulard à l'école, dans la fonction publique, voire dans le secteur privé. La loi interdisant le voile intégral⁷⁰ et le fait que plusieurs autorités locales n'aient pas autorisé l'ouverture de mosquées ont renforcé le sentiment de la Communauté musulmane d'être la cible de discriminations. Le Centre a indiqué qu'en 2011 sur 164 allégations de racisme ou de discrimination à l'encontre des Musulmans, 58 % se fondaient véritablement sur des motifs « islamophobes », dont presque 25 % des cas consistaient en une violation de la législation contre la discrimination.
115. C'est notamment dans les domaines de l'emploi et de l'accès aux biens et aux services que la discrimination touche les Musulmans. Plusieurs affaires dans lesquelles les tribunaux nationaux ont examiné le droit de porter un voile au travail dans le contexte de plaintes pour discrimination religieuse ou pour violation de l'article 9 de la CEDH (liberté de religion) ont déclenché un débat public passionné qui a été relayé par les médias⁷¹. Ces affaires mettent en lumière la présence d'obstacles structurels à l'intégration via l'emploi, notamment pour les femmes musulmanes. Cette situation peut s'expliquer par l'absence d'une législation régissant les questions relatives au port de symboles religieux au travail.
116. Par exemple, le 23 décembre 2011, la Cour d'appel du travail d'Anvers a confirmé un arrêt de la Cour du travail selon lequel il n'y avait pas eu de discrimination directe dans une affaire où une salariée a été renvoyée pour port

⁶⁸ Belgique, De Standaard Online (2012) 'Meer dan de helft Vlaamse Marokkanen heeft verhoogde armoedekans', 11 juin 2012.

⁶⁹ Voir le rapport 2012 du Service flamand de médiation pour l'emploi et d'éducation professionnelle et le rapport ENAR de 2011 sur la Belgique.

⁷⁰ Le 6 décembre 2012, la Cour constitutionnelle a rejeté une série de recours en annulation contre cette législation.

⁷¹ Affaire Hema « La question n'est pas totalement résolue », de Patrick Charlier, Le Soir, 2 janvier 2013.

du voile au motif que cette démarche était incompatible avec la neutralité recherchée par l'entreprise⁷². Un cas plus récent de port du voile⁷³, concernant une ancienne employée de la filiale belge de Hema, une grande enseigne néerlandaise, a été tranché en faveur de l'employée. Toutefois, l'ECRI note que dans son raisonnement, le tribunal national a une fois encore accordé un poids considérable à la question de savoir si l'entreprise appliquait ou non une politique de neutralité, confirmant donc a contrario le point de vue de l'arrêt précédent⁷⁴.

117. D'après ce qui précède, l'ECRI émet des doutes quant à la pertinence et l'efficacité des programmes d'intégration susmentionnés. Elle estime en effet qu'un problème de conception semble persister avec les politiques d'intégration en Belgique : celles-ci partent en effet du principe que tout ira bien une fois que les immigrés parleront la langue officielle, se seront familiarisés avec la société d'accueil et auront acquis telles ou telles compétences. L'ECRI estime au contraire que l'intégration ne relève pas uniquement de la responsabilité des immigrés ou des nationaux d'origine immigrée, mais qu'elle est un processus allant dans les deux sens, dans lequel la population majoritaire a également ses responsabilités. C'est pourquoi l'élément naturel des politiques d'intégration devrait être le dialogue interculturel, y compris le dialogue interreligieux et intercommunautaire.
118. En 2009, le gouvernement fédéral a lancé les Assises d'Interculturalité, en coopération avec la société civile, ce qui a donné lieu à l'élaboration en 2010 de recommandations visant à renforcer la solidarité dans le pays⁷⁵. Même si un mécanisme de suivi a été proposé, l'ECRI note avec regret que la recommandation y relative n'a pas été mise en œuvre, comme beaucoup d'autres recommandations⁷⁶ des Assises, qui semblent en rester au stade des bonnes intentions.
119. Les recommandations issues des Assises d'Interculturalité pourraient être considérées comme l'une des nombreuses façons dont la diversité culturelle et linguistique peut enrichir la société belge, complétant ainsi de manière positive les programmes d'intégration au niveau des instances fédérées.
120. L'ECRI recommande aux autorités d'accorder une attention spéciale aux constatations et aux recommandations des Assises d'Interculturalité et d'envisager la possibilité de les traduire dans la pratique.

⁷² Dans l'affaire Eweida et d'autres c. Royaume-Uni du 15 janvier 2013, la Cour européenne des droits de l'homme a examiné d'une part le souhait de la requérante d'exprimer sa croyance religieuse et d'autre part le désir de l'employeur de renvoyer une image d'entreprise. D'après la Cour, dans le cas de Mme Eweida, bien que le souhait de l'entreprise soit légitime, les tribunaux britanniques lui ont accordé trop d'importance, violant par conséquent l'article 9 de la CEDH. La Cour est toutefois parvenue à une conclusion différente eu égard aux trois autres requérantes, estimant dans ces cas-là que l'article 9 n'avait pas été bafoué.

⁷³ Cour du travail de Tongres, arrêt du 2 janvier 2013.

⁷⁴ Le tribunal a noté que Hema avait déjà intégré le foulard dans l'uniforme de son personnel dans les Pays-Bas voisins et que l'entreprise avait essayé de justifier le renvoi de l'employée purement et simplement sur la base des « coutumes locales » belges (à savoir l'intolérance des clients qui se sont plaints à Hema). Le tribunal a par conséquent jugé que Hema, en l'absence d'une politique claire de neutralité et d'un code vestimentaire défini, susceptibles de contraindre l'employée à retirer son voile, n'avait aucun motif raisonnable de la licencier parce qu'elle portait un voile.

⁷⁵ http://www.belgium.be/fr/actualites/2010/news_assises_interculturalite_rapport_final.jsp.

⁷⁶ Par exemple, la liberté pour les responsables publics de porter des symboles religieux, limitant leur interdiction uniquement aux hauts fonctionnaires ; la création d'un système de suivi socioéconomique ; la mise au point d'un système de quota provisoire qui encouragerait le recrutement des personnes appartenant aux « minorités » ; l'élargissement du concept d'aménagement raisonnable pour les personnes handicapées à d'autres situations, notamment celles relatives à la liberté de religion ou de croyance ; la suppression dans la loi contre la négation de l'Holocauste de la référence explicite au génocide commis par le régime Nazi pendant la Deuxième Guerre mondiale, pour qu'elle puisse s'appliquer à d'autres cas de génocide.

121. Hormis des initiatives sporadiques et isolées visant à évaluer les résultats des programmes d'intégration, plusieurs acteurs ont signalé que l'absence de suivi empêchait d'obtenir une image précise de la situation de l'intégration en Belgique. Pour faire face à ce problème, le Centre œuvre depuis 2006 à la mise au point d'un système de suivi socioéconomique fondé sur l'origine ethnique des individus afin de lutter plus efficacement contre la discrimination. Ce suivi comprend la collecte de données objectives, anonymes et validées à partir de bases de données administratives existantes, en tenant compte de l'origine ethnique des individus et de leurs parents⁷⁷. L'ECRI note avec intérêt la possibilité que ce suivi socioéconomique sorte de sa phase d'expérimentation et soit adopté au niveau national de sorte que, un système cohérent de collecte de données permette d'évaluer le niveau d'intégration des groupes relevant du mandat de l'ECRI dans des domaines clés de la vie tels que l'emploi, l'éducation, la santé et le logement.
122. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'envisager de collecter des données ventilées par catégories telles que la nationalité, l'origine ethnique, la langue et la religion, et de veiller à ce que ces travaux soient menés dans tous les cas dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes appartenant à un groupe particulier. Ce système devrait être élaboré en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, notamment les organisations de la société civile, et devrait prendre en considération l'existence possible d'une discrimination multiple.

II. Thèmes spécifiques à la Belgique

1. Recommandations du 4^{ème} cycle faisant l'objet d'un suivi intermédiaire

123. Dans la première recommandation de suivi intermédiaire que elle avait adressée à la Belgique dans son 4^{ème} rapport, l'ECRI invitait le autorités 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 ; de continuer à prendre des mesures visant à favoriser la mixité sociale dans les écoles publiques ; et de mettre davantage l'accent, dans 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.
124. Dans ses conclusions de 2012⁷⁸ sur le suivi des recommandations susmentionnées par les autorités, l'ECRI notait que la situation ne semblait pas être exactement la même dans les trois Communautés. L'ECRI reconnaissait toutefois que plusieurs mesures avaient été prises par les instances fédérées pour réduire les inégalités subies par les élèves d'origine immigrée et atténuer les problèmes liés au manque de mixité sociale dans quelques établissements d'enseignement, mais aussi pour dispenser une formation initiale et continue pertinente aux enseignants. L'ECRI concluait que toutes ces mesures méritaient un ajustement minutieux et devaient avant tout être évaluées pour en déterminer les résultats.
125. En ce qui concerne la Communauté française, dont le pourcentage d'élèves d'origine immigrée (environ 20 %) est supérieur à celui des deux autres

⁷⁷ L'ECRI a appris qu'un rapport sur la possibilité de mettre en œuvre ce système de suivi à l'échelle nationale est en cours d'élaboration et sera publié en septembre 2013.

⁷⁸ Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations relatives à la Belgique faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, CRI(2012)26, 21 mars 2012, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Belgium/BEL-IFU-IV-2012-026-ENG.pdf>.

Communautés, l'ECRI note que le décret Inscriptions d'avril 2009 aurait dû être évalué en 2012 eu égard à la fois aux résultats scolaires des élèves d'origine immigrée et à la promotion de la mixité sociale à l'école. L'ECRI a malheureusement appris que cette évaluation n'avait pas pu être effectuée par manque de données pertinentes (la majorité d'entre elles ne seront en effet disponibles qu'en 2014). Entretemps une étude universitaire récente a indiqué que l'écart des résultats scolaires entre les enfants de souche belge et ceux d'origine immigrée restait important⁷⁹.

126. Concernant la Communauté flamande, en novembre 2011, un nouveau décret a été adopté pour réorganiser les inscriptions scolaires dans le primaire et le secondaire à compter de l'année scolaire 2013-2014. Ce nouveau décret insiste sur la mixité et la cohésion sociales ; une évaluation de ses résultats est prévue. L'ECRI note que d'après l'indice MIPEX le plus récent (Migrant Policy Integration Index, MIPEX III)⁸⁰, la Communauté flamande a obtenu un résultat global pour l'éducation de 76 points sur 100, ce qui correspond à l'un des meilleurs scores dans les 31 États évalués par le MIPEX, la Belgique ayant obtenu au total 66 points.
127. En ce qui concerne la Communauté germanophone, il semble que toutes les mesures prévues pour améliorer l'accès à l'éducation des enfants d'origine immigrée et renforcer la mixité sociale seront mises en œuvre à compter de 2014.
128. S'agissant de la formation initiale et continue des enseignants à la prévention du racisme et de la discrimination raciale, l'étude susmentionnée sur les nouveaux venus dans le système éducatif dans la partie francophone de la Belgique indique que la formation initiale et continue des enseignants n'est pas axée sur la préparation de ces derniers à enseigner dans une société plurielle⁸¹. Cette constatation relative à la formation insuffisante des enseignants est partagée par le Centre dans son rapport annuel de 2011. Le rapport susmentionné des Assises Interculturalité proposait une série de mesures d'intégration, comme la promotion du recrutement d'enseignants n'appartenant pas à la majorité ethnique.
129. L'ECRI maintient ses conclusions de 2012, à savoir que les autorités devraient évaluer les initiatives récemment prises dans le domaine de l'accès à l'éducation des enfants d'origine immigrée et de la promotion de la mixité sociale à l'école. L'ECRI estime qu'il reste nécessaire d'évaluer l'impact de la formation des enseignants sur leur capacité à gérer les problèmes liés à une population scolaire de plus en plus composée d'enfants d'origine immigrée.
130. Dans sa deuxième recommandation de suivi intermédiaire, l'ECRI notait que le nombre de sites bien situés et correctement équipés permettant aux Gens du voyage⁸² de stationner était insuffisant, et demandait aux autorités belges de mettre en œuvre en priorité sa recommandation visant à créer de tels sites en nombre suffisant. Les conclusions de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire indiquaient que des mesures avaient été prises pour proposer aux

⁷⁹ Institut de Recherche, Action et Formation sur les Migrations, *Newcomers in Educational System: The Case of French-Speaking Part of Belgium*, publié dans *Sociology Mind*, 2012.

⁸⁰ MIPEX est un outil interactif qui permet d'évaluer et de comparer les politiques d'intégration dans tous les États membres de l'Union européenne, mais aussi en Norvège, en Suisse, au Canada et aux États-Unis jusqu'au 31 mai 2010.

⁸¹ Voir la note de bas de page 79.

⁸² En Belgique, il y a quatre groupes principaux de Roms et de Gens du voyage : les Gens du voyage (belges indigènes), au nombre d'environ 7 000 ; les Manouches (Sintis belges), qui sont environ 1 500 ; les descendants des Roms qui ont immigré au milieu du 19^e siècle, au nombre d'environ 700 ; et les Roms immigrés d'Europe de l'Est. Les trois premiers groupes ont la nationalité belge.

Gens du voyage des sites plus nombreux et mieux adaptés, mais que des problèmes persistaient et que d'autres efforts étaient nécessaires d'urgence pour accroître le nombre d'aires de transit permettant aux Gens du voyage de stationner dans de bonnes conditions.

131. En outre, à la suite de la réclamation collective n° 62/2010 Fédération internationale des droits de l'homme (FIDH) c. Belgique, le Comité européen des droits sociaux a conclu que la Belgique violait la Charte sociale européenne puisqu'elle ne traitait pas correctement les habitants de caravanes ; les aires à la disposition des Gens du voyage sont en nombre insuffisant et les règles d'urbanisme ne sont pas adaptées à leur séjour.
132. Concernant la disponibilité actuelle de sites bien équipés, l'ECRI a pu rassembler les informations suivantes⁸³ : La Région flamande possède désormais quatre aires de transit de courte durée et plusieurs aires locales de transit temporaire (où les Gens du voyage peuvent stationner jusqu'à 90 jours par an) dans différentes communes. Il existe en outre 30 aires résidentielles pour les séjours de longue durée. Dans la Région de Bruxelles-Capitale, la seule aire de transit de courte durée a été fermée en juillet 2012. Il existe par ailleurs une petite aire résidentielle dans la commune de Molenbeek, qui devrait aussi être bientôt fermée. En Région wallonne, trois aires de transit temporaire sont déjà disponibles mais pas encore correctement équipées. Elles devraient être opérationnelles d'ici à 2014.
133. l'ECRI note qu'il continue d'exister des différences considérables entre les trois parties du pays. Notamment, Il semble que la Région flamande ait une stratégie plus structurée, en termes de financement, de législation et de pratique. La Région wallonne favorise la négociation et la consultation avec les représentants de la Communauté des Gens du voyage et les communes à propos de la législation, et répond aux besoins d'aires de transit au cas par cas en proposant des sites ponctuels⁸⁴.
134. En bref, l'ECRI considère que le nombre d'aires de transit bien équipées reste insuffisant, notamment en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale, où elles sont quasi-inexistantes.
135. L'ECRI recommande à nouveau aux autorités belges de trouver le plus tôt possible des solutions pour permettre aux Gens du voyage de stationner, en créant un nombre suffisant de sites bien situés et correctement équipés.
136. Concernant sa recommandation visant à ce que les autorités belges lancent une campagne de sensibilisation auprès du grand public pour lutter contre toutes les formes d'intolérance et de rejet à l'égard des Gens du voyage l'ECRI note un certain nombre de mesures récentes. Par exemple, un Conseil belge des Roms, Sintis et Gens du voyage a récemment été créé en tant qu'organe consultatif censé représenter ces Communautés en Belgique. Parmi les priorités du Conseil figurent la lutte contre la discrimination et l'antitsiganisme et la familiarisation de la société belge avec leurs coutumes et traditions. Dans la Communauté flamande, des fonds ont été débloqués pour mettre en œuvre plusieurs programmes de sensibilisation dans le cadre du Plan stratégique pour les Gens du voyage.

⁸³ Informations fournies par le Comité ad hoc d'experts sur les questions roms (CAHROM) du Conseil de l'Europe, par l'ONG Ligue des Droits de l'Homme et par les autorités belges.

⁸⁴ Rapports du CAHROM déjà cités.

137. Dans sa troisième recommandation de suivi intermédiaire, l'ECRI demandait instamment aux autorités de 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. L'ECRI a déjà examiné cette question aux paragraphes 89 et suivants.

2. Politiques pour combattre la discrimination et l'intolérance envers les personnes LGBT⁸⁵

- Données

138. Il n'existe pas de données exhaustives sur la population LGBT en Belgique, car l'article 6 de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée⁸⁶ interdit la collecte de données concernant la sexualité d'une personne sans son consentement. Selon les autorités, cette interdiction concerne également l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Cela étant, un certain nombre d'informations sur la population LGBT sont disponibles, grâce à une législation qui garantit, dans la plupart de ses aspects, le respect de la vie privée et familiale de ces personnes sur un pied d'égalité avec le reste de la population⁸⁷.

139. S'agissant des personnes transsexuelles⁸⁸, les statistiques des registres d'état civil nationaux indiquent qu'entre 1993 et 2012, 631 personnes ont officiellement enregistré leur changement de sexe et de nom en Belgique. De toute évidence, ces données ne donnent pas une idée précise du nombre de personnes transgenres dans le pays⁸⁹, car seules les personnes qui ont eu recours à une intervention chirurgicale de changement de sexe total (voir ci-après) peuvent faire officialiser la modification de leur sexe et de leur nom. Le mariage entre personnes de même sexe est légalement reconnu en Belgique depuis juin 2003 ; entre cette date et 2010, sur un total de 307 886 mariages, 15 219 concernaient des couples de même sexe⁹⁰. Les statistiques indiquent en outre qu'en 2010, sur un total de 72 191 partenariats civils, 2 245 avaient été conclus entre des personnes de même sexe. Pour ce qui est de l'adoption des enfants, en 2011, un quart de l'ensemble des adoptions internes⁹¹ était le fait de couples de personnes gays ou lesbiennes, le nombre d'adoptions par des couples de même sexe étant plus élevé au sein de la Communauté flamande⁹² qu'au sein de la Communauté française.

⁸⁵ Concernant la définition des personnes LGBT, voir Conseil de l'Europe, La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre en Europe, 2011, pp. 21 et 139 et suivantes.

⁸⁶ Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel.

⁸⁷ La « Rainbow Map » 2013 publiée par ILGA, qui illustre la situation des personnes LGBT dans les pays d'Europe au regard de la législation et des droits de l'homme, attribue à la Belgique la deuxième meilleure note parmi les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe.

⁸⁸ « Les "transsexuels" s'identifient au rôle lié au genre opposé au sexe qui leur a été assigné à la naissance et cherchent à vivre de manière permanente dans le rôle du genre de prédilection », Discrimination à l'égard des personnes trans et intersexuées : définitions et perspectives factuelles, FRA 2012.

⁸⁹ « Les "transgenres" vivent en permanence dans leur genre de prédilection. À la différence des transsexuels cependant, ils n'ont pas nécessairement le désir ou le besoin de subir une intervention médicale », ibidem.

⁹⁰ Les dernières données statistiques disponibles, qui datent de 2011, confirment cette proportion : les mariages entre personnes de même sexe représentent chaque année 5% environ de l'ensemble des mariages.

⁹¹ L'adoption par les couples de même sexe est autorisée depuis 2006.

⁹² En Belgique, l'adoption des enfants relève de la compétence des Régions. Les chiffres publiés par le Centre d'adoption flamand montrent qu'en 2012, environ la moitié des 30 enfants pouvant être adoptés au sein de la Communauté flamande a été attribuée à des couples homosexuels. En revanche, l'ONG ILGA

140. L'ECRI rappelle qu'en vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)5 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, les données à caractère personnel mentionnant l'orientation sexuelle ou l'identité de genre peuvent être collectées lorsque cela est nécessaire à des fins spécifiques, légales et légitimes. L'ECRI considère que les aspects de protection de la vie privée en matière de collecte de données ne devraient pas empêcher les autorités de mener des enquêtes anonymes comportant des questions visant à obtenir des informations sur l'expérience que les personnes LGBT ont de la discrimination et de l'intolérance. Il est clair que sans ces informations, il ne peut y avoir de base solide pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBT. Un certain nombre de bonnes pratiques indiquent que les autorités ont conscience de ce problème⁹³.

141. L'ECRI recommande aux autorités de mener des études systématiques et de collecter des données sur l'intolérance et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, notamment une enquête générale d'opinion sur les questions LGBT.

- Questions législatives

142. Comme indiqué précédemment, la loi fédérale du 10 mai 2007 contre la discrimination interdit la discrimination fondée, entre autres, sur l'orientation sexuelle⁹⁴. De plus, il existe actuellement au moins 11 textes de loi de niveau d'autorités fédérées ayant un rapport direct avec la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Contrairement à l'orientation sexuelle, la discrimination fondée sur l'identité de genre⁹⁵ n'est pas, en soi, un motif proscrit. Il a déjà été mentionné que la discrimination à l'égard des personnes transgenres est couverte pour l'essentiel par le motif « sexe », qui fait l'objet d'un texte de loi distinct, à savoir la loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes. L'article 4, paragraphe 2, prévoit qu'aux fins de cette loi, la discrimination directe fondée sur le changement de sexe est traitée comme la discrimination directe fondée sur le sexe.

143. Au vu de ce qui précède, l'ECRI relève que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (pour les personnes LGB) et la discrimination fondée sur le genre (pour les personnes transgenres) sont visées par deux textes de loi distincts, au risque d'entraîner des écarts dans leur application. Certaines ONG ont noté que le motif « changement de sexe » était plus limitatif que le motif « identité de genre » — lequel est un motif interdit de discrimination reconnu dans plusieurs textes politiques et juridiques internationaux —, et elles ont invité

signale qu'au sein de la Communauté française, il n'y a eu, en 2013, qu'une seule adoption nationale sur 33 par un couple de même sexe.

⁹³ Voir Recherche exploratoire sur les représentations de l'homosexualité dans la fonction publique belge, Cap – Sciences humaines, 2007.

⁹⁴ « L'orientation sexuelle est comprise comme faisant référence à la capacité de chacun de ressentir une profonde attirance émotionnelle, affective et sexuelle envers des individus du sexe opposé, de même sexe ou de plus d'un sexe, et d'entretenir des relations intimes et sexuelles avec ces individus. », Principes de Yogyakarta sur l'application de la législation internationale des droits de l'homme en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre.

⁹⁵ « L'identité de genre est comprise comme faisant référence à l'expérience intime et personnelle de son genre profondément vécue par chacun, qu'elle corresponde ou non au sexe assigné à la naissance, y compris la conscience personnelle du corps (qui peut impliquer, si consentie librement, une modification de l'apparence ou des fonctions corporelles par des moyens médicaux, chirurgicaux ou autres) et d'autres expressions du genre, y compris l'habillement, le discours et les manières de se conduire. », *ibidem*.

les autorités à mentionner expressément l'« identité de genre » comme motif interdit de discrimination.

144. En janvier 2013, le gouvernement a présenté la première partie du Plan d'action de lutte contre l'homophobie et la transphobie (ci-après « le Plan d'action »). Le Plan d'action recommande, entre autres, d'ajouter l'expression de genre⁹⁶ et l'identité de genre parmi les motifs explicites de discrimination dans les diverses lois contre la discrimination au niveau fédéral et au niveau des Communautés et des Régions⁹⁷.
145. L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation contre la discrimination, au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en vue faire figurer l'identité de genre parmi les motifs interdits de discrimination.

146. En ce qui concerne la législation civile, la Belgique a adopté un certain nombre de lois ces vingt dernières années, qui protègent la vie privée et la vie de famille des personnes LGBT. La loi du 23 novembre 1998 portant création de la « cohabitation légale » (partenariat civil) n'opère pas de distinction entre cohabitants hétérosexuels et cohabitants de même sexe, auxquels elle accorde les mêmes droits ; la loi du 13 février 2003 autorise les mariages entre personnes de même sexe ; la loi du 18 mai 2006 autorise l'adoption interne et internationale par les couples de même sexe⁹⁸.
147. La loi fédérale de 2007 relative aux personnes transgenres offre à ces personnes une base juridique pour l'enregistrement de leur changement de sexe et de nom. Cela étant, cette loi subordonne la reconnaissance légale du genre, entre autres, à l'obtention d'un certificat délivré par un psychiatre attestant que la personne concernée est certaine d'appartenir au genre opposé, au recours à une opération de changement de sexe et à l'obtention d'un certificat médical d'incapacité permanente de procréer. Compte tenu de ces conditions relativement strictes, cette loi ne s'applique qu'à certaines personnes transgenres (à savoir les personnes transsexuelles). En vertu de cette loi, les personnes qui n'ont pas recours à une opération de changement de sexe ne peuvent pas enregistrer officiellement leur changement de sexe et de nom.
148. Une analyse de cette législation a été menée par l'Institut, avec la participation d'organisations représentant les personnes transgenres, et des travaux sont en cours en vue de présenter des recommandations concernant la reformulation des critères de changement d'état civil, de proposer des mesures de protection de la vie privée⁹⁹ et de mettre en avant la nécessité pour ces personnes de disposer de papiers d'identité pendant la période de transition¹⁰⁰.

- **Asile**

149. En Belgique, les demandes d'asile et de protection subsidiaire motivées par l'orientation sexuelle sont en principe traitées de la même façon que toute autre

⁹⁶ « L'"expression de genre" fait référence à la façon dont les individus manifestent l'identité de leur genre et à ce que perçoivent les autres », Discrimination à l'égard des personnes trans et intersexuées, FRA 2012.

⁹⁷ Un projet d'amendement au Décret flamand, qui sera adopté en septembre 2013, adjoindra « l'identité de genre » et « l'expression de genre » aux motifs explicites de discrimination.

⁹⁸ Cela étant, l'adoption internationale n'est pas toujours réalisable en raison de la réticence des certains pays d'origine à confier des enfants en vue de leur adoption par des couples de même sexe, voire en raison de l'interdiction expresse de cette pratique.

⁹⁹ Lorsqu'un certificat de naissance est modifié, une indication de l'état civil d'origine subsiste.

¹⁰⁰ La période de transition correspond au laps de temps pendant lequel la dénomination sexuelle officielle diffère de l'identité de genre. Cette période peut durer plusieurs années en raison des conditions médicales imposées par la législation belge pour changer de sexe.

demande d'asile ou de protection subsidiaire. D'après le rapport annuel 2011 du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides, l'orientation sexuelle et l'identité de genre comptaient parmi les principaux motifs de persécution¹⁰¹ mis en avant dans les demandes d'asiles liées au genre. En 2010, 522 dossiers de demande d'asile pour ces motifs ont été enregistrés, dont 156 ont donné lieu à l'octroi du statut de réfugié. L'ECRI note avec intérêt que les autorités ont adopté un ensemble de directives et de notes d'orientation pour aider et conseiller les agents qui sont amenés à examiner des demandes d'asile pour des motifs liés au genre, y compris l'orientation sexuelle et l'identité de genre¹⁰².

- **Autorités indépendantes**

150. Etant donné que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (pour les personnes LGB) d'une part et la discrimination fondée sur le genre (pour les personnes transgenres) d'autre part sont visées par deux textes de loi distincts, deux organes totalement différents traitent des questions de discrimination en la matière, l'un pour le motif d'orientation sexuelle (le Centre) et l'autre pour le motif de genre (l'Institut). Le présent rapport a déjà traité des compétences du Centre de façon détaillée à la section « Législation ».

151. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a été créé par la loi du 16 décembre 2002 en vue de garantir et de promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes et de lutter contre toute forme de discrimination et d'inégalité motivée par le genre dans tous les domaines, et ce par l'élaboration et la mise en œuvre d'un cadre juridique suffisant, et de structures, de stratégies, d'instruments et de mesures adaptés. L'ECRI note que l'article 5 de la loi susmentionnée dispose que « l'Institut est chargé de la préparation et de l'application des décisions du gouvernement » et qu'il « exerce ces missions sous l'autorité du/de la ministre chargé(e) de la politique d'égalité des femmes et des hommes ». Au vu de ce qui précède, il semblerait que l'Institut ne satisfasse pas aux normes précitées d'indépendance exposées dans les Principes de Paris, qui sont visées dans la RPG n° 2¹⁰³ de l'ECRI, ainsi que dans l'exposé des motifs de la Recommandation susmentionnée du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre.

152. Dans le contexte de la transformation de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes en un organisme interfédéral, l'ECRI recommande aux autorités d'envisager d'inscrire l'indépendance de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes dans la nouvelle législation afin de garantir sa pleine indépendance en droit comme en fait.

153. Etant donné que la discrimination directe fondée sur le changement de sexe est traitée aux fins de la loi fédérale sur l'égalité entre les femmes et les hommes comme une discrimination directe fondée sur le sexe, c'est l'Institut qui est compétent en matière de discrimination contre les personnes transgenres. Cela dit, cette règle ne s'applique qu'aux personnes transgenres qui ont eu recours à une opération de changement de sexe ou qui prévoient de le faire.

¹⁰¹ Selon l'Article 1A(2) de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés le terme « réfugié » s'appliquera à toute personne qui craigne « avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité »

¹⁰² De plus, une unité spéciale du bureau du Commissariat traite exclusivement des demandes d'asile ou de protection subsidiaire motivées par l'identité de genre ou l'orientation sexuelle, ce qui contribue au développement d'une expertise spécifique dans ce domaine.

¹⁰³ Voir paragraphes 33 et suivants.

154. L'ECRI a conscience qu'un certain nombre de questions abordées dans la présente partie concernent spécifiquement les personnes transgenres. De toute évidence cela ne devrait pas empêcher l'Institut et le Centre de renforcer leur coopération sur les questions relatives aux personnes LGBT et, partant, d'améliorer encore la protection de ces groupes vulnérables dans leur ensemble. L'ECRI se réjouit par conséquent du fait que le Plan d'action prévoit la création, par l'Institut et par le Centre, d'un réseau d'experts qui aura pour mission de permettre l'échange de connaissances scientifiques et de résultats de recherche, et d'identifier les lacunes dans la mise en œuvre du Plan d'action. Il sera également chargé de l'évaluation du plan.

- **Accès à l'emploi, au logement et aux services de santé**

155. Selon une récente étude réalisée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), la majorité des personnes LGBT en Belgique évite de révéler son orientation sexuelle par crainte de rumeurs, d'allusions et de moqueries¹⁰⁴. De toute évidence, en raison de leur expression de genre, les personnes transgenres sont encore plus vulnérables au harcèlement et à la discrimination dans l'emploi. L'ECRI a été informée par l'Institut que ces personnes se heurtent à de nombreux problèmes : 54% d'entre elles déclarent cacher leur identité de genre au travail ; 15,6% sont sans emploi malgré un niveau d'instruction relativement élevé. Selon l'Institut, il serait nécessaire de sensibiliser davantage aux questions de transidentité et aux droits et devoirs des employeurs et des travailleurs. Les actions de sensibilisation devraient cibler les autorités compétentes et, tout particulièrement, les organisations patronales, les agences de travail temporaire et les syndicats.

156. S'agissant des bonnes pratiques, un programme portant spécifiquement sur les opportunités d'emploi pour les personnes transgenres a été mis sur pied en Région flamande. Dans ce cadre, une brochure intitulée « Transgender on the work floor » a été publiée à destination des employeurs afin de leur fournir avis et conseils pratiques.

157. L'ECRI espère que la deuxième phase – adoptée en juin 2013 – du Plan d'action, qui est consacrée, entre autres, à la discrimination dans l'emploi, permettra de traiter efficacement les questions relatives à l'égalité des conditions d'accès à l'emploi, à la promotion professionnelle, aux modalités de licenciement, aux salaires et autres conditions de travail, notamment aux moyens de prévenir, de combattre et de sanctionner le harcèlement sexuel et les autres formes de victimisation¹⁰⁵.

158. Il existe peu de données concernant l'accès au logement des personnes LGBT. Les ONG LGBT ont proposé que la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle soit prise en compte dans le Baromètre de la Diversité. En 2014, cette étude, menée par le Centre, se penchera sur le problème de la diversité dans le secteur du logement.

159. S'agissant de l'accès aux services de santé, l'étude Etre transgenre en Belgique souligne que 60% des personnes transgenres ont sollicité une aide médicale ou psychologique liée à leur identité sexuelle. 62% des personnes interrogées avaient envisagé de se suicider et 22% avaient fait une tentative de suicide. L'étude montre que le soutien aux personnes transgenres est insuffisant et que l'accès aux services de santé pour ces personnes n'est pas optimal. Selon cette

¹⁰⁴ Statistiques détaillées de l'enquête 2013 de l'UE sur les personnes LGBT : <http://fra.europa.eu/fr/publications-and-resources/data-and-maps>.

¹⁰⁵ Voir à ce propos la contribution d'Arc-en-Ciel Wallonie à la deuxième phase du Plan d'action, à l'adresse <http://arcenciel-wallonie.be/web/acw/component/content/article/105-nouveau/437-nos-42-pistes-pour-lutter-contre-lhomophobie.html>.

étude, les médecins généralistes et les psychologues ont rarement les informations suffisantes qui leur permettraient d'accueillir correctement les personnes transgenres et de les orienter. Pour y remédier, un point d'information sur la transidentité a été ouvert le 15 mars 2013 au centre de sexologie et des questions de genre du centre hospitalier universitaire de Gand.

160. D'après les associations de personnes transgenres, l'un des problèmes majeurs est le coût élevé de l'opération obligatoire de changement de sexe et l'absence d'un cadre juridique clair concernant le remboursement des dépenses par les assureurs privés ou par l'Institut national d'assurance maladie-invalidité. L'ECRI est avisée du fait que la question de l'intervention médicale obligatoire de changement de sexe devrait être examinée dans le cadre de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme relative à l'article 8 de la CEDH, qui protège le droit au respect de la vie privée. L'ECRI est aussi consciente du fait qu'en la matière, les Etats jouissent d'une certaine marge d'appréciation¹⁰⁶. En vertu de la Recommandation CM/Rec(2010)5, les conditions préalables, y compris les modifications d'ordre physique, à la reconnaissance juridique d'un changement de genre devraient être régulièrement réévaluées afin de lever celles qui seraient abusives¹⁰⁷.

- **Education et sensibilisation**

161. Comme indiqué précédemment, en Belgique, l'éducation relève de la compétence des Communautés. En Flandre, plusieurs manuels ont été publiés pour aider les enseignants à aborder les questions LGBT à l'école. De plus, un site internet¹⁰⁸ donne des conseils pour que les écoles deviennent des établissements neutres sur le plan du genre et respectueux des personnes LGBT. Les autorités flamandes financent les actions éducatives d'organisations LGBT¹⁰⁹. Dans la Communauté française, le 26 juin 2012, le décret définissant les missions prioritaires de l'enseignement primaire et secondaire¹¹⁰ a été modifié pour que l'éducation à la vie relationnelle, affective et sexuelle (EVRAS) devienne une matière obligatoire. Cela étant, les organisations LGBT ont critiqué ce décret en raison de son manque de précision et ont proposé que le Plan d'action adopte une définition de l'EVRAS conforme aux normes de l'OMS et qu'il prenne expressément en compte la lutte contre l'homophobie et la transphobie dans ses objectifs.
162. Pour préparer le Plan d'action susmentionné, une étude sur les opinions et les comportements des étudiants du secondaire dans la Région de Bruxelles-Capitale a été menée entre 2008 et 2011 sur les questions d'immigration, d'homosexualité, de participation politique, de croyances religieuses et de vie sociale. L'étude montre que l'acceptation de l'homosexualité n'est pas si répandue parmi les jeunes.

¹⁰⁶ Voir par exemple les paragraphes 70 et 71 de l'arrêt prononcé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Van Kück c. Allemagne, 12 juin 2003, requête n° 35968/97.

¹⁰⁷ A titre d'exemple, l'Autriche et l'Allemagne ont levé l'obligation d'intervention chirurgicale pour les personnes transgenres.

¹⁰⁸ www.genderindeblender.be.

¹⁰⁹ A l'initiative du ministre flamand de l'Education et de l'Egalité des chances, une déclaration commune a été signée par les différents réseaux éducatifs concernant la sensibilisation aux questions d'égalité des genres et des politiques scolaires respectueuses des LGBT.

¹¹⁰ Décret du 24/07/1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement fondamental et de l'enseignement secondaire et organisant les structures propres à les atteindre.

163. L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre à tous les niveaux, que ce soit dans le cadre du Plan d'action interfédéral contre l'homophobie et la transphobie ou au niveau des entités fédérées, des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels dans les établissements scolaires, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. En particulier, ces mesures devraient fournir à tous les élèves et étudiants l'information, la protection et le soutien requis pour leur permettre de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

164. Le sport et les médias sont aussi d'une importance primordiale en ce qui concerne la sensibilisation à la discrimination envers les personnes LGBT. En Belgique, le sport relève également de la compétence des Communautés, qui travaillent en coopération avec des ONG de personnes LGBT. En outre, l'ECRI juge encourageant que les autorités belges soulignent, dans la première partie du Plan d'action, le rôle central des médias dans la reproduction ou la condamnation des stéréotypes liés à l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre. L'ECRI considère par conséquent qu'il importe que le Plan d'action donne lieu à des activités spécifiques visant à sensibiliser les médias à leurs responsabilités dans ce domaine¹¹¹.

¹¹¹ Le ministre flamand de l'Education et de l'Egalité des chances lancera, à l'automne 2013, un plan d'action contre l'homophobie dans le football, accompagné d'une campagne dans les médias.

RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

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

- L'ECRI recommande aux autorités de procéder dans les plus brefs délais à l'évaluation de l'application et de l'effectivité de la législation contre le racisme et l'intolérance prévue par les lois de 2007 conformément à l'article 52 de la loi fédérale contre la discrimination, en vue de recenser les éventuelles lacunes à combler ou les améliorations et les clarifications à apporter.
- L'ECRI recommande aux autorités belges de conclure au plus vite le processus législatif de transformation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en une institution interfédérale, pleinement indépendante, au service de toutes les victimes de discrimination fondée sur des motifs relevant de sa compétence.

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

LISTE DES RECOMMANDATIONS

L'emplacement des recommandations dans le texte du rapport est indiqué entre parenthèses.

1. (§ 2) L'ECRI réitère sa recommandation faite à la Belgique de ratifier le Protocole n°12 à la Convention européenne des droits de l'homme aussi rapidement que possible.
2. (§ 9) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la loi fédérale contre la discrimination afin d'y introduire des dispositions similaires aux articles 21, 22, 24 et 25 de la loi fédérale contre le racisme qui érige en infraction pénale la diffusion publique d'idées, la participation aux activités de groupes ou d'associations prônant la discrimination et la ségrégation à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes au motif de leur langue ou de leur religion, ainsi que la discrimination en matière d'emploi et d'accès aux biens et aux services au motif de la langue et de la religion.
3. (§ 15) L'ECRI recommande aux autorités d'adopter, comme le prévoient les lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination, l'Arrêté royal contenant une liste d'exemples de manière à fournir des orientations permettant d'identifier si une caractéristique donnée constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante.
4. (§ 17) L'ECRI réitère sa recommandation faite aux autorités d'adopter, comme le prévoient les lois fédérales de 2007 contre le racisme et la discrimination, l'Arrêté royal déterminant les cas et les conditions dans lesquels une mesure d'action positive peut être prise.
5. (§ 22) L'ECRI recommande aux autorités de revoir le système d'indemnisation forfaitaire prévu en cas de préjudice moral en augmentant de manière adéquate la somme forfaitaire prévue au paragraphe 2 de l'article 16 de la loi fédérale contre le racisme et au paragraphe 2 de l'article 18 de la loi fédérale contre la discrimination de manière qu'elle soit suffisamment dissuasive pour empêcher un traitement discriminatoire.
6. (§ 25) L'ECRI recommande aux autorités de procéder dans les plus brefs délais à l'évaluation de l'application et de l'effectivité de la législation contre le racisme et l'intolérance prévue par les lois de 2007 conformément à l'article 52 de la loi fédérale contre la discrimination, en vue de recenser les éventuelles lacunes à combler ou les améliorations et les clarifications à apporter.
7. (§ 28) L'ECRI recommande de conjuguer l'évaluation de la législation contre la discrimination au niveau fédéral à une évaluation de la législation applicable au niveau des entités fédérées de manière à identifier les lacunes éventuelles.
8. (§ 32) L'ECRI réitère sa recommandation exhortant les autorités belges à désigner ou à mettre rapidement en place l'organe compétent pour les discriminations fondées sur la langue et à doter cet organe de compétences et d'une indépendance similaires à celles du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.
9. (§ 38) L'ECRI recommande aux autorités belges de conclure au plus vite le processus législatif de transformation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en une institution interfédérale, pleinement indépendante, au service de toutes les victimes de discrimination fondée sur des motifs relevant de sa compétence.

10. (§ 47) L'ECRI recommande aux autorités de veiller à l'application effective des nouvelles dispositions réglementaires relatives à la collecte de données sur les actes racistes et homophobes/transphobes, afin de pouvoir disposer de données spécifiques et fiables sur les infractions liées au discours de haine et sur les suites qui leur sont données par la justice pénale.
11. (§ 63) L'ECRI recommande aux autorités belges d'intensifier leurs efforts pour combattre toute expression du racisme sur internet, conformément aux recommandations figurant dans sa Recommandation de politique générale n° 6 sur la lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'interne. L'ECRI leur recommande aussi de coopérer au niveau international avec les autres Etats pour combler tout vide juridique permettant de diffuser ce genre de matériel.
12. (§ 65) L'ECRI réitère sa recommandation 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.
13. (§ 73) L'ECRI recommande aux autorités d'envisager d'étendre l'exception prévue dans l'article 150 de la Constitution à l'incitation homophobe, afin que des poursuites puissent être engagées devant les juridictions ordinaires.
14. (§ 87) L'ECRI recommande aux autorités de procéder à une évaluation générale de l'actuelle législation pénale contre le racisme et l'homophobie/la transphobie avant d'y apporter une quelconque modification.
15. (§ 90) L'ECRI recommande aux autorités de désigner sans plus attendre, au sein de chaque arrondissement de police, une personne de contact chargée des questions de racisme et d'homophobie/transphobie. Il conviendrait de mettre ces personnes en réseau mais aussi d'assurer une communication étroite entre la personne de contact de l'arrondissement de police et le magistrat de référence du parquet correspondant.
16. (§ 110) L'ECRI recommande aux autorités de s'assurer que le programme d'intégration civique, très intéressant en soi, ne soit pas discriminatoire et ne dévie par conséquent pas de son but fondamental d'intégration. L'ECRI recommande aussi d'associer l'obligation de participer à ces programmes d'intégration à des incitations et des récompenses, en limitant les sanctions aux circonstances dans lesquelles les incitations n'ont pas fonctionné et où les personnes concernées ont peu de chances de s'intégrer sans participer à ces mesures.
17. (§ 120) L'ECRI recommande aux autorités d'accorder une attention spéciale aux constatations et aux recommandations des Assises d'Interculturalité et d'envisager la possibilité de les traduire dans la pratique.
18. (§ 122) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités d'envisager de collecter des données ventilées par catégories telles que la nationalité, l'origine ethnique, la langue et la religion, et de veiller à ce que ces travaux soient menés dans tous les cas dans le respect des principes de confidentialité, de consentement éclairé et d'auto-identification volontaire des personnes appartenant à un groupe particulier. Ce système devrait être élaboré en coopération étroite avec tous les acteurs concernés, notamment les organisations de la société civile, et devrait prendre en considération l'existence possible d'une discrimination multiple.

19. (§ 135) L'ECRI recommande à nouveau aux autorités belges de trouver le plus tôt possible des solutions pour permettre aux Gens du voyage de stationner, en créant un nombre suffisant de sites bien situés et correctement équipés.
20. (§ 141) L'ECRI recommande aux autorités de mener des études systématiques et de collecter des données sur l'intolérance et la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, notamment une enquête générale d'opinion sur les questions LGBT.
21. (§ 145) L'ECRI recommande aux autorités de modifier la législation contre la discrimination, au niveau fédéral et au niveau des entités fédérées, en vue faire figurer l'identité de genre parmi les motifs interdits de discrimination.
22. (§ 152) Dans le contexte de la transformation de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes en un organisme interfédéral, l'ECRI recommande aux autorités d'envisager d'inscrire l'indépendance de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes dans la nouvelle législation afin de garantir sa pleine indépendance en droit comme en fait.
23. (§ 163) L'ECRI recommande aux autorités de mettre en œuvre à tous les niveaux, que ce soit dans le cadre du Plan d'action interfédéral contre l'homophobie et la transphobie ou au niveau des entités fédérées, des mesures visant à promouvoir la tolérance et le respect mutuels dans les établissements scolaires, quelle que soit l'orientation sexuelle ou l'identité de genre. En particulier, ces mesures devraient fournir à tous les élèves et étudiants l'information, la protection et le soutien requis pour leur permettre de vivre en accord avec leur orientation sexuelle et leur identité de genre.

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. Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Belgique, 21 March 2012, CRI(2012)26
2. Quatrième rapport sur la Belgique, 26 mai 2009, CRI(2009)18
3. Troisième rapport sur la Belgique, 27 janvier 2004, CRI(2004)1
4. Second rapport sur la Belgique, 21 mars 2000, CRI(2000)2
5. Rapport sur la Belgique, septembre 1997, CRI(97)49
6. Recommandation de politique générale n° 1 : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, octobre 1996, CRI(96)43
7. 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
8. Recommandation de politique générale n° 3 : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, mars 1998, CRI(98)29
9. 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
10. Recommandation de politique générale n° 5 : La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000, CRI(2000)21
11. Recommandation de politique générale n° 6 : La lutte contre la diffusion de matériels racistes, xénophobes et antisémites par l'Internet, 2001, CRI(2001)1
12. Recommandation de politique générale n° 7 : La législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, février 2003, CRI(2003)8
13. Recommandation de politique générale n° 8 : Lutter contre le racisme tout en combattant le terrorisme, juin 2004, CRI(2004)26
14. Recommandation de politique générale n° 9 : La lutte contre l'antisémitisme, septembre 2004, CRI(2004)37
15. Recommandation de politique générale n° 10 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire, mars 2007, CRI(2007)6
16. Recommandation de politique générale n° 11 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police, octobre 2007, CRI(2007)39
17. Recommandation de politique générale n° 12 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le domaine du sport, mars 2009, CRI(2009)5
18. Recommandation de politique générale n° 13 : La lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms, septembre 2011, CRI(2011) 37
19. Recommandation de politique générale n° 14 : La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, 25 septembre 2012, CRI(2012)48

Autres sources

20. Comité des ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation N° R (97) 20 sur le « discours de haine », 30 octobre 1997
21. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation CM/Rec(2010)5 sur des mesures visant à combattre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, 31 mars 2010
22. Stratégie nationale pour l'intégration des Roms, février 2012 National Roma Integration Strategy, February 2012

23. Comité ad hoc d'experts sur les questions Roms (CAHROM), Rapport thématique sur les aires d'accueil et autres questions relatives aux Gens du (faisant suite à la visite thématique du CAHROM en Belgique du 20 au 22 février 2013), 30 avril 2013, CAHROM (2013)6
24. Assises d'Interculturalité, Rapport Final, 2010
25. Gouvernement flamande, Migrer en Flandre, Coffret d'introduction pour les familles immigrantes
26. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Vers des mesures alternatives dans la lutte contre les discriminations et les délits de haine, septembre 2012
27. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Discrimination/Diversité, Rapport annuel 2012, mai 2013
28. Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Discrimination/Diversité, Rapport annuel 2011, mai 2012
29. European Court of Human Rights, case of Eweida and Others v. the United Kingdom (Applications nos. 48420/10, 59842/10, 51671/10 and 36516/10) Judgement, 15 January 2013
30. Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé, Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique, Réclamation no 62/2010, 21 mars 2012
31. Seizième, dix-septième, dix-huitième et dix-neuvième rapports présentés par la Belgique sur l'application de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
32. Nations Unies, Assemblée générale, Conseil des droits de l'homme, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel, Belgique, 11 juillet 2011, A/HRC/18/3
33. European Commission, Special Eurobarometer 393, Discrimination in the EU in 2012, Report, November 2012
34. Eurostat, Migrants in Europe – A statistical portrait of the first and second generation, 2011 edition, European Union, 2011
35. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) and United Nations Development Programme (UNDP), The situation of Roma in 11 EU Member States, Survey results at a glance, 2012
36. FRA, Access to justice in cases of discrimination in the EU – 2012
37. FRA, Antisemitism, Summary overview of the situation in the European Union 2001-2011, Working paper, June 2012
38. International Commission of Jurists, Les principes de Jogjakarta, Principes sur l'application de la législation internationale des droits humains en matière d'orientation sexuelle et d'identité de genre, mars 2007
39. Plan d'Action Interfédéral Contre Les Violences Homophobes et Transphobes, 31 janvier 2013
40. ILGA "Rainbow Map", reflecting the national legal policy and human rights situation of LGBT in Europe, 2013
41. Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Être transgenre en Belgique, Un aperçu de la situation sociale et juridique des personnes transgenres, 2009
42. FRA, EU LGBT survey, Results at a glance, 2013
43. FRA, Homophobie, transphobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, Mise à jour 2010
44. FRA, Homophobie, transphobie discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'Union européenne, Synthèse des résultats, tendances et pratiques encourageantes, 2011
45. FRA, LGBT Survey data explorer, 2013
46. FRA, Making hate crime visible in the European Union: acknowledging victim's rights, 2012

47. Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2010, Warsaw, November 2011
48. ODIHR, Hate Crimes in the OSCE Region – Incidents and Responses, Annual Report for 2009, Warsaw, November 2010
49. OSCE High Commissioner on National Minorities, The Ljubljana Guidelines on Integration of Diverse Societies & Explanatory Note, November 2012
50. Manço A., Alen P., Institut de Recherche, Action et Formation sur les Migrations, Newcomers in Educational System: The Case of French-Speaking Part of Belgium, published in Sociology Mind 2012, Vol.2, No. 1, 116-126
51. Amnesty International, Choix et préjugés – La discrimination à l'égard des Musulmans en Europe, Rapport 2012
52. Réseau européen contre le racisme (ENAR), Rapport alternatif d'ENAR 2010-2011, Le racisme et les discriminations qui y sont associées en Belgique, Bouhlal R. et Akrouh I., mars 2012.
53. ENAR, Rapport alternatif 2009/2010, Le racisme et la discrimination en Belgique, Bouhlal R., mars 2011
54. European network of legal experts in the non-discrimination field, Report on measures to combat discrimination, Country Report 2011, Belgium, Bribosia E. and Rorive I.
55. European Network of Equality Bodies (Equinet), Equality Law in Practice, A Question of Faith: Religion and Belief in Europe, Report, December 2011
56. European Migration Network (EMN), Belgian National Contact Point, The Organisation of Asylum and Migration Policies in Belgium, September 2012
57. International British Council and Migration Policy Group, Migration Integration Index (MIPEX) III - Belgium, 2010
58. King Baudouin Foundation and Migration Policy Group, Immigrant citizens survey – How immigrants experience integration in 15 European cities, May 2012
59. Minderhedenforum (Minorities Forum), Frontrunners of Political Participation - Report on ethnic diversity among local politicians, January 2012
60. RTL Info, Meurtre homophobe à Liège: l'auteur présumé assume sa responsabilité, 30 juillet 2012
61. Flandersnews.be, Minister condemns 233 euro price hike for Antwerp newcomers, 11 February 2013
62. US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, Country Reports on Human Rights Practices – Belgium, 19 April 2012

