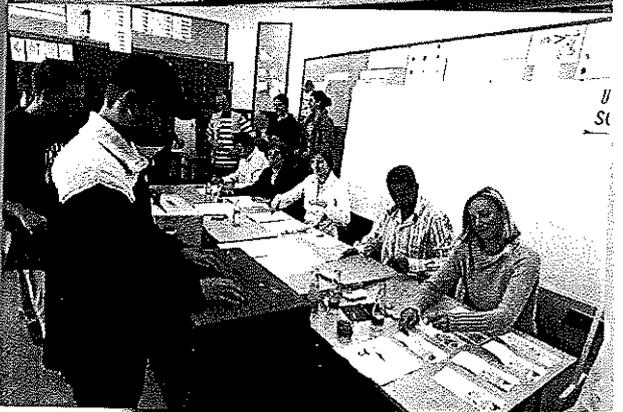


# L'ANNÉE SOCIALE

## 2003

INSTITUT DE SOCIOLOGIE  
UNIVERSITE LIBRE DE BRUXELLES



## **Les nouvelles lois anti-discriminatoires: quelles avancées pour la Belgique en matière de lutte contre le racisme?**

par Emmanuelle BRIBOSIA et Isabelle RORIVE \*

*La Belgique est dotée depuis plus de vingt ans d'une législation pénale spécifique en matière de lutte contre le racisme: la loi du 30 juillet 1981, dite «loi Moureaux» tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie<sup>1</sup>. Cela n'a pas eu, et ce serait bien naïf de le croire, pour effet d'éradiquer les manifestations multiformes du racisme en Belgique. Les rapports annuels du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) révèlent la persistance d'un racisme diffus, notamment dans les domaines de l'emploi, des services et du logement. La Belgique connaît également un racisme institutionnalisé qui se concrétise par la progression des partis d'extrême droite dans les assemblées législatives, en particulier du Vlaams Blok en Flandre et à Bruxelles. Par ailleurs, dans la foulée des événements du 11 septembre, une très sensible montée de l'islamophobie a pu être observée. Celle-ci s'est manifestée notamment par plusieurs crimes dirigés contre des personnes d'origine musulmane. La nouvelle judéophobie n'est pas moins inquiétante comme en témoignent notamment certains attentats intervenus contre des synagogues dans diverses villes du pays en 2002. L'année 2003 a vu se concrétiser deux législations anti-discriminatoires destinées tant à améliorer l'effectivité de la loi Moureaux qu'à mettre la Belgique en conformité avec ses obligations européennes. Cette contribution vise à mettre en exergue les avancées juridiques que recèlent ces nouveaux textes.*

---

Le manque d'effectivité de la loi Moureaux a été dénoncé à de nombreuses reprises. Les limites d'une approche exclusivement pénale de la lutte contre le racisme ont notamment été mises en évidence par les praticiens et les ONG. Ces critiques ont finalement trouvé écho au sein du gouvernement fédéral qui a adopté, le 17 mars 2000, à l'initiative de la ministre de l'Emploi et de l'Égalité des Chances de l'époque, Laurette Onkelinx, un *Plan d'action contre toutes les formes de discriminations et le renforcement de la législation contre le racisme*<sup>2</sup>. A cette occasion, le gouvernement a mentionné plusieurs obstacles à une application effective de la loi pénale: «les dif-

\* Emmanuelle BRIBOSIA et Isabelle RORIVE, Institut d'Études européennes et Centre de Droit comparé (ULB).

*ficultés 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 (...)*<sup>3</sup>.

Ces réflexions ont rencontré celles menées au plan européen qui se sont concrétisées par l'adoption de deux directives visant à combattre différents chefs de discrimination<sup>4</sup>: la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (directive «racisme»)<sup>5</sup> et la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (directive «cadre»)<sup>6</sup>.

Il aura fallu trois années de travaux parlementaires, parfois chaotiques, pour que soient finalement adoptées deux législations destinées tant à concrétiser les engagements du gouvernement arc-en-ciel dans ce domaine qu'à tenter de mettre la Belgique en conformité avec les exigences européennes. Il s'agit, d'une part, de la loi pénale du 20 janvier 2003 relative au renforcement de la législation contre le racisme, c'est-à-dire de la loi Moureaux,<sup>7</sup> et, d'autre part, de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination<sup>8</sup>. Cette dernière n'est pas exclusivement consacrée aux différences de traitement motivées par la race ou l'origine ethnique. Elle 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*». Dans les deux nouvelles législations, on relèvera que le terme *race* est désormais affublé de l'adjectif *prétendue*. Par ce choix terminologique, nos parlementaires entendent souligner le caractère pour le moins controversé de ce concept dépourvu de toute assise scientifique<sup>9</sup>.

Il ne s'agira pas ici de s'atteler à un commentaire minutieux des législations anti-discriminatoires de 2003<sup>10</sup>, mais plutôt de se concentrer sur les avancées juridiques qu'elles contiennent en matière de lutte contre les discriminations raciales. Avant d'aborder ces avancées, il s'imposait de répondre à une question préliminaire: pourquoi les différences de traitement fondées sur un *a priori* xénophobe sont-elles sanctionnées par deux textes distincts. En d'autres termes, quel est le champ d'application respectif de ces deux législations?

## **1. MAINTIEN DE DEUX LÉGISLATIONS DISTINCTES EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION RACIALE**

La question du maintien ou non de la loi Moureaux, en tant que législation distincte de la future loi anti-discriminatoire, a été longuement débattue au cours des travaux parlementaires. Le Conseil d'Etat suggéra de l'intégrer à la nouvelle législation afin de disposer d'un seul texte en la matière<sup>11</sup>. Le CECLR ainsi que certaines ONG et, en particulier, le Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie (MRAX), ont réagi fermement par rapport à une telle suggestion<sup>12</sup>. Ils ont réaffirmé



leur attachement à une législation distincte contre le racisme, en raison notamment de son importance symbolique, mais également au regard d'autres considérations. Le Centre a mis en avant l'obligation spécifique de légiférer en matière de discrimination raciale qui s'impose à l'Etat belge en vertu de la ratification de la Convention internationale sur l'élimination de toute forme de discrimination raciale<sup>13</sup>. Il a, ensuite, souligné l'importante mobilisation internationale autour des discriminations raciales qui s'est encore illustrée à Durban, en 2001, lors de la Conférence mondiale contre le racisme<sup>14</sup>. Le Centre a également considéré que l'abrogation de la loi Moureaux pourrait entraîner un effet prohibé par les directives européennes de 2000, à savoir «constituer un motif d'abaissement du niveau de protection contre la discrimination déjà accordé», dans la mesure où cette abrogation risquait d'entraîner la perte de la jurisprudence élaborée sur la base de cette législation. La position de ces organisations, partagée par le gouvernement et la majorité parlementaire, a finalement été retenue. Les arguments avancés en faveur d'une législation spécifique en matière de racisme sont compréhensibles. Il n'empêche que la lisibilité du cadre normatif n'en sort pas gagnante et que les questions liées à la délimitation des champs d'application respectifs de ces textes de loi ne vont pas manquer de surgir.

Aujourd'hui, deux définitions différentes de la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique coexistent sur le plan fédéral, l'une dans la loi Moureaux, l'autre dans la nouvelle loi anti-discriminatoire. Au cours des travaux parlementaires, cette question n'a cependant pas été éludée. La Commission de la justice de la Chambre des représentants a pris en compte l'avis du Conseil d'Etat et a entendu prévenir certains risques d'incohérence. Il en résulte que le volet pénal des discriminations raciales est essentiellement couvert par la loi Moureaux et que, si l'on excepte la consécration de la prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique comme motif abject constitutif d'une circonstance aggravante lors de la commission de certaines infractions<sup>15</sup>, la loi anti-discriminatoire régit ces chefs de discrimination uniquement sur le plan civil. Les clarifications utiles ainsi apportées ne nous dispensent pas de rester vigilants quant à la mise en œuvre des nouveaux textes par les cours et tribunaux. Il importe notamment de veiller à ce que le principe d'interprétation restrictive prévalant en matière pénale ne déteigne pas sur l'interprétation des définitions prévues en matière civile.

## 2. LES COMPORTEMENTS DISCRIMINATOIRES PROHIBÉS EN DROIT BELGE

Les deux législations belges précitées combattent les discriminations tant directes qu'indirectes. Une différence de traitement fondée *directement* sur la prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique est prohibée, sauf si elle est justifiée par un motif «*objectif et raisonnable*». Dans le domaine de l'emploi, seule une «*exigence professionnelle essentielle et déterminante*» constitue un motif acceptable. Il faut entendre par là des circonstances dans lesquelles la couleur ou l'origine ethnique sont capitales pour le travail à exercer. Les exemples évidents ne sont pas légion. Les travaux parlementaires font état du recrutement d'un acteur noir de peau pour incarner Mohammed Ali. Pour le surplus, le législateur a abandonné au juge la délimitation des contours de l'exigence professionnelle essentielle. L'on peut se demander si l'impératif de transparence imposé par le droit communautaire

est bien respecté. Par ailleurs, en admettant qu'une différence de traitement directement fondée sur la race ou l'origine ethnique puisse être pourvue d'une justification objective et raisonnable dans d'autres domaines que celui de l'emploi, la loi belge est en contradiction avec les exigences de la directive «racisme». En effet, cette dernière n'admet qu'une distinction de traitement directement fondée sur la race ou l'origine ethnique soit justifiée que, dans le domaine de l'emploi, lorsque l'on est en présence d'une exigence professionnelle essentielle. Dans tous les autres cas, une différence de traitement directement fondée sur ces critères est discriminatoire et donc prohibée par la directive européenne. Dans son dernier rapport, le CECLR a fermement invité le législateur à modifier sa copie. Dans l'intervalle, le juge pourra donner plein et entier effet au texte européen par application du *principe d'interprétation conforme au droit communautaire* consacré par la Cour de justice de Luxembourg<sup>16</sup>.

La discrimination *indirecte* vise, quant à elle, le cas dans lequel une disposition, un critère ou une pratique, apparemment neutre, a, en réalité, un effet préjudiciable pour les personnes d'une origine nationale ou ethnique particulière. Une telle différence de traitement est interdite, à moins d'être justifiée par un «*motif objectif et raisonnable*». Ainsi, pourra être jugée discriminatoire une offre d'emploi qui exige une connaissance parfaite d'une langue pour un poste de veilleur de nuit. En effet, une telle exigence, quoique apparemment neutre, risque d'avoir un effet préjudiciable sur les candidats d'origine étrangère alors qu'elle n'est absolument pas nécessaire pour exercer cette profession sans contact avec le public.

Dans la même ligne que les discriminations directes et indirectes, l'injonction de discriminer et le harcèlement sont prohibés. Il y a harcèlement lorsqu'une personne est victime d'un comportement indésirable lié notamment à la race qui a «*pour objet ou pour effet de porter atteinte à [sa] dignité et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant*»<sup>17</sup>. Ces dernières années, le harcèlement a fait l'objet d'une attention particulière de la part de nos parlementaires qui ont légiféré à plusieurs reprises<sup>18</sup>. 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.

La lutte contre les discriminations n'empêche pas l'adoption d'actions positives, c'est-à-dire des mesures qui, «*afin de garantir la pleine égalité dans la pratique, visent à prévenir ou à compenser les désavantages liés à un des motifs [de discrimination visés]*»<sup>19</sup>. L'on pourrait songer, par exemple, à l'octroi d'un traitement préférentiel aux personnes d'origine étrangère pour promouvoir leur recrutement dans la fonction publique. Le législateur qui voudrait s'engager dans cette voie doit respecter une double limite. D'une part, cette possibilité doit être interprétée conformément à la jurisprudence développée par la Cour de justice des Communautés européennes concernant un même principe dans le domaine de l'égalité entre femmes et hommes. Cette jurisprudence, difficile à synthétiser de manière précise<sup>20</sup>, a pour effet d'interdire l'introduction de quotas rigides. D'autre part, comme l'a souligné le Conseil d'Etat, il s'agira pour les législateurs de se conformer à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage en la matière. Selon cette dernière, certaines conditions doivent être remplies afin qu'un système «*d'inégalités correctrices*» n'entre pas en conflit avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination: «*le système de l'inégalité correctrice ne peut trouver à s'appliquer que dans les seuls cas où une inégalité manifeste est constatée, et que la disparition de cette inégalité soit désignée par le législateur comme*



*un objectif à promouvoir, que les mesures correctrices soient de nature temporaire et destinées à disparaître dès que l'objectif visé par le législateur est atteint, et enfin, qu'elles ne restreignent pas inutilement les droits d'autrui»<sup>21</sup>.*

### 3. RENFORCEMENT DE L'ARSENAL JURIDIQUE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS RACIALES AUX PLANS PÉNAL ET CIVIL

Le renforcement de l'arsenal juridique de lutte contre les discriminations raciales qui résulte de l'adoption des lois du 20 janvier et du 25 février 2003 se manifeste tant au plan pénal que civil. Le rôle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme fait également l'objet de certaines modifications destinées à améliorer l'effectivité de ses interventions.

#### 3.1. Au plan pénal

Avant sa récente modification, la loi Moureaux punissait déjà trois types de comportements:

- l'incitation à la discrimination, à la violence ou à la haine raciale;
- les actes, faits et gestes concernant les discriminations commises dans le cadre de la fourniture d'un bien ou d'un service, les discriminations perpétrées dans la sphère professionnelle et celles commises par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions;
- le fait d'appartenir ou de prêter son concours à un groupement ou une association qui, de manière publique, manifeste et répétée, pratique ou prône la discrimination ou la ségrégation.

La récente loi relative au renforcement de la législation contre le racisme consolide ce dispositif pénal en sanctionnant les actes de discrimination ou de ségrégation au travail *envers un groupe*<sup>22</sup>. Jusque là, dans la sphère professionnelle, seules les discriminations exercées à l'égard d'une personne étaient réprimées. Dans sa nouvelle mouture, la loi Moureaux s'applique désormais à un licenciement collectif dans lequel les personnes d'origine étrangère travaillant dans l'entreprise sont prioritairement visées ou à l'installation de vestiaires séparés ou encore à l'aménagement d'un réfectoire distinct pour les personnes d'origine étrangère sur le lieu du travail. La question de savoir si celui qui commet la discrimination le fait de sa propre initiative (pour lui-même) ou pour le compte d'un autre (en général, l'employeur) est sans importance en l'occurrence.

Afin de rendre plus efficaces et dissuasives les sanctions applicables aux violations des dispositions légales visant à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement, la loi tendant à lutter contre la discrimination<sup>23</sup> érige l'intention raciste (le *motif abject*) en circonstance aggravante dans les infractions suivantes: attentat à la pudeur, viol, homicide et coups et blessures volontaires, abstention de porter secours à une personne en danger, enlèvement et séquestration de personnes, harcèlement, atteinte à l'honneur, injures, violation de tombeaux et de sépultures, incendie volontaire, destruction de propriété mobilière et injure-contravention. Il s'agit d'alourdir substantiellement les peines prévues pour ces infractions lorsque l'un des mobiles

en est «la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue race, de sa couleur, [...] de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique». Jusqu'ici, l'auteur était uniquement poursuivi pour l'infraction en cause sans que l'intention raciste ne soit pertinente sur le plan juridique. Pour rendre la loi Moureaux applicable, il fallait démontrer, par exemple relativement à des coups et blessures infligés pour des raisons xénophobes, que l'auteur de ces coups et blessures avait l'intention d'inciter, à la haine ou à la discrimination, les spectateurs ou les personnes présentes. Une telle démonstration s'avérait très souvent malaisée.

Quant à l'infraction de collaboration à une organisation raciste<sup>24</sup>, elle est aujourd'hui sous le feu des projecteurs avec deux procès parallèles mettant en cause respectivement le *Vlaams Blok* et le Front national. Dans ces deux affaires, la nature «politique» de l'infraction reprochée est au centre des débats, avec en filigrane, la question de la compétence de la Cour d'assises<sup>25</sup>. Dans l'espèce mettant en cause trois ASBL<sup>26</sup> liées au *Blok*, tant le Tribunal de première instance de Bruxelles<sup>27</sup> que la Cour d'appel<sup>28</sup> se sont déclarés incompétents au motif que prôner la discrimination raciale constitue une atteinte aux institutions politiques dans notre pays. L'annonce répétée de tels programmes qui sont contraires à la loi belge serait un délit politique dès lors que le parti du *Vlaams Blok* entend établir un autre ordre social. Dans un arrêt très attendu statuant sur un pourvoi introduit par le CECLR, la Ligue flamande des Droits de l'Homme et le parquet, la Cour de cassation a rejeté cette position le 18 novembre 2003<sup>29</sup>. Dans la ligne de sa jurisprudence antérieure, elle a adopté une interprétation restrictive du délit politique en répétant qu'il n'y a délit politique que lorsque l'infraction, si elle est établie, porte directement atteinte aux institutions politiques du pays. Il reste maintenant à la Cour d'appel de Gand à se prononcer sur le fond de cette affaire.

Avec cette récente décision de la Cour de cassation, le risque de voir se développer une divergence de jurisprudence entre le Nord et le Sud du pays est écarté. Comme l'avait souligné le CECLR<sup>30</sup> avant que la Cour de cassation ne tranche la question, la raison de savoir pourquoi la même argumentation menait à une conclusion inverse dans le cas de partis d'extrême droite francophones – *Bloc Wallon* et mouvement néo-rexiste – est totalement nébuleuse. Le président de ces partis politiques, Hubert Defourny, a bien été condamné à 4 mois de prison ferme et à une amende par le Tribunal correctionnel de Liège, le 28 janvier 2002, pour appartenance à un groupe prônant la haine et la ségrégation raciale<sup>31</sup>. Tant le mouvement néo-rexiste que le Bloc Wallon ont été considérés comme des mouvements xénophobes au regard des multiples articles incitant au racisme présents dans leurs publications. L'argument de l'incompétence liée à la nature politique du délit n'avait pas été soulevé et le Tribunal s'était déclaré expressément compétent pour examiner le litige au fond. C'est dans le même courant qu'a choisi de se placer le Tribunal correctionnel de Bruxelles dans une affaire mettant en cause les dirigeants du Front national. En juin 2003, il s'est déclaré compétent pour connaître des plaintes déposées par le CECLR, le MRAX et la Ligue des Droits de l'Homme. C'est à la Cour d'appel de Bruxelles qu'il appartiendra de se prononcer sur la compétence et sur le fond, en janvier 2004, puisqu'elle a évoqué l'affaire, après avoir déclaré l'appel portant sur la question de la compétence prématuré et donc irrecevable.



### 3.2. Au plan civil

Le renforcement de l'arsenal juridique à la disposition d'une victime de discrimination raciale est particulièrement important au plan civil.

Premièrement, le *champ d'application matériel* de l'interdiction des discriminations raciales résultant de la loi du 25 février 2003 est fort large puisqu'il couvre:

- 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: un licenciement collectif qui viserait en particulier les personnes d'origine étrangère dans l'entreprise);
- 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).

Deuxièmement, la nouvelle loi anti-discriminatoire de février 2003 organise une *action en cessation* visant à mettre un terme à une situation discriminatoire dans un délai très court<sup>32</sup>. Il s'agit d'une procédure accélérée<sup>33</sup> qui peut être initiée à la demande de la victime de la discrimination devant le président du tribunal de première instance, ou selon la nature de l'acte, du tribunal du travail ou du tribunal du commerce. Sur le modèle de ce qui était déjà prévu par la loi Moureaux, certains groupements sont également habilités à agir en justice à condition de recevoir l'aval de la victime<sup>34</sup>. Il s'agit du CECLR, des organisations qui ont pour objectif la défense des droits de l'homme – comme la Ligue des Droits de l'Homme ou le MRAX – et des associations de défense des travailleurs et des employeurs. Afin de renforcer l'effectivité d'un tel recours, le président du tribunal peut, si cela contribue à la cessation de l'acte, prescrire l'affichage de la décision dans les établissements de l'auteur de la discrimination et ordonner la publication du jugement par voie de presse. Le paiement d'une astreinte peut aussi être imposé à l'auteur de la discrimination au cas où il ne mettrait pas fin à celle-ci<sup>35</sup>.

Troisièmement, afin de faciliter la tâche de la victime, la *charge de la preuve* est aménagée à son profit et la possibilité est expressément envisagée de recourir à des données statistiques et à des tests de situation comme mode de preuve<sup>36</sup>. Contrairement aux règles de droit commun de la preuve en matière civile, la victime d'une discrimination ne doit pas l'établir, mais uniquement rapporter des éléments de nature à la faire présumer. Il appartiendra ensuite à la personne ainsi mise en cause de montrer que son comportement reposait sur des motifs étrangers à toute discrimination raciale. Dans la pratique, la portée de cette disposition est essentielle. La difficulté pour la victime de rapporter la preuve de la discrimination était très souvent pointée du doigt comme la cause première du manque d'effectivité de la loi Moureaux. En matière d'emploi notamment, aucune condamnation n'a jamais été prononcée alors



que les discriminations dans le secteur sont dénoncées régulièrement par les ONG et le CECLR. Il faut dire que sans aménagement de la charge de la preuve, établir qu'un employeur refuse tel candidat à un emploi vacant ou licencie un membre de son personnel pour une raison xénophobe relevait de la gageure. Faut-il en effet rappeler que ni le recrutement, ni le licenciement ne doivent être motivés, sans compter que rares sont les travailleurs prêts à venir témoigner contre leur employeur? A ce dernier égard, la référence expresse à la possibilité de recourir à des tests de situation, comme mode de preuve, devrait être de nature à faciliter la tâche de la victime, qui n'aura plus à convaincre le juge qu'il doit accepter le recours à ce procédé pour prouver une discrimination. Un tel test peut, par exemple, être utilisé afin de déceler des discriminations à l'embauche. Il s'agira, par exemple, d'envoyer à l'employeur deux *curriculum vitae* en tous points équivalents à l'exception du nom des candidats au poste à pourvoir, dont l'un à une consonance maghrébine. Si ce dernier *curriculum* est écarté, une présomption de discrimination pourra être déduite et il reviendra alors à l'employeur de fournir une raison satisfaisante pour laquelle il a écarté ce *curriculum vitae*. A défaut, la discrimination sera établie. Afin de garantir la crédibilité du recours à de tels tests, il importe qu'une méthodologie rigoureuse soit respectée. Il a été prévu à cette fin que les modalités d'exécution du test de situation soient déterminées par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. Reste à espérer que l'adoption de cet arrêté royal intervienne dans les meilleurs délais afin que son absence ne constitue pas une entrave à l'utilisation de tels tests comme mode de preuve dans l'intervalle. En toute hypothèse, les tests de situation sont d'ores et déjà admissibles en vertu du principe de la liberté de la preuve.

Quatrièmement, afin d'éviter que le dépôt d'une plainte dénonçant une discrimination dans le chef d'un employeur ne préjudicie le travailleur plaignant, la loi anti-discriminatoire instaure une *protection contre les «représailles»*<sup>37</sup>. Elle interdit à l'employeur de licencier ce travailleur, sauf à prouver que le licenciement est fondé sur un 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 et que la sanction est loin d'être dissuasive. Par ailleurs, une telle protection n'a pas été étendue au bénéfice des travailleurs qui accepteraient de témoigner d'une discrimination.

### 3.3. Extension des missions et pouvoirs du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

La loi relative au renforcement de la législation contre le racisme étend les missions et compétences du CECLR<sup>38</sup>. Le Centre est désormais chargé de «*veiller au respect des droits fondamentaux des étrangers, d'éclairer les pouvoirs publics sur la nature et l'ampleur des flux migratoires et de développer la concertation et le dialogue avec tous les acteurs publics et privés concernés par les politiques d'accueil et d'intégration des immigrés*».

Le législateur a également consacré la pratique en vertu de laquelle le CECLR reçoit des plaintes, les traite et accomplit toute mission de médiation qu'il juge utile, sans préjudice des compétences des médiateurs fédéraux. Dans ce cadre, il ne peut toutefois pas statuer sur ces plaintes par la prise d'une décision contraignante.

Au rang des nouveautés, le Centre est habilité à l'avenir à recueillir et publier



les données statistiques et les décisions des cours et tribunaux utiles à l'évaluation des lois anti-discriminatoires mises en vigueur début 2003. Cette mission devrait être facilitée par l'obligation, pour le ministre de la Justice, de communiquer annuellement au Centre des statistiques judiciaires relatives à l'application de ces lois, sans possibilité d'identification des parties en cause. Enfin, le Centre pourra s'assurer du suivi réservé par les autorités publiques à des plaintes relatives à des discriminations commises par des fonctionnaires. Ainsi, lorsqu'il invoque des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination, il peut demander à l'autorité compétente de s'informer et de le tenir informé des résultats de l'analyse des faits en cause. Les autorités devront alors aviser le Centre de manière motivée des suites qui y sont réservées.

La loi Moureaux, telle que complétée par la loi relative au renforcement de la législation contre le racisme du 20 janvier 2003, ainsi que la loi tendant à lutter contre la discrimination du 25 février 2003 constituent désormais le rempart juridique contre ceux qui, par peur ou par haine de «l'étranger», mettent à mal le principe fondamental de l'égalité de traitement. A ces deux législations, il faut bien entendu ajouter l'article 150 de la Constitution qui, dans sa nouvelle mouture de 1999, soustrait de la compétence de la Cour d'assises «les délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie». Ce faisant, le Constituant a mis fin à une impunité de fait dont jouissaient les auteurs et distributeurs de tracts ou de toute autre publication porteurs de thèses racistes ou révisionnistes<sup>39</sup>.

Reste un grand absent de cet arsenal législatif, pourtant promis par le gouvernement arc-en-ciel dans son Plan d'action de mars 2000 contre toutes les formes de discriminations et le renforcement de la législation contre le racisme. L'arrêté royal d'exécution de la loi du 12 février 1999, permettant la suppression de la dotation publique des partis liberticides, n'a toujours pas été adopté. Il s'agit de sanctionner le parti politique qui «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 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales»<sup>40</sup>. Mais, à défaut d'un tel arrêté royal d'application, la loi reste lettre morte. Faute de volontés politiques convergentes, l'adoption d'un tel texte n'a pu être expressément prévue dans la déclaration gouvernementale, *Une Belgique créative et solidaire*, de la nouvelle coalition socialiste-libérale au pouvoir depuis juillet 2003<sup>41</sup>. Un accord politique est toutefois intervenu en octobre dernier. Il vise l'adoption, non pas d'un arrêté, mais d'une loi dont une proposition a été déposée par Claude Eerdeken (PS) et Muriel Gerkens (Ecolo). Ce texte est cosigné par les autres partis de la majorité et par un parti de l'opposition (le CDH). Il précise la compétence du Conseil d'Etat afin de statuer sur le caractère démocratique ou non d'un parti. Le *Vlaams Blok* fait tout ce qu'il peut pour retarder les travaux parlementaires (dépôt intempestif d'amendements, longues prises de parole, etc.). Il a finalement obtenu, le 28 novembre dernier, que les travaux qui se déroulaient en Commission de l'Intérieur de la Chambre des Représentants soient interrompus afin de demander un avis à la section de législation du Conseil d'Etat sur les nouveaux amendements apportés à la proposition de loi. Les parlementaires, auteurs du texte initial, ont été renvoyés à leur copie par le Conseil d'Etat qui considère que la proposition porte atteinte au principe de non-rétroactivité de la loi pénale. L'aboutissement des travaux est de ce fait à nouveau reporté.

Sur le plan juridique, la lutte contre le racisme et la xénophobie, entamée voici plus de vingt ans, se construit lentement. Aujourd'hui, l'on peut sans conteste affirmer que citoyens et défenseurs des droits de l'homme disposent d'outils élaborés pour s'insurger contre la logique pernicieuse du racisme et de l'exclusion. Il n'en reste pas moins que, sur le terrain, le chemin est encore long. La loi Moureaux fut saluée comme une immense victoire, mais révéla rapidement d'importantes limites. Puisse la relative indifférence avec laquelle ont été accueillies les nouvelles législations anti-discriminatoires être de meilleur augure.

#### NOTES

1. *M.B.*, 8 août 1981. Cette loi a été modifiée à plusieurs reprises: le 12 avril 1994 (*M.B.*, 14 mai 1994), le 7 mai 1999 (*M.B.*, 25 juin 1999) et, dernièrement, le 20 janvier 2003 (*M.B.*, 12 février 2003).
2. Voir, à ce sujet, la contribution de N. Ouali à *l'Année sociale 2000*, p. 111 et s.
3. Exposé des motifs du projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme, *Doc. parl. Ch.*, 50, 1407/001, S.O. 2000/2001, 10 septembre 2001, p. 6.
4. Voir, à ce sujet, la contribution de O. De Schutter à *l'Année sociale 2000*, p. 121 et s.
5. Echéance pour la transposition fixée au 19 juillet 2003.
6. Echéance pour la transposition fixée au 2 décembre 2003.
7. *M.B.*, 12 février 2003. Elle contient des modifications à la loi Moureaux du 30 juillet 1981, des modifications à la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (*M.B.*, 19 février 1993) ainsi qu'une modification à la loi du 13 mai 1999 contenant le statut disciplinaire des agents des services de police (*M.B.*, 16 juin 1999).
8. L'intitulé complet de cette loi est le suivant: Loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, *M.B.*, 17 mars 2003.
9. Il est à noter qu'initialement la suppression de la notion de «race» avait été envisagée afin d'accréditer l'idée que le racisme ne repose sur aucune réalité scientifique ou biologique. Dans un deuxième temps, c'est l'option d'une adaptation terminologique – ajout de l'adjectif «prétendue» – qui a été préférée «afin de bien indiquer que cette distinction habite uniquement l'esprit du raciste et qu'elle n'est pas conforme à la réalité» (Avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme, mai 2001, exposé des motifs – commentaire de l'article 2).
10. Pour un tel exercice, cons. notamment VELAERS J., *Vrijheid en Gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Anvers, Maklu, 2003.
11. Avis du Conseil d'Etat (section de législation) 32.967/2, du 4 février 2002, relatif au projet de loi tendant à lutter contre la discrimination, *Doc. parl. Ch.*, 50 1578/002, S.O. 2001-2002, 18 février 2002.



12. Propositions du CECLR après l'avis n° 32.967/2 émis par le Conseil d'Etat et autres considérations concernant le projet de loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (*Doc. parl. Ch.*, 50 1578/001). Voir également, la position du MRAX sur le projet de loi tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, mars 2002.
13. La Belgique a non seulement ratifié, le 7 août 1975, la Convention des Nations Unies du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales, mais elle a également adhéré, le 10 octobre 2000, au mécanisme de pétition individuelle devant le Comité pour l'élimination des discriminations raciales.
14. Voir, à ce sujet, la contribution de M. Gratia à *l'Année sociale 2001*, p. 80 et s.
15. Voir *infra*, au point III de l'exposé.
16. Sur l'exigence d'interprétation conforme, voir: CJCE, arrêt du 13 novembre 1990, *Marleasing*, aff. C-106/89, *Rec. p.* I-4135 (point 9).
17. Article 2, § 6 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination.
18. Outre les références qui y sont faites dans les deux lois anti-discriminatoires examinées ici, voir aussi la loi du 30 octobre 1998 qui a inséré un article 442bis dans le Code pénal en vue d'incriminer le harcèlement (*M.B.*, 17 décembre 1998) ainsi que la loi relative à la protection contre la violence et le harcèlement moral ou sexuel au travail du 11 juin 2002 (*M.B.*, 22 juin 2002).
19. Article 4 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination.
20. Voir à ce sujet: DE SCHUTTER O., *Discriminations et marché du travail. Liberté, égalité dans les rapports d'emploi*, Bruxelles, P.I.E., Peter Lang, 2001, p. 157 et s.
21. Cour d'arbitrage, n° 9/94, 27 janvier 1994, spéc. B.6.2. Voir pour un commentaire: DE SCHUTTER O., «La loi belge tendant à lutter contre la discrimination», *JT*, 2003, à paraître.
22. Modification de l'article 2bis de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, *M.B.*, 12 février 2003.
23. Articles 7 à 14 de la loi insérant dans le Code pénal de nouveaux articles 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 453bis, 514bis, 532bis.
24. Article 3 de la loi Moureaux du 30 juillet 1981.
25. En vertu de l'article 150 de la Constitution, la Cour d'assises est seule compétente pour connaître des «délits politiques».
26. Il s'agit de l'ASBL «Vlaamse Concentratie», l'ASBL «Nationalistisch Vormingsinstituut» et l'ASBL «Nationalistische Omroepstichting».
27. Trib. corr. Bruxelles, 29 juin 2001.
28. Cour d'appel Bruxelles, 26 février 2003.
29. N° de rôle : p.03.0487.N.
30. CECLR, «Egalité et diversité», *Rapport annuel*, 2001, point 1.3.4. Ce rapport peut être consulté sur le site du CECLR: <http://www.antiracisme.be>.
31. Le tribunal correctionnel de Liège a de nouveau condamné, le 2 décembre 2003, Hubert Defourny, pour infraction à la loi anti-raciste du 30 juillet 1981, à cinq mois de prison ferme et 990 euros d'amende. Il a été reconnu comme l'auteur d'un tract raciste distribué dans une commune wallonne pendant la campagne des élections communales d'octobre 2000. La sévérité de la condamnation est motivée par la persistance de l'intéressé dans ce type de délinquance et par l'absence de toute volonté d'amendement.
32. Article 19 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination.
33. Article 22 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination. Il est notamment prévu qu'«il est statué sur l'action nonobstant toute poursuite exercée en raison des mêmes faits devant toute juridiction pénale» et que «lorsque les faits soumis au juge pénal font l'objet d'une action en cessation, il ne peut être statué sur l'action pénale qu'après qu'une décision coulée en force de chose jugée a été rendue relativement à l'action en cessation».



34. Article 31 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination.
35. Article 20 de la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination. Il est à noter que cette possibilité existe déjà en vertu de l'article 1385bis du Code judiciaire dont la formule générale autorise tout juge, à la demande d'une partie, à assortir sa décision d'une astreinte pour le cas où la partie condamnée ne s'exécuterait pas. Seules les condamnations au paiement d'une somme d'argent et les décisions relatives à l'exécution d'un contrat de travail échappent à la possibilité de pareille contrainte (Avis du Conseil d'Etat (section de législation) 30.462/2, du 16 novembre 2000, relatif à la proposition de loi tendant à lutter contre la discrimination, *Doc. parl. Sénat*, 2-12/5, 21 décembre 2000, p. 9).
36. Article 19, §§ 3 et 4 de la loi tendant à lutter contre la discrimination.
37. Article 21 de la loi tendant à lutter contre la discrimination.
38. Voir les articles 7 à 9 de la loi relative au renforcement de la législation contre le racisme.
39. Depuis 1999, différentes condamnations ont pu intervenir devant les cours et tribunaux. Voir, notamment, Trib. corr. Bruxelles, 23 janvier 2001; Trib. corr. Bruxelles, 15 janvier 2002; Trib. corr. Bruges, 23 avril 2002. Dans cette dernière affaire, les membres de l'initiative citoyenne d'Ostende (Burgerinitiatief Oostende) ont été condamnés par le Tribunal correctionnel de Bruges à des amendes de 495,79 euros pour avoir diffusé des tracts racistes. Ils y avaient criminalisés les résidents d'un centre de transit. Ils prétendaient que les étrangers se recyclaient dans le crime, le trafic de drogues et la prostitution. Le juge argumente dans une décision fouillée qu'il ne s'agissait plus de l'exercice de la liberté d'expression, mais bien d'une incitation punissable à la haine de l'étranger et que la loi pénale avait été enfreinte. Médecins sans Frontières et le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme ont reçu un dommage moral de 1 euro. Pour le détail des autres jugements, voir le site du CECLR à l'adresse suivante: [http://www.antiracisme.be/fr/jurisprudence/jp\\_intro.htm](http://www.antiracisme.be/fr/jurisprudence/jp_intro.htm)
40. Loi du 12 février 1999 insérant un article 15ter dans la loi du 4 juillet 1989 relative à la limitation et au contrôle des dépenses électorales des partis politiques et un article 16bis dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat (12 janvier 1973), *Doc. parl. Ch.*, 1997-1998, n° 1084/23, *C.R.A. Ch.*, 10 décembre 1998, p. 290-292 et *Doc. parl. Sénat*, 1998-1999, n° 1197/6. A ce sujet, voir notamment: BRIBOSIA E. et JURAMIE M., «Restrictions légales aux libertés et droits des partis liberticides», *Revue du droit des étrangers*, 1999, n° 103, p. 191-212; DEPRE S., «Le financement public des partis politiques hostiles aux droits et libertés de l'homme», *RBDC*, 1999, p. 287-302. Voir aussi Cour d'arbitrage, arrêt n° 10/2001, du 7 février 2001 qui rejette le recours introduit à l'encontre de la loi du 12 février 1999 précitée.
41. Implicitement, l'adoption de cet arrêté royal pourrait toutefois entrer dans l'engagement du gouvernement fédéral à renforcer l'effectivité des mesures qui existent dans notre arsenal législatif pour «pouvoir défendre efficacement les valeurs fondamentales sur lesquelles reposent notre ordre démocratique et la protection des droits des citoyens».