

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

CRI (2000) 2

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA BELGIQUE

adopté le 18 juin 1999

Strasbourg, le 21 mars 2000

2000



COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

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 au:

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

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse 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.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Belgique datait du 7 juin 1996 (publié en septembre 1997). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Belgique a eu lieu les 25-26 mars 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales belges pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact. Elle souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme belge pour son efficacité et sa collaboration dans l'organisation de la visite de contact.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 18 juin 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Plusieurs évolutions positives dans la lutte contre le racisme et l'intolérance ont été enregistrées en Belgique depuis la publication du premier rapport de l'ECRI sur ce pays. Parmi celles-ci figure notamment l'adoption de mesures qui visent à poursuivre et à juger plus efficacement les délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie, ainsi que de dispositions légales visant à sanctionner financièrement les partis politiques qui commettent des actes racistes. De même, les mesures favorisant le recrutement dans la police de personnes issues de groupes minoritaires et les initiatives prises au niveau régional pour combattre la discrimination en matière d'emploi sont également accueillies avec satisfaction.

Divers problèmes de racisme et d'intolérance subsistent néanmoins en Belgique. Les lois antiracistes sont, aujourd'hui encore, très rarement appliquées et l'incidence de la discrimination sur la base de l'origine ethnique demeure très importante dans le domaine de l'emploi. Dans le monde politique, l'exploitation répandue de concepts racistes par les partis d'extrême-droite est des plus préoccupantes. Qui plus est, les manifestations de racisme et d'intolérance dont font preuve certains responsables de l'exécution des lois sont particulièrement inquiétantes.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités belges de prendre des actions complémentaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations couvrent, entre autres, la nécessité d'entreprendre des efforts supplémentaires pour améliorer la mise en œuvre des lois antiracistes, notamment en tentant de surmonter les difficultés qui se posent pour établir la preuve d'un acte discriminatoire ou à motivation raciste. L'ECRI souligne aussi la nécessité urgente de faire face au problème des manifestations de racisme de la part de certains responsables de l'exécution des lois et de doter, à cet égard, les autorités (judiciaires et non judiciaires) de moyens de réponse mieux adaptés pour ce qui concerne les plaintes relatives à des comportements racistes. Enfin, de nouvelles actions s'avèrent indispensables pour combattre plus efficacement l'exploitation du racisme par les partis politiques d'extrême-droite.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Dans son premier rapport, l'ECRI précisait que la possibilité offerte aux personnes et groupes de personnes de déposer une requête devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en cas de violations alléguées des droits énoncés dans la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), pourrait constituer un outil précieux dans la lutte contre le racisme et l'intolérance en Belgique. Elle avait en conséquence encouragé les autorités belges à approuver l'Article 14 de ladite Convention qui confère cette possibilité. Ayant été informée par les autorités belges que les procédures requises pour l'approbation de l'Article 14 sont en bonne voie, l'ECRI espère une conclusion rapide et positive de ce processus. Dans son premier rapport, l'ECRI suggérait également que la Belgique considère la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Etant donné qu'aucun progrès n'a été enregistré à cet égard, l'ECRI appelle instamment les autorités belges à prendre des mesures en vue de la signature et ratification de ces instruments juridiques. En outre, la Belgique est vivement encouragée à signer et ratifier la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans l'enseignement. Il convient également d'examiner la question de la ratification de la Convention européenne sur le statut juridique du travailleur migrant, que la Belgique a déjà signée, et de la signature et ratification de la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

2. Dans son premier rapport, l'ECRI se disait préoccupée par la situation en Belgique concernant les poursuites à l'encontre des auteurs de délits racistes commis par le biais de la presse. Les inquiétudes de l'ECRI émanaient du fait que les actes sanctionnés aux termes de la Loi du 30 juillet 1981 (incitation à la discrimination, la haine ou la violence raciales) et de la Loi du 23 mars 1995 (négation, minimisation, justification ou approbation du génocide) sont souvent perpétrés par la diffusion de pamphlets et de tracts racistes. Suivant une jurisprudence unanime et homogène – qui définit comme délit de presse tout document écrit contenant une expression criminelle et qui est imprimé, reproduit et distribué -, la diffusion de tels documents constitue un délit de presse. A ce sujet, l'ECRI faisait observer qu'en vertu de l'Article 150 de la Constitution, les cours d'assises jouissent d'une compétence exclusive en matière de délits de presse et que la complexité de la procédure suivie par ces juridictions rendait de facto impossible la poursuite des auteurs de tels délits, qui jouissaient donc en définitive d'une quasi-impunité. L'ECRI avait dès lors encouragé vivement les autorités belges à prendre des mesures pour remédier à cette situation et avait notamment suggéré que certains délits de presse clairement définis comme tels puissent être portés devant les tribunaux correctionnels.

3. Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, l'Article 150 de la Constitution a été modifié le 25 mars 1999. Il est désormais prévu, dans la Constitution même, une exception à la compétence de la Cour d'assises en matière de délits de presse, pour ceux de ces délits qui sont inspirés par le racisme et la xénophobie. L'article de la Constitution ne renvoyant pas à la loi du 30 juillet 1981, le tribunal correctionnel pourra désormais connaître non seulement des délits de presse sanctionnables en vertu de ladite loi, mais aussi d'autres délits de presse, comme la calomnie et la diffamation (article 443 du Code pénal) ou le négationisme (loi du 23 mars 1995), s'il apparaît qu'ils sont inspirés par le racisme ou la xénophobie. L'ECRI espère que cet amendement constitutionnel permettra de poursuivre de manière satisfaisante les auteurs de ce type de délit et demande instamment aux autorités de veiller à la mise en œuvre effective des dispositions légales en la matière.

C. Dispositions en matière de droit pénal

4. Dans son premier rapport, l'ECRI avait essentiellement mis l'accent sur la mise en vigueur de la Loi du 30 juillet 1981, modifiée en 1993 et 1994, qui vise à réprimer certains actes de racisme ou de xénophobie. L'ECRI avait souligné certaines difficultés dans l'application de cette loi qui pouvaient être susceptibles d'expliquer l'utilisation très restreinte des dispositions y énoncées. Hormis les problèmes relatifs à la question de la poursuite des auteurs des délits racistes commis dans le cadre de la presse qui sont mentionnés ci-dessus¹, les difficultés rencontrées pour prouver l'intention d'inciter à la haine raciale semblent toujours jouer un rôle primordial dans ce contexte.
5. A cet égard, l'ECRI constate que, dans la majorité des cas, le phénomène de racisme se manifeste sous l'aspect d'un délit ordinaire, tel qu'un homicide, un incendie criminel ou des voies de fait. Dans ces cas, la Loi du 30 juillet 1981 n'est pas appliquée : traitant principalement de l'incitation à la discrimination, la haine ou la violence raciales, cette loi ne peut, en effet, être appliquée que si la preuve de l'intention de l'auteur du délit d'inciter le public à la haine ou à la violence peut être apportée. Or, il est extrêmement difficile de produire une telle preuve. Les poursuites à l'égard d'actes criminels soupçonnés d'être à caractère raciste sont dès lors menées sur la base du délit ordinaire et l'intention raciste n'est donc pas prise en compte.
6. L'ECRI est préoccupée par cette situation et demande instamment aux autorités belges d'envisager l'introduction de la motivation raciste comme un facteur aggravant. Cette réflexion devrait s'accompagner d'efforts supplémentaires de la part du ministère public en vue de fournir aux tribunaux toutes les preuves tendant à démontrer qu'un délit donné a été commis pour des motifs racistes. Plus généralement, l'ECRI estime que des initiatives complémentaires sont nécessaires en Belgique pour sensibiliser le ministère public aux problèmes inhérents à la mise en œuvre de la législation

¹ Cf. point B.

contre le racisme, de façon à rehausser la priorité accordée à la lutte contre le racisme dans le cadre de la politique pénale belge. Il convient de signaler à cet égard qu'un programme de formation spécifique destiné aux magistrats concernant la répression du racisme et de la xénophobie a été élaboré et que cette formation est dispensée depuis 1999 de manière décentralisée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Il est recommandé que de tels efforts se poursuivent.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

7. Dans sa recommandation de politique générale n° 1 sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, l'ECRI recommande aux Etats de s'engager à "offrir aux victimes de la discrimination des recours légaux appropriés, [...] en droit civil et administratif, où des compensations pécuniaires et autres peuvent être assurées". L'ECRI soulignait dans son premier rapport que les instances civiles dans le domaine de la discrimination raciale sont très rares, notamment en raison des difficultés rencontrées pour identifier et établir la preuve des actes discriminatoires. En conséquence, l'ECRI encourageait les autorités belges à rechercher différentes solutions pour améliorer l'usage des instances civiles dans de tels cas. L'ECRI constate, néanmoins, qu'aucun progrès significatif n'a été enregistré dans ce domaine depuis la publication de son premier rapport et invite donc les autorités belges à prendre rapidement les mesures qui s'imposent pour améliorer la situation à cet égard.
8. De plus, l'ECRI note qu'il n'y a pas à l'heure actuelle un corps spécifique de législation anti-discriminatoire en Belgique. Elle croit comprendre que le Parlement belge a récemment commencé l'examen d'un projet de législation anti-discriminatoire et elle espère que ce processus aboutira positivement.

E. Organes spécialisés et autres institutions

9. Comme stipulé dans sa recommandation de politique générale n° 2, l'ECRI attache une grande importance à l'établissement et au fonctionnement des organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Dans son premier rapport sur la Belgique, l'ECRI avait déjà noté avec intérêt la création, en 1993, du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR). L'ECRI estime que le CECLR joue un rôle extrêmement précieux en contribuant à renforcer l'efficacité de la gamme de mesures existantes pour combattre le racisme et l'intolérance, en offrant une assistance aux victimes et en fournissant des conseils et des informations aux autorités nationales. L'ECRI souligne, en outre, qu'une collaboration plus étroite et plus efficace a été rendue possible entre les institutions publiques et une vaste gamme d'acteurs sociaux, grâce à l'action menée par le CECLR.

10. Compte tenu des difficultés auxquelles se heurtent actuellement les plaignants pour établir la preuve d'un acte discriminatoire aux termes de la Loi du 30 juillet 1981 (comme expliqué dans le présent rapport²), l'ECRI invite les autorités belges à envisager la possibilité que le CECLR soit impliqué dans la recherche d'une solution pour faciliter l'établissement d'une telle preuve. L'ECRI se demande, par ailleurs, si le CECLR ne peut pas être déclaré compétent pour traiter certaines affaires et fonctionner ainsi comme un organe de médiation à responsabilité quasi-pénale. Une telle solution permettrait, entre autres, d'indemniser plus rapidement les victimes de discrimination et réduirait partiellement la charge de travail du ministère public et des tribunaux.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

11. La politique belge en matière d'immigration est toujours régie par la décision d'arrêt de l'immigration traditionnelle de 1974. Toutefois, la Belgique reste un pays d'immigration. A l'exception des immigrés en situation illégale, les flux actuels de migration vers la Belgique se composent essentiellement de demandeurs d'asile, de personnes usant de leurs droits en matière de regroupement familial et de travailleurs hautement qualifiés.
12. La présence de plus en plus fréquente de préjugés et fausses déclarations générales sur les immigrés dans les débats politiques de ces dernières années inquiète l'ECRI. Ceux-ci contribuent sans aucun doute à stigmatiser toujours davantage les membres de la population immigrée et leurs descendants vivant en Belgique. Cette situation est liée à la présence dans ce pays de certains partis politiques d'extrême-droite qui ont acquis un soutien électoral en exploitant les craintes, largement répandues dans le grand public, quant à l'augmentation du chômage et de la criminalité, de même que le sentiment d'insécurité. L'ECRI abordera plus en détail cet aspect spécifique dans la Section II du présent rapport. Cependant, l'ECRI tient à souligner ici sa préoccupation eu égard à l'influence que de tels partis exercent sur les partis politiques démocratiques. Plus précisément, les politiques en matière d'immigration et de droit d'asile semblent largement s'inspirer d'une conception selon laquelle l'étranger constituerait un danger et une menace pour l'ordre public, la stabilité économique et la paix sociale. L'ECRI considère que cette tendance contrecarre les efforts déployés, en Belgique, pour développer une culture de la tolérance et du respect de la différence. Elle représente, en outre, une évolution dangereuse pour la cohésion sociale des personnes vivant dans ce pays.

² Cf. paragraphes 5, 7 et 17.

13. L'ECRI est particulièrement préoccupée par la situation en ce qui concerne les demandeurs d'asile. L'opinion publique semble avoir souvent tendance à les associer à la criminalité ainsi qu'à surestimer la charge financière qu'ils représentent. Comme mentionné ci-dessus, le discours politique actuel renforce ces perceptions erronées ; cependant, le comportement qu'affichent les représentants d'organismes officiels tels que la police et les responsables du contrôle des frontières peuvent également jouer un rôle dans ce contexte. L'ECRI souligne que des mesures de sensibilisation et d'éducation, destinées au grand public comme aux institutions clés telles que la police et le personnel chargé du contrôle aux frontières, sont fondamentales pour corriger les idées fausses et lutter contre les préjugés. En outre, étant donné des épisodes d'utilisation de force excessive contre des personnes faisant l'objet d'un renvoi du pays, des instructions claires respectueuses des droits de l'homme et une formation intensive aux droits de l'homme devraient être assurées aux responsables chargés du renvoi des immigrés illégaux et des demandeurs d'asile dont le statut de réfugié n'a pas été reconnu.
14. Il semble également nécessaire de reconsidérer certains aspects des politiques et pratiques actuelles concernant l'asile. En particulier, l'ECRI est préoccupée par le recours fréquent à la détention pour ce qui concerne les demandeurs d'asile sans papiers, ce qui contribue à renforcer dans le grand public l'association faite par celui-ci entre demandeurs d'asile et criminalité. L'ECRI sait, qu'en octobre 1998, le gouvernement a adopté de nouvelles politiques en matière d'asile qui prévoient, entre autres, la réduction de la période maximum de détention des étrangers sans papiers. En outre, une commission spéciale sera mise en place pour contrôler les conditions dans les centres de détention. Les mesures gouvernementales comprennent également la création d'un Commissaire spécialement chargé de suivre les politiques en matière d'asile. L'ECRI souligne que les immigrants et les demandeurs d'asile, même s'ils sont considérés comme séjournant illégalement dans le pays, ne devraient pas être traités comme des criminels, et que toutes les mesures prises à l'égard de ces personnes devraient en tenir compte.
15. Conformément à la directive européenne 94/80/CE, la Belgique a procédé à la révision de l'article 8 de la Constitution – qui réservait aux seuls Belges l'exercice des droits politiques – en vue d'étendre le droit de vote et d'éligibilité au niveau local aux ressortissants de l'Union européenne. Une proposition visant à reconnaître ce même droit aux résidents provenant de pays non membres de l'Union européenne a été rejetée en 1998. Un compromis a été atteint concernant le report de l'extension de ce droit aux élections municipales de 2006 au plus tôt, sans aucune garantie d'adoption. L'ECRI rappelle, à ce sujet, que certains instruments établis au sein du Conseil de l'Europe assurent l'octroi du droit de vote aux élections locales aux non-ressortissants qui sont des résidents de longue durée³. Considérant l'attention que les institutions publiques belges accordent actuellement aux divers

³ Cf. Convention sur la participation des étrangers à la vie publique au niveau local, Article 6; Recommandation 1082 (1988) de l'Assemblée parlementaire sur le droit de résidence permanente des travailleurs migrants et les membres de leur famille, § 9 b.v.

aspects de l'intégration de la population immigrée, l'ECRI estime que l'octroi à celle-ci du droit de vote au niveau local contribuerait à améliorer cette intégration ainsi que la participation à la société belge des non-ressortissants qui sont des résidents de longue durée. Cela inciterait également les partis politiques à s'engager à prendre pleinement en considération les intérêts des non-ressortissants.

G. Emploi

16. Dans le domaine de l'emploi, la discrimination à l'égard des membres de groupes minoritaires reste un problème majeur en Belgique, comme en témoigne d'ailleurs le fait que la plupart des plaintes pour comportement discriminatoire (au sens de la Loi du 30 juillet 1981) qui sont reçues par le CECLR concernent précisément l'emploi. Une étude d'envergure sur la situation en Belgique a été publiée par le Bureau International du Travail en 1998⁴; celle-ci montre une forte incidence de la discrimination sur la base de l'origine ethnique lors du recrutement. Toutefois, des comportements discriminatoires sont également signalés à d'autres niveaux, notamment pour ce qui concerne les promotions et les licenciements.
17. En 1994, une disposition concernant la discrimination dans le domaine de l'emploi (Article 2 bis) a été introduite dans la Loi du 30 juillet 1981. Cet article punit la discrimination raciale en lien avec le placement, la formation professionnelle, l'offre d'emploi, le recrutement, l'exécution de contrats d'emploi ou le licenciement de travailleurs. Cependant, cette disposition n'a toujours pas été mise en œuvre, en partie du fait des difficultés à établir la preuve d'un acte discriminatoire. On note également une certaine réticence de la part du ministère public à poursuivre ce type de délit. Bien que des mesures juridiques ne suffisent pas à elles seules à contrer, de manière satisfaisante, la discrimination dans l'emploi, l'ECRI considère que des dispositions légales peuvent jouer un rôle déterminant si elles sont correctement appliquées. A cet égard, l'ECRI insiste sur la nécessité de "peaufiner" le cadre juridique en matière de discrimination dans le domaine de l'emploi. Elle encourage en particulier les autorités à examiner attentivement la possibilité de faciliter l'établissement de la preuve d'un acte discriminatoire pour le plaignant. L'ECRI juge aussi indispensable de définir un cadre juridique prévoyant des procédures de recrutement transparentes, en vertu desquelles les employeurs et les responsables en matière de recrutement seront tenus d'accorder la priorité aux qualifications, plutôt qu'aux caractéristiques personnelles des employés potentiels.
18. Dans le domaine de l'enseignement, de la formation et de la sensibilisation, l'ECRI notait dans son premier rapport que de nouvelles initiatives étaient nécessaires pour sensibiliser les employeurs potentiels et le personnel responsable du recrutement aux problèmes inhérents à la discrimination raciale. Bien qu'un certain nombre d'initiatives en ce sens aient été prises au

⁴ *La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère : le cas de la Belgique*, B. Smeeters, A. Nayer (éd.), Bureau International du Travail, Genève, 1998.

niveau régional, des efforts supplémentaires doivent être entrepris dans ce domaine, notamment pour attirer l'attention des employeurs sur les capacités professionnelles que peuvent offrir certains membres de groupes minoritaires vivant en Belgique. Plus généralement, l'ECRI encourage vivement les autorités belges à promouvoir le dialogue entre les différents acteurs sociaux, politiques et économiques qui sont impliqués, de manière à stimuler l'adoption de nouvelles propositions et stratégies de lutte contre la discrimination en matière d'emploi.

H. Représentation de la communauté musulmane

19. Depuis la publication de son premier rapport, dans lequel l'ECRI soulignait l'existence d'un organe temporaire de représentation de la communauté musulmane, une étape décisive a été franchie en 1998. Des élections ont en effet eu lieu le 13 décembre 1998 en vue de la reconnaissance d'un organe représentatif, l'Organe chef de Culte, interlocuteur officiel tant pour les communautés musulmanes que pour les autorités belges. Entre-temps, un arrêté royal du 3 mai 1999 a reconnu officiellement l'autorité de « l'Exécutif des Musulmans de Belgique » et a ratifié le résultat des votes. L'Organe Chef du Culte islamique exercera des compétences en matière d'enseignement (organisation de cours de religion par les enseignants reconnus), de désignation des imams (pour les aumôniers dans les prisons) et de gestion permanente des cultes (les salaires et pensions des représentants du culte). L'islam pourra désormais profiter des contributions financières légales prévues et jouir des mêmes facilités que les autres cultes (programme d'émission religieuse, etc.). Il s'agit là d'un progrès notable et d'un important pas en avant vers l'établissement d'un dialogue constructif entre les autorités publiques et les communautés musulmanes.

I. Suivi de la situation

20. L'utilisation peu fréquente susmentionnée⁵ des lois antiracistes et des recours civils en cas de discrimination raciale se reflète également dans le manque actuel d'informations détaillées sur les plaintes relatives à des actes racistes et xénophobes, le nombre de plaintes de discrimination raciale dont sont saisis les tribunaux, les résultats des procédures engagées dans ces cas-là et les réparations éventuellement obtenues par les victimes d'actes discriminatoires. L'ECRI exprime son inquiétude à ce sujet, dans la mesure où des statistiques précises et complètes constituent des outils indispensables pour planifier et mettre en œuvre des politiques et stratégies de lutte contre le racisme et l'intolérance ainsi que pour contrôler l'efficacité de celles-ci. Elle encourage donc les autorités belges à développer un système adéquat de données statistiques, couvrant tous les domaines mentionnés ci-dessus.

⁵ Cf. paragraphes 4, 7 et 17.

J. Médias

21. Dans son premier rapport, l'ECRI soulignait le rôle des médias dans la lutte contre le racisme et l'intolérance. Elle notait comment les médias contribuent souvent, en Belgique, à renforcer les préjugés et attitudes racistes à l'égard des membres des groupes minoritaires. L'ECRI faisait siennes les recommandations publiées en 1994 par un Groupe de travail de l'Association générale des journalistes professionnels sur l'information concernant la population "allochtone". Aucune évaluation de l'impact de ces recommandations n'a malheureusement été réalisée et l'ECRI estime que les autorités belges devraient appuyer de manière adéquate la mise en place d'un tel suivi. Par ailleurs, compte tenu de la présence actuellement importante des partis politiques d'extrême-droite en Belgique (comme cela a été souligné précédemment⁶), le monde des médias belges aurait tout intérêt à développer des directives claires en matière de diffusion des informations émanant de représentants de l'extrême-droite.

SECTION II : PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

22. Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Belgique, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur, d'une part, les problèmes posés par la conduite des responsables de l'exécution des lois et, d'autre part, l'exploitation du racisme dans le domaine politique.

K. Conduite des représentants de la loi

23. Malgré le peu de statistiques officielles dans ce domaine, l'expérience des organisations œuvrant à la lutte contre le racisme et l'intolérance en Belgique démontre qu'une proportion importante de plaintes pour racisme fait référence au comportement de certains responsables de l'exécution des lois. Les agissements les plus fréquemment cités sont les contrôles d'identité discriminatoires qui aboutissent, dans un nombre considérable de cas, à l'accusation de la personne ainsi contrôlée pour motif de rébellion ou insulte envers le représentant de l'ordre. Parmi les autres sujets habituels de plaintes, figurent aussi les insultes, les dommages corporels, la détention arbitraire et les traitements humiliants. Un nombre impressionnant de plaignants sont de jeunes hommes d'origine nord-africaine.
24. L'ECRI est préoccupée par l'absence de statistiques sur les plaintes pour actes racistes commis par des membres de la police belge. Cette situation résulte, en partie, de la négligence des autorités judiciaires à prendre en considération l'élément raciste de la plainte, avec pour conséquence l'abandon de la motivation raciste qui se cache derrière le comportement du policier. Il

⁶ Cf. point L.

conviendrait, dès lors, de sensibiliser davantage le ministère public à l'importance de retenir l'élément raciste des délits présumés. Cette même négligence est aussi rapportée eu égard à des plaintes traitées au sein des forces de police. Dans ce cas également, il est urgent d'attirer l'attention des personnes responsables du contrôle interne, dans les diverses unités de police, sur les problèmes de discrimination et de racisme. L'ECRI précise, en outre, que le nombre de plaintes enregistrées reflète mal l'étendue réelle du problème, étant donné que la plupart des membres des groupes minoritaires hésitent à avoir recours à une plainte formelle, doutant de la possibilité d'obtenir réparation ou par crainte de représailles ultérieures.

25. Certains indices portent à croire que, lorsque des plaintes sont effectivement déposées, la réponse des autorités judiciaires est insatisfaisante. L'ECRI s'inquiète, en particulier, du faible nombre de plaintes auxquelles il est donné suite et de la lenteur des procédures en la matière. Les plaignants faisant état de comportement raciste de la part de la police ont encore moins de chance de voir leur affaire traitée par les mécanismes de contrôle mis en place tant au niveau interne (c'est-à-dire au sein de chacune des unités de police) qu'au niveau externe⁷. Les services de police semblent hésiter à reconnaître toute incidence de comportement raciste de la part de leurs agents. En outre, un manque sérieux de transparence est à déplorer, les plaignants étant très rarement informés par les autorités de police des résultats des procédures qu'ils ont engagées. De ce fait, ils ignorent si une quelconque sanction ou mesure disciplinaire a été prise. Cette situation ne peut que renforcer l'impression que les membres des forces de police jouissent d'une quasi-impunité et diminuer la confiance des membres des groupes minoritaires envers la police.
26. Pour remédier à cette situation, des actions sont requises tant au niveau des autorités judiciaires qu'en ce qui concerne le contrôle exercé par les différentes unités de police et le "Comité P". Eu égard aux autorités judiciaires et conformément à ce qui a été dit ci-dessus quant à l'importance d'une mise en œuvre plus efficace des dispositions de droit pénal visant à lutter contre le racisme et l'intolérance⁸, le ministère public devrait être davantage sensibilisé à la nécessité de poursuivre les cas de comportement raciste de la part de certains responsables de l'exécution des lois. Pour ce qui est des forces de police, l'ECRI sait qu'une réforme radicale, couvrant tous les aspects du système policier, est en cours en Belgique. Dans le cadre de cette réforme, il conviendrait donc de rechercher des solutions pour que les mécanismes de contrôle (en particulier ceux mis en place au sein même des différentes unités de police) soient davantage en mesure de répondre aux plaintes pour comportement raciste de la part de certains membres des forces de police. Ces solutions pourraient inclure, entre autres, l'établissement d'un mécanisme de contrôle interne obligatoire au niveau de toutes les unités de police, l'adoption et l'application de règles déontologiques et disciplinaires, ainsi que

⁷ Le contrôle externe est exercé par le "Comité P", organe permanent de contrôle de la police qui permet au Parlement d'assurer sa fonction de surveillance des services policiers.

⁸ Cf. point C.

l'obligation d'informer, de manière détaillée, les plaignants sur le suivi donné à leurs plaintes. Plus généralement, les instances supérieures de la hiérarchie devraient établir clairement et publiquement que les faits de racisme commis par des membres des forces de police feront l'objet d'une enquête approfondie et d'une sanction. De plus, tout acte de racisme devrait être condamné publiquement et sans équivoque.

27. Dans son premier rapport sur la Belgique, l'ECRI avait mis en évidence la nécessité de former et de sensibiliser davantage les responsables de l'exécution des lois aux problèmes de racisme et de discrimination. A cet égard, l'ECRI note avec satisfaction que, dans le cadre de la réforme susmentionnée, des cours sont donnés au sein de l'Académie de Police sur les droits de l'homme, la déontologie et le multiculturalisme. En complément à ces cours, l'ECRI souligne la nécessité de dispenser des cours pratiques spéciaux sur la prévention de tout comportement discriminatoire. Elle encourage aussi les autorités à surveiller en permanence l'efficacité de cet enseignement.
28. La présence de membres des groupes minoritaires au sein des forces de police belges reste encore extrêmement limitée. La composition de ces forces de police ne reflète donc pas, à l'heure actuelle, le tissu multi-ethnique des communautés qu'elles servent. Cela se vérifie surtout dans les grandes villes où est établie principalement la population "allochtone". Dans son premier rapport, l'ECRI mentionnait plusieurs initiatives visant à améliorer le recrutement de membres des groupes minoritaires dans la police et appelait à la poursuite et au renforcement de ces actions. L'ECRI se félicite de la volonté politique exprimée clairement ces dernières années en faveur d'une amélioration de la situation; ces efforts ont donné lieu à une initiative qui poursuit un double but : il s'agit, d'une part, d'accroître le recrutement de membres des groupes minoritaires dans la police, grâce à des épreuves d'aptitude et des cours préparatoires gratuits, et, d'autre part, de fixer les conditions requises au sein des forces de police pour s'assurer que les membres des groupes minoritaires souhaiteront rester dans la police après leur recrutement. L'ECRI recommande vivement de poursuivre et d'étendre ce projet, et de procéder à une évaluation de ses résultats.

L. Exploitation du racisme dans la politique

29. La présence croissante de propos racistes et xénophobes dans les discours de la part des partis politiques d'extrême-droite belges ainsi que le succès considérable de ces partis qui usent d'une propagande raciste et xénophobe suscitent chez l'ECRI les plus vives inquiétudes. Comme mentionné ci-dessus⁹, les immigrés, demandeurs d'asile et réfugiés sont les premières cibles de cette propagande, ce qui ne manque pas d'avoir – à grande échelle - des répercussions négatives sur la perception que peut avoir la population autochtone de cette catégorie de personnes et de leurs descendants vivant en

⁹ Cf. paragraphe 12.

Belgique. Généralement, les non-ressortissants de l'Union européenne installés en Belgique sont tenus pour responsables de l'augmentation du chômage, des abus en matière de sécurité sociale, de la criminalité et du sentiment d'insécurité. Ces idées sont souvent diffusées, entre autres, par le biais de matériels explicitement racistes. De surcroît, les différentes appartenances nationalistes des partis politiques belges d'extrême-droite contribuent à dégrader les relations intercommunautaires parfois difficiles en Belgique, et à alimenter un climat de tension qui risque, en fin de compte, d'encourager les manifestations d'intolérance.

30. L'ECRI est particulièrement préoccupée par l'influence que ces partis exercent sur les partis politiques principaux qui - par crainte de perdre le soutien électoral d'une large tranche de la population considérée comme hostile aux étrangers - tendent de plus en plus à se démarquer d'un concept de société fondé sur les principes de justice et de solidarité. Une telle attitude favorise l'adoption d'une législation restrictive et de mesures (notamment en ce qui concerne les immigrés et les demandeurs d'asile) qui ne garantissent pas toujours le parfait respect des droits de l'homme.
31. Compte tenu de l'ampleur du problème de la présence bien établie des partis politiques d'extrême-droite en Belgique, la lutte des autorités publiques contre l'exploitation du racisme dans la politique devrait être intensifiée. Dans ce contexte, les amendements à la Constitution belge qui ont été récemment introduits¹⁰ pourraient constituer un pas en avant dans la bonne direction - pour autant qu'ils aboutissent effectivement à des poursuites à l'encontre des auteurs de tracts racistes et xénophobes. Comme susmentionné, l'on constate, en effet, que les auteurs de ces inquiétants matériels sont souvent des représentants de partis politiques d'extrême-droite.
32. L'ECRI note aussi avec intérêt l'introduction récente d'une disposition permettant la suppression partielle ou totale de financement public pour les partis politiques dont les membres se rendent responsables d'actes racistes ou discriminatoires. Les règles de financement et de contrôle des partis politiques ont en effet récemment été modifiées. Ces modifications n'ont pas pour objet d'interdire les partis antidémocratiques, mais elles les excluent purement et simplement du financement public direct au nom du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Les partis politiques incriminés pourront continuer malgré tout à présenter des listes et un programme en vue des élections. Il s'agit, en fait, d'empêcher ces partis de financer leur tracts racistes avec l'argent du contribuable.
33. Il a été décidé de rendre le Conseil d'Etat compétent pour prendre connaissance et pour se prononcer par voie d'arrêt sur toute plainte déposée par au moins cinq membres de la commission de contrôle. Cette plainte peut être déposée lorsque ces derniers estiment qu'un parti politique, par le biais de ses composantes, de ses candidats ou de ses mandataires élus, montre de manière manifeste et à travers plusieurs indices concordants son hostilité envers les droits garantis par la Convention européenne des Droits de

¹⁰ Cf. point B.

l'Homme. Le Conseil d'Etat peut décider, à la suite de cette plainte, de supprimer tout ou partie de la dotation allouée à ce parti. Un pourvoi non suspensif peut être introduit contre la légalité de cette décision devant la Cour de cassation. Cette loi est entrée en vigueur le 28 mars 1999 mais ses modalités d'exécution devront être fixées par un arrêté royal délibéré en Conseil des Ministres. Cette loi constitue, sans conteste, un pas concret dans la voie de la répression – financière – des partis dont la propagande est ouvertement raciste et xénophobe. L'ECRI encourage les autorités belges à poursuivre et à renforcer leurs efforts dans ce domaine.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant 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.

1. CRI (97) 49 : Rapport sur la Belgique, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, septembre 1997
2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996
3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997
4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998
6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Strasbourg 1998
7. Résolution 1172 (1998) de l'Assemblée Parlementaire du Conseil de l'Europe: Situation de la population francophone vivant dans la périphérie bruxelloise, Septembre 1998
8. CDMG (99) 7 final, « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les Migrations, Conseil de l'Europe, 1999
9. CERD/C/260/Add.2: Tenth periodic report of States parties due in 1994: Belgium, Mars 1996
10. CERD/C/SR.1200: Summary record of the 1200th meeting, Mars 1997
11. CERD/C/SR. 1201: Summary record of the 1201th meeting, Mars 1997
12. CERD/C/304/Add.26 Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination
13. B. Smeeters A. Nayer "La discrimination à l'accès à l'emploi en raison de l'origine étrangère: le cas de la Belgique", International Labour Office, Genève, 1998

14. "Report on the seminars organized in Belgium to evaluate the results of research conducted in association with the ILO project combatting discrimination against (im)migrant workers and ethnic minorities in the world of work", International Labour Office, Genève, 1998
15. F. Castelain-Kinet (et al.) "Pratiques de formations antidiscriminatoires en Belgique", International Labour Office, Genève, 1998
16. "Quatre outils pour l'insertion sociale à Bruxelles" Commission communautaire française de la région de Bruxelles-Capitale, 1999
17. "Au-delà du non-engagement" Ministère de la Communauté flamande, Commission interdépartementale pour les minorités ethno-culturelles, 1997
18. "Renouer les fils, un à un" Ministère de la Région Wallonne, Direction Générale de l'Action Sociale et de la Santé, 1997
19. "Rapport annuel 1997", Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Avril 1998
20. "Country Reports on Human Rights Practices for 1998", US Department of State, 1999
21. "Antisemitism World Report 1997", Institute for Jewish Policy Research and American Jewish Committee, 1997
22. Report by the International Helsinki Federation for Human Rights for the OSCE Implementation Meeting on Human Dimension Issues, Varsovie, 1998
23. European Race Bulletin, issues 1998 and 1999, Institute of Race Relations
24. "Rapport d'activité" Mars 1998 – Janvier 1999, Mouvement contre le Racisme l'antisémitisme et l'intolérance, 1999
25. "La trajectoire de la Ligue" (Activity Report), Ligue de droits de l'Homme, 1999
26. "Recommandations pour l'information relative aux allochtones", Association Générale des Journalistes Professionnels de Belgique, Bruxelles, 1994
27. "Analyse statistique des facteurs de recrutement de personnes allochtones dans les forces de police et de gendarmerie", Sonocom, 1999
28. Hans De Witte "Comparing political racism in Flanders (Belgium) and the Netherlands" International Conference on new directions in comparative research on racism and xenophobia, Utrecht 23-25 Avril 1998
29. B. Baumgartl A. Favell (Eds.) "New Xenophobia in Europe", Kluwer Law International, Londres, 1995
30. Jean-Yves Camus (Coord.) "Extrémisme en Europe", C.E.R.A., 1997

