



CRI (97) 49

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur la Belgique

Adopté en septembre 1997

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

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

Venez visiter notre site web : ww.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernements des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant la Belgique.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR LA BELGIQUE³

Introduction

La Belgique est une démocratie parlementaire avec des traditions démocratiques fortement enracinées et qui est entrée depuis plusieurs décennies dans un processus complexe et pacifique de fédéralisation, réalisé par différentes étapes de communautarisation et de régionalisation. A l'heure actuelle, la Belgique est un Etat fédéral constitué de trois régions économiquement autonomes: Région de Bruxelles-Capitale, Région flamande et Région wallonne et de trois communautés linguistiques: néerlandophone, francophone et germanophone. Les trois communautés reposent sur des bases surtout linguistiques, mais aussi culturelles et sociales différentes.

La Belgique est un pays hautement industrialisé qui, comme la plupart des pays d'Europe occidentale, a été confrontée durant ces dernières décennies à des problèmes de reconversion industrielle ainsi qu'à d'autres problèmes d'ordre économique tels que le problème de l'emploi. Certains groupes ont établi une connexion erronée entre ces problèmes et l'arrivée et la présence des populations immigrées. Bien que les autorités nationales et autres parties aient fait montre de nombreux et véritables efforts pour enrayer le racisme et l'intolérance - il convient notamment de se féliciter à cet égard de la mise en place du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, - il semble y avoir eu ces dernières années une augmentation des manifestations de racisme et d'intolérance.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- l'éventualité d'une "mise au point" de certaines dispositions législatives en vigueur;
- les problèmes particuliers auxquels doivent faire face les jeunes issus de l'immigration, notamment dans les grandes zones urbaines;
- le climat général dans l'opinion publique vis-à-vis des immigrés et des réfugiés.

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 7 juin 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. La Belgique a ratifié la plupart des instruments juridiques internationaux pertinents dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. Il est cependant estimé qu'il serait utile que soit considérée la question de l'acceptation de l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de la discrimination raciale (CERD) ainsi que celle de la ratification de la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement, la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

B. Normes constitutionnelles

2. Les articles 10 et 11 de la Constitution belge de 1994 établissent les principes de l'égalité et de la non-discrimination. L'article 23 garantit le droit à l'épanouissement culturel et social de chacun. Conformément à l'article 191, tout étranger qui se trouve sur le territoire de la Belgique jouit de la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la Loi.
3. Une modification envisageable de la Constitution pourrait être la révision de son article 150 qui, en attribuant aux Cours d'assises la compétence exclusive de connaître des délits de presse, est à l'origine de la difficulté de condamner les auteurs de ces délits, étant donné la complexité de la procédure suivie actuellement par ces Cours.

C. Mesures pénales

4. La loi de 1981, modifiée en 1994, qui a pour but de réprimer certains actes de racisme et de xénophobie et qui donne la possibilité à tout établissement d'utilité publique et à toute association jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans d'ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de cette loi donnerait lieu, représente un pas en avant important dans la lutte contre le racisme et l'intolérance en Belgique. Cependant, cette loi a fait l'objet de certaines critiques en ce qui concerne son efficacité. Il a été souligné que le caractère intentionnel du délit d'incitation à la haine raciale rend malaisée la preuve; que l'absence d'incrimination spécifique de l'injure raciste et de la diffamation à caractère raciste font que ces dernières ne peuvent être poursuivies qu'en se fondant sur la loi pénale ordinaire; que les faits d'incitation au racisme et à la xénophobie sont en général commis par le biais de moyens de communication assimilables à la presse que seule une Cour d'assises pourra connaître et qu'en pratique, ces délits de presse ne sont jamais poursuivis en assises vu la lourdeur de la procédure et les effets pervers de la publicité qui entoure ces procès. Il est estimé en conséquence que la loi de 1981 pourrait être réexaminée, en gardant ces critiques présentes à l'esprit, en vue de son éventuel amendement. Par exemple, un éventuel assouplissement de la procédure devant la Cour d'assises ou la soumission à la justice correctionnelle de certains délits de presse bien déterminés, qui devront être examinés par le Parlement, pourraient remédier à la quasi-impunité dont jouissent à l'heure actuelle les auteurs de tracts racistes. Tout en prenant note que la question particulière

⁴ Une vue d'ensemble de la législation existant en Belgique dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance est contenue dans la publication CRI (95) 2 rev. préparée pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (cf bibliographie).

relevant des délits de presse fait l'objet de concertation, il est espéré qu'une solution pourra être trouvée dans un proche futur.

5. Depuis 1995, une loi réprimant l'apologie, la minimisation ou la négation du crime de génocide perpétré durant la seconde guerre mondiale par le régime nazi, est venue compléter l'arsenal des instruments de lutte contre le racisme et l'intolérance.
6. Les personnes dont les droits et les libertés ont été violés pour des motifs racistes ou xénophobes ont, conformément à la Constitution et aux Lois, droit à un recours judiciaire ou administratif. Mais pour ce qui est de l'efficacité des recours judiciaires, les données officielles montrent qu'elle n'est pas suffisante, même si grâce à des contacts suivis entre le parquet et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), ainsi qu'à une plus grande sensibilisation des parquets, on constate dernièrement une augmentation de l'attention accordée aux plaintes invoquant la loi anti-raciste.

D. Mesures civiles et administratives

7. L'Article 1382 du Code civil permet à la personne lésée l'ouverture d'une action civile à l'encontre de celui qui a commis un acte lui créant un dommage. Mais dans le domaine de la discrimination raciale l'application de ces dispositions de droit civil est rendue en pratique très pénible et douteuse par la difficulté d'identifier le fait discriminatoire, ajoutée à la difficulté d'en apporter la preuve. Il s'agit en conséquence d'un domaine dans lequel il conviendrait de rechercher un renforcement de l'efficacité de la législation.

E. Instances spécialisées

8. Le CECLR qui a été établi en 1993 et qui dispose d'une grande indépendance en étant habilité à effectuer des études et recherches, à adresser des avis et recommandations aux pouvoirs publics, à intervenir comme médiateur, ou à se constituer partie civile devant les tribunaux, est une instance qui peut être citée à titre d'exemple en ce qui concerne la manière dont une instance spécialisée de la sorte peut être organisée.

II ASPECTS POLITIQUES

F. Accueil et statut des non-ressortissants

9. La Belgique demeure une terre d'immigration, malgré l'arrêt de l'immigration traditionnelle décidé en 1974. L'acquisition de la nationalité belge joue un rôle important dans le processus d'intégration des immigrés. Deux réformes majeures du Code de la nationalité belge en 1991 (introduction du principe de l'octroi automatique de la nationalité belge aux enfants de la troisième génération descendant d'immigrés et l'octroi quasi-automatique pour les enfants de la deuxième génération) et en 1995 (établissement d'une procédure simplifiée de naturalisation) ont facilité la procédure d'acquisition de la nationalité belge et augmenté les chiffres y afférent. Il est constaté que les services concernés par le traitement des demandes de naturalisation ont été renforcés en vue de l'entrée en vigueur de la nouvelle procédure le 1er janvier 1996.
10. La perception des tensions existant entre les jeunes issus de l'immigration et leurs voisins belges ainsi qu'avec les forces de l'ordre a conduit dès 1991 à mettre en oeuvre une politique tendant à améliorer cette situation. C'est ainsi qu'au sein de la gendarmerie une cellule "multiculturalisme" a été créée, des mesures ont été prises

dans le corps de police pour améliorer le recrutement de membres de groupes minoritaires, des actions ont été entreprises sous diverses formes en vue d'améliorer les relations de la police avec les populations immigrées. Ces initiatives ont déjà conduit à certains résultats et il est approprié de les poursuivre en les intensifiant.

G. Education et formation

- Sensibilisation de l'opinion publique

11. La lutte contre le racisme et la xénophobie ne peut être menée avec succès si l'opinion publique ne se rend pas suffisamment compte des effets néfastes de ces phénomènes sur la vie sociale. La présence sur la scène belge d'idéologies et d'actes racistes, même si ces derniers sont relativement rares, montrent la nécessité de sensibiliser l'opinion face aux dangers du racisme. Les moyens les plus efficaces pour une telle sensibilisation étant l'éducation et les médias, il conviendrait de poursuivre les efforts déjà entrepris, en les ciblant surtout vers les jeunes, la classe politique, les forces de l'ordre, etc.

H. Emploi

12. La discrimination dans l'emploi est un domaine qui pose problème dans de nombreux pays, et cette situation n'est pas améliorée par le climat de difficultés économiques actuel. Les autorités belges paraissent être sensibilisées à ces problèmes, et ont mis en pratique une série de mesures destinées à améliorer l'égalité des chances pour les immigrés dans le domaine de l'emploi. D'après le CECLR, la plupart des plaintes enregistrées à cet égard concernent le secteur privé. Cependant, il existe également des plaintes concernant les difficultés rencontrées par les non-ressortissants (notamment originaires de pays n'appartenant pas à l'Union Européenne) portant sur le secteur public. A cet égard, de nouvelles lois et réglementations ont autorisé le recrutement de ressortissants de l'Union européenne par voie statutaire, et de non-ressortissants n'appartenant pas à l'Union européenne par voie contractuelle. Il est estimé qu'une panoplie de mesures dans le domaine de la discrimination dans l'emploi devrait être développée et explorée, en incluant la formation et la sensibilisation des employeurs et du personnel chargé du recrutement ainsi que des mesures de formation destinées spécifiquement aux membres des groupes minoritaires en vue de les aider à entrer dans le marché du travail.

I. Médias

13. Le rôle des médias dans la lutte contre le racisme et l'intolérance est particulièrement important. Même si les médias ne sont pas la cause des préjugés ou des attitudes racistes, une certaine presse contribue souvent, comme c'est le cas en Belgique, à les renforcer.
14. A ce sujet, il convient d'appuyer les recommandations suivantes publiées en 1994 par un Groupe de travail de l'Association générale des journalistes professionnels en Belgique qui a mené une enquête sur l'information traitant des allochtones dans la presse écrite et la télévision: 1) ne mentionner la nationalité, le pays d'origine, l'appartenance ethnique, la couleur de la peau, la religion ou la culture que si ces informations sont pertinentes; 2) éviter les généralisations injustifiées portant sur ces groupes; 3) éviter de créer inutilement des problèmes et de dramatiser - parler des immigrés dans des situations "normales" et en donner une image positive; 4) un regard

critique sur l'extrême-droite et le racisme - mentionner clairement l'auteur des propos ou opinions racistes et le contexte dans lequel ils se situent.

J. Autres domaines

- Relations intercommunautaires

15. Il convient de se féliciter du dialogue constructif établi entre les autorités belges et les communautés d'immigrés et plus particulièrement avec la communauté musulmane, dont le porte-parole temporaire est l'"Exécutif des Musulmans de Belgique", composé de 17 membres, ceci en attendant la reconnaissance définitive d'un réel organe représentatif. Il est à espérer que ce dialogue avec les instances représentatives des diverses communautés d'immigrés s'amplifiera à l'avenir.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement belge le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

Principaux groupes de non-ressortissants de pays de l'Union Européenne (au 31 décembre 1993):
Maroc: 152 600; Turquie: 90 333; Zaïre: 15 537; USA: 12 425; Algérie: 11 277; Ex-Yougoslavie: 8 164; Tunisie: 7 022; Pologne: 6 233; Inde: 4 317; Chine: 3 126
26 932 demandeurs d'asile en 1993.

* Population de la Belgique: 10 130 574 (Janvier 1995). Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales sources sous forme de publications consultées pour l'examen de la situation en Belgique: elle ne couvre pas l'ensemble des différentes sources d'informations (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales etc) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités belges au questionnaire de l'ECRI
2. Rapport final du Commissariat royal à la politique des immigrés, février 1991
3. Rapport annuel pour 1994 du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Volumes I et II
4. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
5. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
6. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
7. « Political extremism and the threat to democracy in Europe », publication de "Institute of Jewish Affairs"
8. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, OCDE, 1994
9. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques pour combattre le racisme et l'intolérance dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
10. "World Report 1995 on Antisemitism", publication de "Institute of Jewish Affairs"
11. Rapport soumis par la Belgique au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, 1991
12. Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant la Belgique, document public des Nations Unies
13. "Country reports on Human Rights Practices for 1994": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995
14. "La prévention du racisme sur les lieux de travail en Belgique", publication de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail