

Résumé analytique de la directive de l'égalité de traitement sans distinction de race
Etat actuel en Belgique
14 octobre 2003
Emmanuelle Bribosia
Isabelle Rorive
Institut d'Etudes européennes & Centre de droit comparé
Université Libre de Bruxelles

Introduction

Aujourd'hui, des discriminations sur la base de la race sont surtout observées, en Belgique, à l'encontre des personnes originaires d'Afrique noire et d'Afrique du Nord. Pour l'Afrique noire, il s'agit essentiellement de personnes issues des anciennes colonies belges (le Rwanda et la République démocratique du Congo). Quant aux migrants d'Afrique du Nord, beaucoup sont arrivés dans les années soixante pour répondre aux besoins de main d'œuvre peu qualifiée de la Belgique. D'après des chiffres officiels au 1^{er} janvier 1999, les principales communautés d'origine non-européenne sont constituées par les Marocains (1,2%) et les Turcs (0,7%). En réalité, le pourcentage de la population d'origine Maghrébine susceptible de faire l'objet de discriminations est bien plus élevé puisque nombre de ces personnes, dites de la deuxième, et même à l'heure actuelle de la troisième génération, ont acquis la nationalité belge et ne sont donc pas répertoriées dans ces statistiques.

Les discriminations liées à la religion présentent certainement des liens avec celles fondées sur la race, notamment pour la religion musulmane. C'est particulièrement vrai en Belgique où, après la religion catholique qui est largement majoritaire, l'Islam est la deuxième religion pratiquée avec 350 000 adhérents sur une population totale d'environ 10 millions d'habitants. A cet égard, la Belgique fait face à l'heure actuelle à une nouvelle 'crise du foulard' à la suite du refus de plusieurs établissements scolaires d'admettre le port du voile à l'école.

La Belgique connaît sans nul doute d'importants problèmes de racisme. Une très sensible montée de l'islamophobie a pu être observée dans la foulée des événements du 11 septembre. Elle s'est manifestée notamment par plusieurs crimes ouvertement racistes contre des personnes d'origine musulmane. La nouvelle judéophobie n'est pas moins inquiétante comme en témoigne la vague d'attentats contre des synagogues dans diverses villes du pays en 2002.

Un racisme diffus est dénoncé par les ONG dans les domaines de l'emploi, des services et du logement. Par ailleurs, la Belgique connaît un racisme institutionnalisé qui se concrétise par la progression des partis d'extrême droite dans les assemblées législatives, en particulier du Vlaams Blok en Flandres et à Bruxelles. La situation est à ce point préoccupante que le législateur a adopté une loi en 1999 visant à retirer tout financement public aux partis liberticides. Ce texte est toutefois resté lettre morte jusqu'à présent, à défaut d'avoir été mis en œuvre par un arrêté d'application.

Dans la lutte contre le racisme et les discriminations, il faut épingler l'organisme indépendant dont s'est doté la Belgique dès 1993 : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Ce Centre sert de principal relais entre, d'une part, les autorités et, d'autre part, la société civile et les partenaires sociaux. Quant aux programmes d'actions positives, une nette différence entre le Nord et le Sud du pays doit être soulignée. Contrairement à la Wallonie, la Flandre privilégie ce type d'actions en prévoyant notamment des mesures pour parvenir à la participation proportionnelle, entre autres, des allochtones au marché de l'emploi.

1. Législations principales en matière de lutte contre les discriminations

A l'heure actuelle, il existe en Belgique divers outils juridiques protégeant les victimes de discriminations fondées sur la race ou la religion.

Tout d'abord, l'Etat belge est lié par plusieurs instruments juridiques internationaux qui combattent certaines formes d'intolérance. On épinglera en particulier la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe (article 14) et le Pacte relatif aux droits civils et politiques de l'ONU (article 26). Ces textes consacrent, selon des modalités différentes, le principe de l'égalité devant la loi ainsi que l'interdiction de la discrimination dans l'exercice et la jouissance des droits fondamentaux. Ils sont directement invocables devant les juridictions belges. Par ailleurs, la Belgique est liée par la Convention des Nations Unies du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales. Elle a également récemment reconnu le mécanisme de pétition individuelle devant le Comité international pour l'élimination des discriminations raciales.

Ensuite, en droit interne, la Constitution garantit le principe d'égalité des Belges devant la loi et celui de non-discrimination (articles 10 et 11). Elle prévoit également que, sauf exception, les étrangers jouissent des mêmes droits et libertés. Outre des dispositions éparses dans l'arsenal juridique belge, ces principes généraux sont complétés par deux législations majeures en matière de lutte contre les discriminations.

La première d'entre elles, connue sous le nom de loi Moureaux, est limitée aux discriminations raciales. Il s'agit d'un texte pénal adopté en 1981 et renforcé dernièrement en janvier 2003. Combattre les discriminations raciales uniquement sur le plan pénal ne s'est cependant pas avéré efficace dans la pratique. A cet égard, le Gouvernement fédéral relevait plusieurs obstacles : "les difficultés rencontrées par les populations étrangères à franchir les filtres initiaux que peuvent parfois représenter la police ou la gendarmerie pour l'enregistrement des plaintes ou l'établissement de procès-verbaux, la difficulté d'administrer la preuve de l'intention raciste derrière un certain nombre d'actes racistes, le manque de persévérance parfois rencontré chez certains plaignants dont l'active collaboration est souvent indispensable, les réticences parfois présentes près de certains parquets (...)".

La seconde législation, beaucoup plus récente, constitue une avancée notoire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Adoptée en février 2003 et entrée en vigueur en mars de la même année, cette loi vise à combattre, tant sur le plan civil que pénal, les discriminations fondées sur de nombreux critères, à savoir "le sexe, une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, un handicap ou une caractéristique physique". Le volet civil de cette législation devrait permettre de conférer une protection effective aux victimes de discriminations raciale ou religieuse.

2. Principes et définitions

Les deux législations belges combattent les discriminations directes et indirectes. Une différence de traitement fondée directement sur la race ou la religion est prohibée, sauf si elle est justifiée par un motif "objectif et raisonnable". Dans le domaine de l'emploi, une "exigence professionnelle essentielle" constitue un motif acceptable. Il faut entendre par là des circonstances dans lesquelles la race ou la religion sont déterminantes pour le travail à exercer, comme, par exemple, le fait de recruter un acteur noir de peau pour incarner Mohammed Ali. Il faut toutefois noter qu'en admettant qu'une discrimination directement fondée sur la race ou l'origine ethnique puisse être justifiée dans d'autres cas que lorsqu'il s'agit d'une « exigence professionnelle essentielle », la loi belge est en contradiction avec les exigences de la directive 2000/43. Quant à la discrimination indirecte, elle vise, en droit belge, les cas dans lesquels une disposition, un critère ou une pratique, apparemment neutre, a, en réalité, un effet préjudiciable pour les personnes d'une origine ethnique ou d'une religion particulière. Ces différences de traitement sont interdites, sauf si elles peuvent être justifiées

par un "motif objectif et raisonnable". Par exemple, sera discriminatoire une offre d'emploi qui exige une connaissance parfaite du néerlandais pour un poste de veilleur de nuit. En effet, une telle exigence n'étant absolument pas nécessaire pour exercer cette profession sans contact avec le public, elle peut être considérée comme un prétexte pour écarter les candidats d'origine étrangère.

Tant l'injonction de discriminer que le harcèlement sont assimilés, en droit belge, à une discrimination condamnable. Il y a harcèlement lorsqu'une personne est victime d'un comportement indésirable lié à la race ou à la religion qui a "pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant". Ces dernières années, le harcèlement a fait l'objet d'une attention particulière de la part du législateur. La multiplication des textes en la matière risque cependant d'être une source de confusion pour les victimes qui seront souvent bien en mal de déterminer quelle législation invoquer.

Afin d'éviter que le dépôt d'une plainte dénonçant une discrimination dans le chef d'un employeur ne préjudicie le travailleur plaignant, le droit belge interdit à l'employeur de mettre fin à la relation de travail, sauf s'il prouve que le licenciement est fondé sur de tout autre motif. On peut déplorer qu'en droit belge, cette protection contre les « mesures de rétorsion » est uniquement prévue dans le domaine de l'emploi.

3. Champ d'application matériel

Sur le plan civil, les discriminations sont interdites lorsqu'elles portent sur :

- la fourniture ou la mise à la disposition par toute personne de biens ou de services au public (par exemple : le refus de louer un appartement à une personne en raison de son origine maghrébine) ;
- l'ensemble du déroulement d'une carrière, de l'accès à la fin de l'emploi, tant dans le secteur privé que public (par exemple : le licenciement d'un assistant social, en raison de son divorce, par son employeur de conviction catholique) ;
- la nomination, la promotion ou l'affectation à un service d'un fonctionnaire ;
- la mention dans une pièce officielle ou dans un procès verbal (par exemple : la référence, dans un procès-verbal de police, à la couleur de peau d'une personne venue déposer plainte pour vol) ;
- la diffusion, la publication ou l'exposition en public d'un texte, d'un avis, d'un signe ou de tout autre support comportant une discrimination ;
- l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public (par exemple : le refus d'entrée dans une boîte de nuit opposé à une personne en raison de son origine africaine).

Sur le plan pénal, les comportements suivants constituent des infractions : les incitations à la discrimination, à la haine ou à la violence fondées sur des motifs raciaux ou religieux. Des peines sont également prévues pour les personnes qui font publiquement connaître leur volonté de discriminer ainsi que pour les fonctionnaires publics qui pratiquent des discriminations. Par ailleurs, certaines infractions sont plus sévèrement punies si l'un de leurs mobiles est la haine, le mépris ou l'hostilité vis-à-vis d'une personne en raison de sa race ou de sa religion. Il s'agit notamment de l'injure, des coups et blessures volontaires, du viol, de l'homicide, etc. En outre, pour ce qui est de la race uniquement, la loi Moureaux réprime pénalement les discriminations commises dans le cadre de la fourniture d'un bien ou d'un service, celles perpétrées dans la sphère professionnelle ainsi que le fait d'appartenir ou de prêter son concours à un groupement qui, de manière publique, manifeste et répétée, pratique ou prône la discrimination ou la ségrégation. Il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que ces derniers volets de la loi Moureaux ont jusqu'ici pâti d'un manque d'effectivité.

En Belgique, les matières liées à la formation, à l'orientation professionnelle et au placement des travailleurs sont du ressort des entités fédérées (les Communautés et les Régions). Toutes ne sont pas encore intervenues à ce jour pour transposer les directives européennes anti-discriminatoires. En Flandre, un texte législatif ambitieux a été adopté le 8 mai 2002. La Région de Bruxelles-Capitale s'est quant à elle dotée d'un instrument plus modeste le 26 juin 2003. Trois entités fédérées doivent encore intervenir pour transposer les récentes directives européennes qui promeuvent l'égalité de traitement.

4. Organismes de promotion de l'égalité de traitement

Depuis 1993, la Belgique dispose d'un organisme national de promotion de l'égalité de traitement, le *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme*. Rattaché aux services du Premier ministre, cet organisme jouit d'une personnalité juridique propre et exerce ses fonctions en toute indépendance. A l'origine, ses missions étaient limitées à la promotion de l'égalité et à la lutte contre les discriminations fondées sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ou la nationalité. A la suite de l'adoption de la nouvelle loi anti-discriminatoire de février 2003, ses compétences ont été étendues pour englober l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, le handicap ou la caractéristique physique. Seules les discriminations fondées sur le sexe échappent à sa compétence car elles relèvent d'un autre organisme indépendant, l'*Institut pour l'égalité des femmes et des hommes*.

Le Centre est à la disposition des personnes victimes ou témoins d'actes racistes ou de discriminations qui sollicitent une consultation. Le Centre est également habilité à agir en justice dans tous les litiges auxquels peut donner lieu l'application de la loi Moureaux de 1981 précitée, de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer le négationnisme et de la nouvelle loi anti-discriminatoire. Par ailleurs, le Centre réalise des études et des recherches en matière de discrimination. Il publie des rapports et émet des avis et recommandations aux pouvoirs publics et aux personnes et institutions privées sur les questions liées à la discrimination.

5. Mise en œuvre des législations anti-discriminatoires

Toute personne qui se prétend victime d'une discrimination liée à sa race ou à ses convictions religieuses ou philosophiques peut bénéficier gratuitement des services du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (C.E.C.L.R.) ou du Mouvement contre le racisme et la xénophobie (M.R.A.X.). Parmi les plaintes traitées par ces organismes, la plupart sont résolues par une médiation. Ainsi, le C.E.C.L.R. considère que trois-quarts des plaintes se soldent par une médiation et que moins d'un dixième d'entre elles donne lieu à une procédure judiciaire.

La victime d'une discrimination peut toujours introduire une action civile devant un tribunal. Par ailleurs, certains groupements sont également habilités à ester en justice, à condition de recevoir l'aval de la victime. Il s'agit des organisations qui se proposent de défendre les droits de l'homme -comme le C.E.C.L.R., le M.R.A.X ou la Ligue des droits de l'homme- et les associations de défense des travailleurs et des employeurs.

La nouvelle loi anti-discriminatoire de février 2003 prévoit une procédure accélérée afin qu'un terme puisse être mis à une situation discriminatoire dans un délai très court. Le paiement d'une astreinte peut également être imposé à l'auteur de la discrimination au cas où il ne mettrait pas fin à celle-ci. Afin de faciliter la tâche de la victime, la charge de la preuve est aménagée. La victime de la discrimination ne doit pas la prouver mais seulement rapporter des éléments de nature à la faire présumer. Il appartiendra ensuite à la personne accusée d'un

comportement discriminatoire d'établir qu'elle n'a en rien violé le principe d'égalité de traitement.

A côté des nouvelles procédures civiles destinées à mettre rapidement un terme aux situations discriminatoires et, le cas échéant, à accorder une réparation pécuniaire, il est également possible de sanctionner les comportements discriminatoires sur le plan pénal comme le prévoit la loi Moureaux pour la race et la loi nouvelle loi de février 2003 pour la religion. Les poursuites peuvent être engagées soit à l'initiative de la victime, soit à celle des organisations précédemment mentionnées qui sont également habilitées à agir sur le plan civil.

Quant à la publicité donnée à ces procès, il faut bien reconnaître qu'elle reste très limitée. L'information circule principalement dans le milieu des ONG actives dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre les discriminations. Les affaires dont le retentissement médiatique est réel sont liées au racisme institutionnalisé qui mettent en cause des partis liberticides.