

1993-2003

10 ans

**Centre pour l'égalité des chances et
la lutte contre le racisme**

Vers l'égalité



Comment obtenir cette publication

Ce rapport est disponible en français et en néerlandais.

Le prix est de 6€ + 2,50 € de frais de port.

Vous pouvez commander cette publication à la Direction Générale Communication Externe

- ❖ en effectuant un versement anticipé au CCP 679-0014702-55.
- ❖ par courrier électronique : shop@belgium.fgov.be

Mentionnez clairement : « 10 ans Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme: Vers l'égalité », la langue et le nombre d'exemplaires souhaités.

Vous pouvez également l'obtenir auprès du Centre d'Information de la Direction Générale Communication Externe, ouvert du lundi au vendredi, de 9 à 16 heures.

Direction Générale Communication Externe – Centre d'Information
Bld. du Régent 54 – 1000 Bruxelles – Tél : 02/514 08 00

Ce rapport est aussi consultable sur notre site internet :
[http:// www.antiracisme.be](http://www.antiracisme.be)

Ce rapport annuel est imprimé sur du papier recyclé

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION	9
I. LA NATIONALITE	13
II. DROIT DE VOTE	29
III. DISCRIMINATIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	31
1. Modification de la loi de 1981	31
2. Protocole d'accord avec les syndicats	32
3. Evolution des Conventions Collective de Travail.....	32
4. Valorisation de l'étude du Bureau International du Travail	33
5. Suites de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 29 avril 1998.....	37
6. Création de la Cellule Entreprise multiculturelle au Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (2001).....	39
7. Loi du 20 janvier 2003 modifiant la loi du 30 juillet '81	39
8. Les initiatives régionales	40
9. En guise de conclusion	48
IV. DISCRIMINATION DANS LE MONDE DU TRAVAIL	49
1. L'article 2bis de loi du 30 juillet 1981	50
2. Application de l'article 2bis de la loi du 30 juillet 1981 :.....	55
V. DISCRIMINATIONS DANS LES SECTEURS DES LOGEMENTS	67
1. Introduction	67
2. Contexte.....	69
3. L'évolution de l'art.1 et 2 de la loi du 30.7.1981	74
4. Conclusion et perspectives d'avenir.....	84
Annexe : Le protocole de non discrimination.....	89
VI. LA PREUVE ET LE DOL	91
1. Prouver la discrimination.....	91
2. Le dol.....	99
VII. RACISME ORGANISÉ	103
VIII. RÉGULARISATION	115
1. Introduction et contexte	115
2. Recommandations à l'issue de la campagne de régularisation	125

IX. L'INFLUENCE EUROPÉENNE SUR LE DROIT ET LA POLITIQUE D'ASILE	129
X. DIX ANNÉES DE POLITIQUE D'ASILE EN BELGIQUE	135
1. Asile et réfugiés	135
2. Evolution du contentieux des étrangers au Conseil d'Etat	137
3. La détention administrative des étrangers et les éloignements	139
4. L'accueil.....	148
XI. ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE	151
1. Conférence Interministérielle à la Politique des immigrés, 1992	151
2. Définition des fonctions dites spécifiques	152
3. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés, 1995	152
4. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés, 1996	153
5. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés, 1998	153
6. Région de Bruxelles-Capitale:	154
7. La fonction publique fédérale	155
8. Conclusions	156
XII. LA PROTECTION SOCIALE ET AUTRES.....	157
1. État de la question.....	157
2. Commentaires et propositions	157
3. En guise de conclusion	168
XIII. L'AIDE MÉDICALE URGENTE.....	179
XIV. LA DIVERSITÉ DANS LES SOINS DE SANTÉ.....	187
1. Généralités	187
2. Au niveau fédéral.....	196
3. En Communauté flamande.....	198
4. En Communauté française.....	199
XV. POLICE ET DIVERSITÉ.....	203
XVI. L'ISLAM.....	209
XVII. L'ENSEIGNEMENT.....	213
1. En Communauté française.....	213
2. En Communauté flamande.....	218
XVIII LA DOUBLE PEINE.....	223
1. Introduction	223
2. Evolution historique de la double peine.....	224
3. Les circulaires ministérielles	225

4.	Les initiatives visant à modifier les circulaires	226
XIX.	SERVICE FORMATION	229
1.	Service formation francophone.....	229
2.	Le service formation néerlandophone.....	250
XX	LA LÉGISLATION VISANT A COMBATTRE	275
	LA TRAITE DES ÊTRES HUMAINS	
1.	Le flou qui entoure la définition de la notion de traite des êtres humains	275
2.	Confusion concernant la possibilité d'une action en justice.....	291
3.	Pour l'avenir: clarifier les possibilités d'effectuer un travail	299
4.	Clarifier la question des indemnités octroyées aux victimes?.....	302
5.	Manque de clarté quant à l'extension de l'article 77bis.....	306
XXI.	LA PARTICIPATION LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ.....	307
1.	Introduction	307
2.	Une attention accrue a la participation.....	309
3.	La participation politique des personnes pauvres	311
4.	En guise de conclusion	317
	CONCLUSIONS	321
	ANNEXES	
1.	Recherche et poursuite du racisme en Belgique.....	327
2.	Politique d'intégration des immigrants	345
3.	Le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés.....	363
4.	Modernisation des status de séjour	383

DIX ANS ...

Le présent bilan ne s'est pas voulu une compilation des actions, recommandations, publications... du Centre pendant 10 ans. Nous avons opté pour la présentation, en parallèle au rapport annuel 2002 « classique », de textes de fond traversant tout aussi bien des questions liées à l'insertion et l'intégration des migrants, à l'asile, à la traite des êtres humains, à la pauvreté, ... un puzzle subjectif en quelque sorte !

Dix années déjà que le Centre sortait des limbes, ou plus exactement, de la volonté du Parlement qui vota sa création le 23 février 1993, à la suite du commissariat royal à la politique des immigrés.

Création donc d'un Service public, autonome, relié institutionnellement au Premier Ministre, accompagné par un Conseil d'Administration pluraliste et chargé de ... « *promouvoir l'égalité des chances et de combattre toute forme de distinction, d'exclusion, de restriction ou de préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine ou la nationalité.* » Il est en outre, dès sa création, chargé de stimuler la lutte contre la traite des êtres humains. Ultérieurement, il s'attachera aux questions de précarité, d'exclusion sociale et verra la création d'un service spécifique en la matière, faisant l'objet d'un accord de coopération entre l'Etat fédéral et les entités fédérées.

Dès 1993, le Centre peut accueillir des personnes victimes de racisme, ester en justice, effectuer des études, remettre des avis et recommandations aux autorités publiques ou à des instances privées, il peut consulter les Régions et Communautés, produire des outils d'information...

Depuis février 2003, le Centre est également compétent dans la lutte contre les discriminations dites « non raciales » (handicap, état de santé, orientation sexuelle, âge, convictions philosophiques et religieuses, caractéristique physique, fortune, et le sexe -dont est chargé un institut spécifique-).

Enfin, un observatoire des migrations renforcera l'action du Centre en matière d'asile et abordera l'ensemble des questions qui peuvent se poser depuis « la décision » de départ d'une personne de son pays d'origine, son arrivée sur le territoire belge, son parcours de vie ici, et, le cas échéant, son éloignement éventuel, volontaire ou non.

Des grandes thématiques reviennent dans cet ouvrage, comme la question de la discrimination à l'embauche, au logement, la difficulté de la preuve en la matière, l'accès à la fonction publique et sa lente évolution, les avancées souvent lentes en matière de politique d'asile, l'aide médicale urgente, le racisme organisé, etc.

Mais la vie du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, ce sont aussi des moments forts.

Trois semaines en janvier 2000 pendant lesquelles les candidats à la régularisation attendaient dès 6 heures du matin devant le bâtiment, comme devant d'autres services publics et associations. On ne pourra jamais raconter ces récits de vie, ces exils aux routes parfois bien sinueuses, l'angoisse et le plus souvent la misère. Mais aussi la sortie de l'ombre et les regards clairs !

Ce sont des Etats Généraux, en 1997, rassemblant plus de 1000 personnes autour de thématiques préparées depuis des mois dans des groupes de travail.

C'est, au quotidien, des hommes et des femmes qui tentent de dire les harcèlements, les discriminations et injustices dont ils sont victimes. Ce sont eux et d'abord eux qui justifient l'existence d'un service public tout à leur disposition.

Dans bien des dossiers, l'action du Centre aura été complémentaire d'autres volontés et projets, portés par les pouvoirs publics ou des associations : songeons à la correctionnalisation du délit de presse à caractère raciste, aux démarches et élections qui conduiront à la mise sur pied d'un Exécutif des Musulmans, à la lutte contre l'absentéisme et le décrochage scolaires, à la coordination d'un audit sur le racisme à l'armée...

Des déceptions, des attentes ont émaillé aussi ces 10 ans. Le chantier est toujours ouvert !

Et il s'agira, avec les compétences nouvelles qui lui ont été attribuées, que le Centre garde une image forte et claire vis-à-vis de son premier public : les personnes étrangères et d'origine étrangère. La lutte contre le racisme restera une priorité, quand bien même les autres discriminations feront l'objet d'un travail intensif.

La place atypique du Centre, entre les terrains et les responsables politiques, a aussi constitué une expérience singulière : analyses, avis, recommandations, expertises ... pas toujours suivies par les Gouvernements, évidemment ! Positions tantôt publiques, tantôt discrètes, la finalité restant toujours de faire évoluer les législations, les pratiques administratives, les institutions et les mentalités.

Le Centre a démarré avec un élan que l'on pourrait qualifier de « militant », a ouvert ou forcé bien des portes, dans des conditions parfois précaires. Aujourd'hui, il s'agrandit, se voit confier de nouvelles missions et se devra de ne pas « s'institutionnaliser » outre mesure, au risque de privilégier son fonctionnement au détriment du combat contre les discriminations, du soutien des personnes victimes et du projet pour une société réellement plurielle et heureuse de l'être !

Eliane Deproost
Directrice adjointe

Johan Leman
Directeur

I. LA NATIONALITE

Le présent chapitre n'a pas pour objet de faire un relevé exhaustif de l'évolution de la question de la nationalité entre 1993 et 2003, il se limite à faire état de l'analyse faite par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, des propositions qu'il a formulées dans ses rapports successifs et des actions qu'il a menées sur la question.

Sauf pour les questions d'actualité et les perspectives d'avenir, les sources sont constituées exclusivement des rapports du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.¹

Lorsque le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est créé (1993), la Belgique connaît le code de la nationalité tel qu'il a été adopté en 1984². Ce code établit une distinction entre les règles d'attribution de la nationalité belge et les modes d'acquisition de la nationalité belge.

L'attribution se réalise en l'absence de toute démarche volontaire de l'intéressé. Il devient belge automatiquement (en général du fait de sa naissance).

L'acquisition de la nationalité suppose la formulation d'une demande et d'une démarche active de la personne concernée. L'acquisition peut prendre la forme d'une déclaration, d'une option ou encore d'une demande de naturalisation à la Chambre des représentants.

1993/1994

L'année de création du Centre voit également une deuxième réforme importante de ce code³. En effet, la loi du 6 août 1993⁴ apporte les modifications principales suivantes :

- Abrogation de la distinction entre « grande naturalisation » et « naturalisation ordinaire ».
- Disparition de la notion de « Belge de naissance ».

Ces deux changements apportent l'égalité de droits et de devoirs entre tous les Belges.

- Diminution des droits d'enregistrement.
- Allongement de la durée de résidence exigée pour certains conjoints étrangers de Belges avant de pouvoir faire l'option suite au mariage. Cette disposition vise à décourager les mariages contractés dans l'unique but d'obtenir la nationalité belge. Entre 1984 et 2003, c'est l'unique modification législative qui ne constituera pas une facilitation de l'acquisition ou de l'attribution de la nationalité belge.

A l'occasion de cette modification législative, le Centre mène une campagne de promotion du Code de la nationalité. La brochure « Devenir belge », conçue au temps du Commissariat royal à la politique des immigrés (1992), a été adaptée et largement diffusée.

Malgré les modifications de 1991 et de 1993, le Centre constate que *«la procédure d'obtention de la nationalité belge par naturalisation a révélé certains dysfonctionnements qui allongent inutilement la procédure »*⁵. Dès lors, le Centre a transmis différentes propositions au Ministre de la justice en vue de simplifier la procédure :

- *« accélérer la procédure de naturalisation en réduisant le nombre de contrôles successifs des dossiers et en désignant un magistrat spécialement affecté à cette matière ;*

1 Il s'agit de :

« Engagements pour l'égalité », I. Actions du Centre, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 1994 (plus bas « Rapport 93/94 I ») ;

« Engagements pour l'égalité », II. Etat des lieux, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 1994 (plus bas « Rapport 93/94 II ») ;

« Engagements pour l'égalité », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 1995 (plus bas « Rapport 95 ») ;

« Engagements pour l'égalité », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, décembre 1996 (plus bas « Rapport 96 ») ;

« Engagements pour l'égalité », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avril 1998 (plus bas « Rapport 97 ») ;

« Egaux et reconnus », Bilan 1993-1999 et perspectives, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (plus bas « Rapport 98 ») ;

« Citoyens à part entière », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, mai 2000 (plus bas « Rapport 99 ») ;

« Un combat pour les droits », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, avril 2001 (plus bas « Rapport 2000 ») ;

« Egalité et diversité », Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Mars 2002 (plus bas « Rapport 2001 »).

Les Rapports 97 et suivant sont disponibles sur le site internet du Centre : www.antiracisme.be

2 Loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la nationalité belge (M.B. 12 juillet 1984).

3 La première réforme a été introduite par la loi du 13 juin 1991.

4 Loi du 6 août 1993 modifiant le Code de la nationalité belge et les lois relatives à la naturalisation (M.B. 23 septembre 1993).

5 « Rapport 93/94 I », p. 29.

- *ouvrir la possibilité d'acquisition de la nationalité aux jeunes nés en Belgique par déclaration entre 18 et 30 ans ;*
- *élargir les possibilités d'acquisition de la nationalité par option aux étrangers résidant sur le territoire depuis un certain nombre d'années ;*
- *ou simplifier fondamentalement la procédure actuelle en annulant certaines étapes pour la plus grande partie des dossiers qui s'y prêtent. »⁶:*

1995

Le législateur adopte le 13 avril 1995 une loi visant à simplifier la procédure de naturalisation⁷ pour qu'elle soit plus rapide. En effet, une demande de naturalisation prenait entre trois et cinq ans, ce qui était considéré comme excessif

Cette loi ne vise que la procédure, les conditions de fond et de recevabilité restant inchangées. La loi a réduit le nombre d'étapes et a assigné des délais aux différentes autorités appelées à intervenir⁸.

Cette loi n'entrant en vigueur qu'au premier janvier 1996, le rapport 95 ne formule qu'une proposition : « mise en œuvre de la nouvelle procédure de naturalisation en veillant à donner les moyens nécessaires aux services concernés »⁹. Dans la perspective de cette entrée en vigueur, le Centre prépare une mise à jour de la brochure « Devenir belge » et une action d'information.

Cependant, le Centre développe une réflexion critique sur le concept de « volonté d'intégration » tel qu'il est exigé dans le Code de la nationalité¹⁰. Qu'elle soit présumée ou non, cette volonté d'intégration se déduit ou se démontre de différents éléments tels que la naissance en Belgique, une résidence et une scolarité en Belgique durant l'enfance et l'adolescence, le fait d'avoir un parent belge, un mariage avec un(e) Belge, la résidence prolongée en Belgique, la connaissance de la langue ... Mais l'appréciation de ces différents critères fait l'objet d'interprétations divergentes qui ouvrent parfois la porte à l'arbitraire et parfois d'une jurisprudence contradictoire.

En fait, l'ambiguïté se trouve dans la loi elle-même : « *l'intégration est-elle une condition préalable à l'octroi de la nationalité, ou au contraire, l'octroi de la nationalité est-il un facteur important d'intégration des populations d'origine étrangère ? En d'autres termes, la nationalité est-elle l'aboutissement du processus d'intégration, ou bien est-elle un instrument au service de la politique d'intégration ?* »¹¹

Sans encore formuler de proposition explicite, le Centre conclut cette analyse sur la difficulté de donner un contenu clair à la notion d'intégration elle-même et sur la nécessaire mise en question de tous les acteurs de la société et pas seulement des étrangers.

⁶ Id, p. 30.

⁷ Loi, du 13 avril 1995 modifiant la procédure de naturalisation et le Code de la nationalité belge (M.B. 10 juin 1995).

⁸ Pour une description des modifications de procédure voir le « Rapport 95 » page 45.

⁹ « Rapport 95 », p. 46.

¹⁰ Id, pp. 119-122.

¹¹ id, p. 120.

1996

Aucune modification législative ou réglementaire n'est signalée. C'est l'occasion pour le Centre de faire le point sur la législation existante et de formuler différentes propositions¹².

Après une brève synthèse sur les différents moyens de devenir belge, le rapport revient sur le problème de la volonté d'intégration développé dans le rapport de l'année précédente. Manifestement, la mise en œuvre de cette notion continue à poser de nombreux problèmes d'interprétation et aucune directive ou jurisprudence ne parvient à harmoniser les pratiques, chaque autorité, voire chaque agent, pouvant librement lui donner le contenu qu'elle trouve adéquat, notamment à travers le questionnaire qui est à compléter.

Dès lors, le Centre est amené à formuler une proposition principale, à savoir l'abandon de la preuve de la volonté d'intégration au profit de l'introduction d'un critère objectif tel que la durée de résidence sur le territoire. Il va jusqu'à proposer la durée de cinq ans, éventuellement assortie d'exception.

Le maintien de l'exclusion en cas de faits personnels graves doit demeurer pour éviter « *l'octroi de la nationalité aux personnes qui ont fait montre d'un refus d'acceptation de nos lois et principes démocratiques* »¹³.

Le Centre formule deux propositions complémentaires.

Prenant en compte la suspension du service militaire obligatoire, il propose la suppression de la limite d'âge, fixée à 30 ans, pour qu'un étranger, né en Belgique, puisse faire la déclaration prévue à l'article 12 bis du Code.

La seconde proposition complémentaire vise à aligner la procédure d'option sur la procédure de déclaration.

Enfin, intégrant toutes les remarques, le Centre présente une proposition globale de réforme du Code de la nationalité belge à la fois sur les conditions d'accès et la procédure¹⁴.

Pour la première fois, le rapport du Centre comporte une annexe informative sur les aspects démographiques. Cette annexe comprend les chiffres de changement de nationalité de 1985 à 1995.¹⁵

1997

Sans modification législative, le Centre rappelle, de manière synthétique, les propositions formulées (principale et complémentaires) dans le rapport précédent, sans pour autant reprendre explicitement la proposition globale¹⁶.

Un nouveau problème a émergé dans l'application de la réglementation et plus spécialement de la nécessité de joindre un acte de naissance, le cas échéant soumis aux formalités de droit de timbre, de légalisation et de traduction, tel que prévu dans l'Arrêté royal du 13 décembre 1995. Il est parfois très difficile, fort onéreux, voire

¹² « Rapport 96 », pp. 99 à 104.

¹³ Id, p. 102.

¹⁴ Pour un détail des propositions voir « Rapport 96 », pp. 103 et 104.

¹⁵ « Rapport 96 », annexe, pp. 7 et 8.

¹⁶ « Rapport 97 », pp. 39 et 40.

même impossible pour une personne de se procurer cet acte de naissance. C'est pourquoi le Centre propose une révision de l'AR du 13/12/95 selon la formulation suivante :

« 1° acte de naissance du demandeur, ou document équivalent délivré par les autorités diplomatiques ou consulaires du pays d'origine. En cas d'impossibilité ou de difficultés sérieuses à se procurer cet acte, il peut être remplacé par un acte de notoriété visé aux articles 71 et 72 du Code civil.

L'impossibilité ou les difficultés sérieuses sont examinées par la Commission des naturalisations de la Chambre. »¹⁷

1997 a été l'année européenne contre le racisme. A cette occasion, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a organisé les « Etats généraux pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme » le 29 novembre 1997. Si aucun groupe de travail « nationalité » n'a été réuni sur la question de la nationalité, celle-ci a cependant été évoquée de manière explicite autour du thème de la participation politique des étrangers. Le rapport comporte un compte rendu de ces Etats généraux et, sur cette dernière question, une analyse de Dirk JACOBS¹⁸.

Le lien entre participation politique (droit de vote et d'éligibilité) et nationalité y est abondamment évoqué. Dans les propositions qui sont formulées pour améliorer la participation politique, la première stratégie envisagée est « *de nouvelles initiatives pour encourager l'obtention de la nationalité belge* »¹⁹. Outre une réforme des conditions d'obtention et de la procédure, l'auteur va jusqu'à poser la question de savoir si « *la naturalisation ne doit pas devenir un droit plutôt qu'une faveur* » et si on ne peut pas envisager que « *la citoyenneté nationale serait accordée de manière quasiment automatique aux demandeurs pour autant qu'ils répondent à une série de conditions* »²⁰.

Par ailleurs, au nom de la légitimité démocratique, ce texte comporte un plaidoyer pour l'ouverture du droit de vote et d'éligibilité aux étrangers pour les élections communales, provinciales et régionales.

Il faut préciser que ces réflexions et propositions sont celles issues des Etats généraux sans pour autant que le Centre ne les reprenne nécessairement toutes à son compte.

1998

Une nouvelle modification du Code de la nationalité intervient en 1998²¹. Il s'agit une fois encore de simplifier la procédure sans toucher aux conditions de fond. On voit l'instauration d'un guichet unique puisque toutes les demandes d'acquisition de la nationalité doivent être introduites auprès de l'Officier de l'Etat civil du lieu de résidence principale du demandeur. Seule les demandes de naturalisation suivent une autre voie puisqu'elles

¹⁷ Id. p. 40.

¹⁸ « Les nouveaux venus dans la politique. Réflexions sur la participation politique des étrangers », Dirk JACOBS in « Rapport 97 », pp. 163 à 178.

¹⁹ Id, p.171.

²⁰ Ibid.

²¹ Loi 22 décembre 1998 modifiant le Code de la nationalité belge en ce qui concerne la procédure de naturalisation (M.B. 6 mars 1999).

s'introduisent toujours auprès de la Chambre des représentants. Cette loi harmonise également les différentes procédures d'avis (Parquets) et simplifie le questionnaire destiné à l'évaluation de la volonté d'intégration.

Avant même que cette loi ne soit entrée en vigueur, le Centre regrette qu'une réforme plus importante n'ait pas été apportée. Il constate en effet que « continueront d'exister dans le Code, ..., des dispositions prêtant à discussion en matière d'attribution et d'acquisition de la nationalité belge »²². Ainsi, la volonté d'intégration, avec les difficultés de son évaluation, reste une des conditions légales. Le Centre rappelle les propositions formulées dès le rapport 96.

Suivant directement le chapitre sur la nationalité, le Centre aborde la question des droits politiques pour les étrangers en se réjouissant de la révision ouverte de l'article 8 de la Constitution et en espérant que « le prochain Gouvernement réalise le plus rapidement possible le droit de vote au niveau communal par une loi »²³.

Enfin, dans l'annexe sur l'aperçu démographique, le Centre publie des chiffres sur les changements de nationalité entre 1983 et 1997²⁴.

1999

Le rapport annuel n'aborde la question de la nationalité qu'à travers une analyse démographique des acquisitions de la nationalité belge de 1991 à 1997²⁵.

2000

L'année 2000 connaît la plus grande réforme du Code de la nationalité depuis 1984²⁶. L'acquisition de la nationalité belge est considérablement facilitée tant par un assouplissement des conditions de fond que par une simplification de la procédure.

Sans entrer dans les détails, signalons par rapport aux propositions qui avaient été formulées par le Centre, que la réforme va plus loin. Par exemple:

- La condition de la volonté d'intégration a été supprimée. On considère que par sa seule demande de nationalité, l'étranger apporte la preuve de sa volonté de s'intégrer.
- Le délai pour demander la naturalisation a été rapporté à trois ans de résidence (deux ans pour les réfugiés reconnus).
- Il est possible pour un étranger ayant sa résidence principale depuis sept ans en Belgique de faire une déclaration de nationalité à la commune pour autant qu'il soit admis ou autorisé à séjourner pour une durée illimitée ou qu'il soit établi.
- Des délais raccourcis (un mois à dater de l'accusé de réception) sont imposés aux Parquets pour remettre leur avis.

²² « Rapport 98 », p. 67.

²³ Id, p. 69.

²⁴ Id, p. 235.

²⁵ « Rapport 99 », pp. 132 à 136.

²⁶ Lois du 1^{er} mars 2000 modifiant certaines dispositions du Code de la nationalité belge (M.B. 5 avril 2000 et 6 avril 2000).

D'autres modifications importantes ont encore été apportées²⁷.

Dès l'entrée en vigueur de la loi, le Centre a constaté diverses difficultés dans sa mise en œuvre, difficultés qui tiennent autant au manque de préparation et de formation des personnes chargées de la procédure, au manque de moyens alloués aux administrations (O.E. , sûreté de l'Etat, ...) ou aux Parquets pour faire face aux délais imposés par la loi, à la mauvaise volonté de certains acteurs qui ne cachent pas toujours leur réticence à appliquer une loi dont ils ne partagent pas la « générosité » ... Le rapport 2000 apporte de nombreuses illustrations de ces difficultés²⁸. Si le Code de la nationalité paraît très libéral sur papier, l'acquisition de la nationalité belge se heurte encore à de nombreux obstacles.

A l'occasion de cette nouvelle loi, le Centre a publié et diffusé une nouvelle brochure « Devenir belge ».

Indépendamment de cette réforme et des commentaires qui l'accompagnent, le rapport 2000 comporte une analyse socio-démographique assez détaillée de l'acquisition et de l'attribution de la nationalité belge²⁹. En voici les conclusions principales :

- *« La naturalisation reste la voie principale d'accès à la nationalité belge même si le nombre de naturalisations a diminué en 1999 par rapport à l'année précédente.*
- *Parallèlement, l'acquisition par effet collectif d'une autre acquisition, qui constituait la seconde grande voie d'accès à la nationalité, a vu son importance diminuer.*
- *A contrario, la déclaration de nationalité constitue, en 1999, la seconde voie d'accès à la nationalité.*
- *Dans le contexte général de baisse des acquisitions de la nationalité belge, la place des nouveaux belges par mariage s'accroît (15 % des « nouveaux belges » de 1999), mais cette hausse reste modérée et est surtout notable car les autres voies d'accès à la nationalité sont en recul.*
- *L'acquisition de la nationalité belge est un événement qui se produit tôt dans la vie d'un individu. Un peu moins de 50 % des changements de nationalité ont lieu avant 18 ans, et 90 % avant 40 ans.*
- *Parmi tous les groupes d'étrangers, les plus forts taux de naturalisation se rencontrent chez les réfugiés et les plus faibles chez les ressortissants communautaires car ceux-ci ont peu d'intérêt à changer de nationalité en comparaison des ressortissants extra-communautaires »³⁰*

2001

Le rapport ne comporte aucun chapitre concernant la nationalité, ni comme état des lieux, ni comme proposition, ni comme analyse démographique.

Les plaintes et demandes d'information

Une des missions du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est l'information et le recueil de plaintes. De manière relativement constante, le Centre³¹. est proportionnellement plus souvent sollicité pour donner des informations sur la nationalité (dans le top 3 des demandes d'info) que pour recevoir et traiter des plaintes (entre 4 et 6 % des plaintes, ce qui met les questions de nationalité autour de la 10^{ème} place dans le secteur plaintes). Il est vrai que contrairement à l'application de la législation en matière de racisme³², le Centre n'est ni amené, ni habilité, à intervenir dans les procédures de naturalisation ou à représenter les demandeurs.

Aujourd'hui et demain

Nous pouvons raisonnablement nous attendre à ce que la question de la réforme du Code de la nationalité se retrouve sur la table de négociation des prochains partenaires gouvernementaux, en lien ou non avec la question du droit de vote et d'éligibilité des étrangers.

En effet, la législation actuelle fait l'objet de nombreuses critiques, soit en raison de son caractère jugé trop libéral par certains, soit en raison de son caractère illusoire (impraticable ?) en non respecté dans les faits. Cette situation est d'ailleurs entérinée par le Ministre de la Justice qui a donné des directives au Parquet sur la question de la délivrance des accusés de réception, directives qui sont en contradiction avec le prescrit légal.

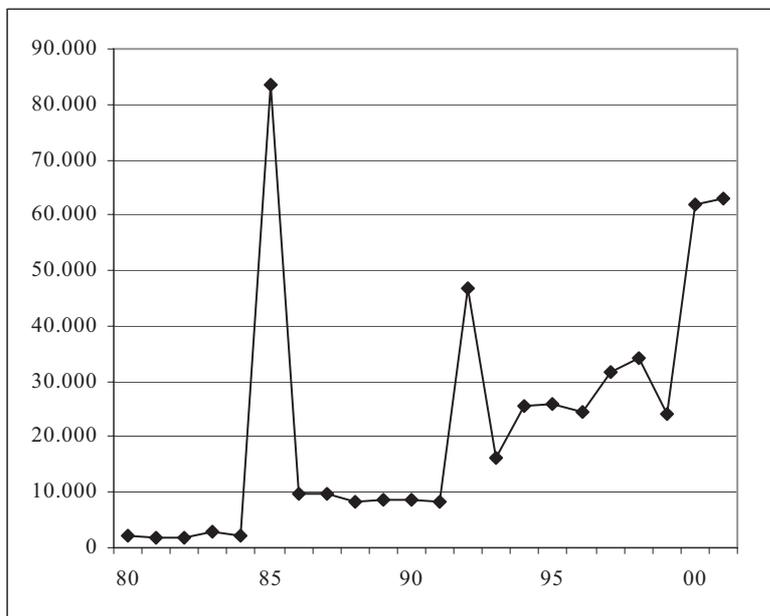
Quelles sont aujourd'hui les questions techniques qui posent problèmes dans l'application de la loi ?

- La délivrance et/ou la reconnaissance de l'acte de naissance ou du document en tenant lieu (document diplomatique ou consulaire, acte de notoriété).
- Appréciation variable et parfois imprécise du concept de « faits personnels graves ».
- Le (non)respect des délais (courts) imposés au Parquet, à l'Office des étrangers et à la sûreté de l'Etat.

Mais au-delà de ces questions techniques se posent des questions de principe. Le Centre y restera attentif.

Les chiffres

L'acquisition de la nationalité belge est, nous semble-t-il, une étape importante de l'intégration, un aboutissement ou tout du moins un épisode majeur dans ce parcours. En Belgique, le processus fut profondément influencé dans les vingt dernières années par une succession de lois modifiant les modalités d'acquisition et d'attribution de la nationalité.



L'année 1985 constitue une première rupture dans l'histoire de l'acquisition de la nationalité belge. En un an, plus d'étrangers ont acquis la nationalité belge que pendant l'ensemble de l'histoire du pays.

L'entrée en vigueur au 1er janvier 1992 de la loi du 13 juin 1991 modifiant le Code de la nationalité belge et les articles 569 et 628 du Code judiciaire (*Moniteur belge*, 3 septembre 1991) constitue à tout point de vue une autre

rupture. On observait auparavant un peu plus de 8 000 acquisitions et attributions de la nationalité par an ; mais l'année 1992 a vu plus de 46 000 personnes acquérir la nationalité belge. Ce nombre est ensuite revenu à un niveau plus faible, mais nettement supérieur aux années précédentes et en croissance sur l'ensemble des 6 années suivantes. Au contraire des modifications introduites par la loi du 28 juin 1984 relative à certains aspects de la condition des étrangers et instituant le Code de la Nationalité belge (Moniteur belge, 12 juillet 1984), le phénomène de croissance s'est donc installé dans la longue durée. En 1999, le nombre de "nouveaux belges" a de nouveau diminué dans l'attente de la modification législative de 2000.

Nous observons une troisième forte augmentation à partir de 2000, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité du 1^{er} mars 2000. Avec la simplification de la procédure pour demander la nationalité belge, le nombre de nouveaux Belges a augmenté de plus du double. Il est passé d'une moyenne annuelle de 30.000 dans la seconde moitié des années nonante à 62.000 en 2000 et 63.000 en 2001. Ce doublement a lieu pour toutes les nationalités, et également pour les ressortissants non -européens.

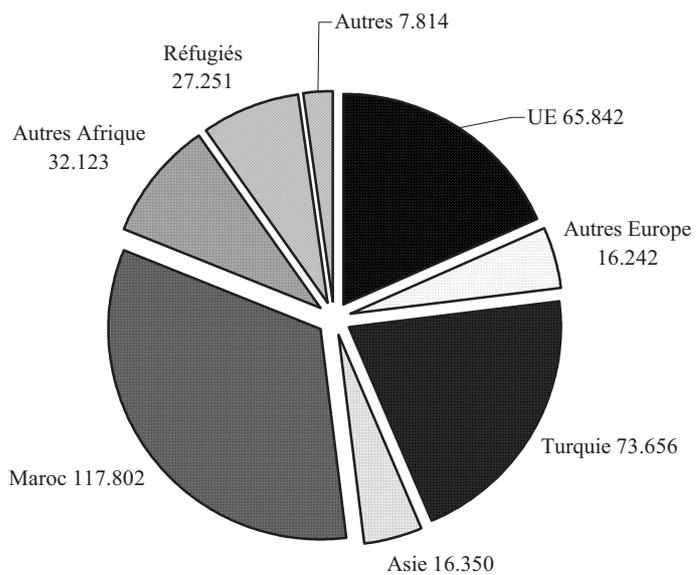
Changements de nationalités entre 1997 et 2001

	1997	1998	1999	2000	2001
Italie	1.728	1.536	1.187	3.650	3.451
Autres U.E.	1.655	1.464	1.182	2.645	3.154
Autres Europe	1.487	1.863	1.516	3.262	3.675
Turquie	6.890	6.184	4.046	16.185	13.689
Autres Asie	1.841	1.802	1.416	2.474	3.012
Maroc	11.115	13.527	9.154	21.915	24.014
Autres Afrique	2.621	3.402	3.298	5.991	6.269
Réfugiés	4.067	3.924	2.181	4.726	4.447
Autres	680	819	671	1.132	1.271
TOTAL	32.084	34.521	24.651	61.980	62.982

La demande de la nationalité belge va étroitement de pair avec l'intérêt que chaque individu porte au fait de devenir belge. Les membres de l'UE ont peu d'intérêt à changer de nationalité, en comparaison avec les ressortissants hors UE. Dans tous les groupes d'étrangers, on trouve le plus haut pourcentage de changements de nationalité dans le chef des réfugiés et des ressortissants non-européens.

En chiffres absolus, les Marocains forment le groupe le plus important avec 117.000 nouveaux belges en 11 ans, suivis des Turcs et des ressortissants de l'UE (principalement des Italiens et, dans une moindre mesure, des Français). La plus grande partie des 32.000 "autres Africains" est constituée principalement, en ordre décroissant, de Congolais, Algériens et Tunisiens.

Changements de nationalités entre 1991 et 2001



II. DROIT DE VOTE

L'exercice par des personnes ne possédant pas la nationalité belge des droits de vote et d'éligibilité au niveau communal

Le Traité de Rome prévoit l'obligation pour les Etats membres, de permettre aux étrangers ressortissants d'un autre Etat membre de participer aux élections locales. Une directive a été adoptée par le Conseil de l'Union européenne le 19 décembre 1994, afin de mettre ce principe en oeuvre. Il appartenait aux Etats membres, destinataires de cette directive, d'adapter leur législation interne.

En ce qui concerne la Belgique, la transposition de cette directive supposait une modification de l'article 8 de la Constitution. Plusieurs modifications de cet article étaient possibles:

- une modification de type "fermé", qui laisserait la condition de nationalité dans l'article 8, mais qui prévoirait d'y ajouter une exception pour les ressortissants de l'Union européenne, ou pour les ressortissants d'Etats qui accordent un droit réciproque aux ressortissants belges;
- une modification de type "ouvert", qui retirerait la condition de nationalité des conditions d'exercice des droits politiques dans la Constitution elle-même.

Le Centre avait plaidé pour le second type de modification parce qu'il permettait de lever d'ores et déjà le verrou de l'accès futur d'autres catégories d'étrangers aux droits politiques au niveau local. La modification de type "ouvert" n'impliquant évidemment pas que tous les étrangers bénéficieraient automatiquement des droits politiques, mais bien de permettre l'ouverture d'un débat.

Le Centre avait dès lors tout lieu d'être satisfait du vote intervenu fin octobre 1998 à la Chambre à propos du nouvel article 8 de la Constitution. Celui-ci permettait désormais à la loi d'organiser le droit de vote des citoyens de l'Union européenne, et il ajoute que ce droit peut être étendu par la loi aux autres résidents en Belgique. La seule restriction, prévue dans une disposition transitoire de l'article 8, concernant cette dernière loi porte sur sa date d'adoption, à savoir qu'elle ne peut pas intervenir avant le 1er janvier 2001.

Lors de sa réunion du 6 novembre 2001, le Conseil d'Administration du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a rappelé et a confirmé sa position sur le fait que tous les habitants dans le pays, quelle que soit leur nationalité, devraient, après un séjour légal d'un certain nombre d'années, avoir accès à l'exercice des droits de vote et d'éligibilité.

Cette position souligne les efforts que le Centre avait entrepris en son temps en vue d'une révision « ouverte » de l'ancien article 8 de la Constitution, consistant en la suppression dans cette dernière de l'exigence de nationalité pour l'exercice des droits politiques.

Déjà dans son rapport de synthèse couvrant les 6 premières années de ses activités (1993-1999), le Centre avait exprimé l'espoir « *que le prochain Gouvernement instaure le plus rapidement possible le droit de vote au niveau communal (pour les non-Européens) par une loi* » (voir *Egaux & Reconnus*, Rapport annuel p. 69).

La prise de position actuelle du Centre confirme donc la nécessité d'un choix clair dans le sens d'une politique d'égalité de droits.

III. DISCRIMINATIONS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Si aujourd'hui la question des inégalités de traitement sur le marché du travail est abordée dans la presse, au sein des partis politiques, dans les fédérations d'entreprises et dans les organismes publics de placement, il n'en a pas toujours été de même, loin s'en faut. Néanmoins, nous assistons depuis une dizaine d'années à une prise en considération croissante de cette question tant par le biais de la mise au point de l'arsenal juridique que par la mise en œuvre de dispositifs fédéraux et régionaux. Le texte qui suit énumère les moments les plus importants de la lutte contre la discrimination sur le marché du travail.

1. **Modification de la loi de 1981 tendant à réprimer les actes inspirés par le racisme et la xénophobie**

Modifiée par la loi du 12 avril 1994, le champ d'application de la loi de 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie fut étendu aux relations professionnelles.

Rappelons que la loi de 1981 définit en son article 1^{er} la discrimination comme étant « *toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ayant ou pouvant avoir pour but ou pour effet de détruire, de compromettre ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou tout autre domaine de la vie sociale* ».

La loi du 12 avril 1994 par son article 2bis (nouveau), punit désormais « *quiconque (qui) commet une discrimination raciale lors du placement, de la formation professionnelle, de l'offre d'emploi, du recrutement, de l'exécution du contrat de travail ou du licenciement d'un travailleur* ».

2. **Protocole d'accord avec les syndicats**

Quelques mois plus tard, un protocole de coopération fut conclu entre la FGTB et le Centre. En vertu de ce protocole, les plaintes pour racisme et discrimination signalées par la structure syndicale sont transmises au Centre. Cette collaboration est suivie par un comité d'accompagnement, qui examine les plaintes traitées. Un protocole semblable fut conclu un an plus tard avec la CSC et ensuite avec le syndicat libéral CGSLB.

3. **Evolution des Conventions Collectives de Travail**

3.1. **Convention Collective de travail pour le travail intérimaire (1996)**

En matière de conventions sectorielles, seul le secteur de l'intérim s'est doté d'une convention particulière, à savoir, la CCT du 7 mai 1996 (conclue au sein de la Commission paritaire pour le travail intérimaire), qui élabore un code de bonnes pratiques relatif à la prévention de la discrimination raciale. Cette convention a été rendue contraignante par l'arrêté royal du 9 septembre 1996.

3.2. Convention Collective de Travail 38

En 1995, à la demande du Centre, une enquête a été réalisée au sein du Conseil National du Travail pour évaluer l'évolution de l'application de la Convention Collective de Travail CCT 9bis, qui prévoit la communication des statistiques relatives à l'embauche de personnes étrangères dans l'entreprise, à la demande des travailleurs et de la CCT 38bis (qui prévoit l'interdiction de toute discrimination à l'embauche). Cette enquête a notamment mis en évidence que la CCT 9bis était un instrument insuffisamment utilisé, et que la CCT 38bis tombait en désuétude dans la mesure où la loi du 31 juillet 1981, modifiée en 1994, rendait punissables les discriminations sur le marché de l'emploi.

Suite à la Conférence interministérielle à la politique des immigrés du 29 avril 1998 (voir ci-dessous) et sur proposition du Centre, la Ministre de l'Emploi et du Travail a interpellé le Conseil National du Travail afin de compléter la CCT 38bis par une nouvelle CCT à caractère contraignant.

Ainsi, la CCT n° 38⁽³³⁾ dispose, en son article 2bis relatif aux devoirs de l'employeur en matière de recrutement et de sélection que celui-ci "ne peut traiter les candidats de manière discriminatoire. Pendant la procédure, l'employeur doit traiter tous les candidats de manière égale. Il ne peut faire de distinction sur la base d'éléments personnels lorsque ceux-ci ne présentent aucun rapport avec la fonction ou la nature de l'entreprise, sauf si les dispositions légales l'y autorisent ou l'y contraignent."

Ainsi l'employeur ne peut en principe faire de distinction sur la base de l'âge, du sexe, de l'état civil, du passé médical, **de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique**, des convictions politiques ou philosophiques, de l'affiliation à une organisation syndicale ou à une autre organisation, de l'orientation sexuelle, d'un handicap". Cette convention a été rendue contraignante et sa violation sanctionnée pénalement par la Convention 38 quater du 17/07/1999, et rendue obligatoire par l'arrêté royal du 08.10.99.

4. Réalisation et valorisation de l'étude initiée par le Bureau International du Travail (BIT)

4.1 L'étude

Un des moments forts dans la prise de conscience du processus discriminatoire fut certainement l'engagement de la Belgique dans la dynamique initiée par le Bureau International du Travail visant à mesurer l'ampleur de cette question en Europe. Ainsi, entre 1994-1997, la Belgique s'est engagée dans un processus de recherche inter-universitaire³⁴ visant à mesurer l'ampleur du phénomène discriminatoire dans les trois régions du pays.

L'étude était basée sur l'hypothèse selon laquelle, à qualifications égales (diplômes et expérience professionnelle), les Belges d'origine marocaine ne disposent pas des mêmes chances d'insertion professionnelle, **du fait de leur origine** que les Belges d'origine.

Les tests réalisés sur le terrain ont permis de réunir des informations objectives sur le comportement réel des employeurs lors du recrutement de travailleurs autochtones et allochtones. L'enquête, achevée, en 1997 a mis en évidence un taux de discrimination de 39,2 % en Région flamande, de 34,1 % en Région bruxelloise et de 27 % en Région wallonne.

Outre des refus d'embauche, l'étude du BIT permet d'observer des comportements différenciés: déclaration mensongère, altération de la procédure d'embauche, informations fournies sur le poste vacant et les conditions de travail différentes selon que l'on s'adresse au candidat d'origine belge ou au candidat d'origine étrangère.

L'hypothèse posée allait à contre-courant de ce qui était communément admis en matière d'insertion professionnelle des personnes issues de l'immigration, à savoir que les difficultés pour les personnes issues de l'immigration d'accéder au marché du travail relèvent uniquement de leur déficit de formation et de qualification, et de leur méconnaissance d'une des deux langues nationales.

L'étude a ainsi démontré que l'acquisition de la nationalité belge ou le fait d'être né belge tout en étant issu de l'immigration ne garantissait pas pour autant un accès à l'emploi, et que même dotés de toutes les compétences et qualifications requises par le marché du travail les personnes belges d'origine étrangère rencontraient encore et toujours des difficultés pour s'insérer dans le marché de l'emploi.

Ces constats ont aussi permis de mettre en évidence que les dispositifs visant l'insertion professionnelle ne rencontraient pas ou peu la dynamique discriminatoire et qu'il était urgent de déployer des moyens nouveaux visant à lutter contre un processus d'exclusion basé uniquement sur l'origine des candidats à l'emploi.

4.2. Valorisation de l'étude

A la suite de la publication de l'étude et de la conférence interministérielle, et dans le cadre du travail de valorisation des résultats coordonné par le Centre pour l'égalité des chances et ses partenaires, le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés a soutenu un projet de campagne nationale de sensibilisation relative à la discrimination à l'embauche.

Cette campagne, qui visa spécifiquement le monde de l'entreprise, fut réalisée en collaboration avec la Ministre fédérale et les Ministres régionaux de l'emploi. La campagne s'est articulée autour d'un volet médiatique et de l'organisation de séminaires dans les trois régions du pays. Elle s'est ancrée en Région de Bruxelles-Capitale, au sein du Pacte territorial pour l'Emploi, et en Région wallonne, au sein de son Conseil économique et social. En Flandre, dans le cadre de l'accord VESOC. Le lancement de la campagne a été donné le 19 mars 1999, au Conseil National du Travail.

Les ministres compétents en matière d'emploi, les organisations publiques et privées d'insertion professionnelle, les partenaires sociaux ont été conviés aux séminaires, aux rencontres et aux colloques organisés dans les 3 régions. Les conseils économiques et sociaux régionaux se sont saisis de la problématique en l'intégrant au cœur même de leurs préoccupations.

4.3. Enseignements découlant du travail de valorisation

Si l'étude du BIT nous a révélé l'ampleur du phénomène discriminatoire, elle ne précise ni la manière dont ce processus agit, ni les acteurs qu'il concerne. En effet, la discrimination peut résulter d'une volonté directe de discriminer mais aussi de processus internes à l'entreprise qui, indirectement, produisent les inégalités de

traitement. Les séminaires et les rencontres ont permis de mieux cerner les sources de discrimination. Celles-ci peuvent être identifiées de la manière suivante:

4.3.1 Les discriminations produites à l'intérieur de l'entreprise

Les discriminations directes:

- 1) refus clair d'embaucher une personne en raison de son origine au moment même de l'embauche. Le chef d'entreprise peut par exemple considérer que l'engagement d'un travailleur d'origine étrangère constitue un "facteur à risque" supplémentaire qu'il doit assumer dans la gestion de son entreprise (« on n'engage pas d'arabes, pas de noirs,... »),
- 2) harcèlement durant le contrat de travail (vexations),
- 3) conditions d'embauche différenciées (différenciation du salaire et de la fonction) ou au moment du licenciement (non-respect des réglementations),
- 4) discrimination produite par les membres du personnel dans le cadre des relations de travail (harcèlement, blagues racistes ou xénophobes, stigmatisation des personnes);

Les discriminations indirectes:

- 1) procédures d'embauche qui privilégient des catégories de personnes (membres de la famille des travailleurs, amis des membres du personnel),
- 2) tests de sélection contenant des éléments culturels non liés à l'évaluation des compétences et des qualifications, propres à disqualifier les personnes d'origine étrangère.

4.3.2 Les discriminations externes à l'entreprise :

Discriminations induites par la clientèle qui refuse ou émet des réticences à se faire servir par une personne de nationalité ou d'origine étrangère ou à traiter avec elle. Dans ce cadre, les employeurs mettent en avant la difficulté à écarter les réticences de leurs clients, au risque de perdre un contrat ou un marché.

5. Suites de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 29 avril 1998

A la suite de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 29 avril 1998, plusieurs initiatives ont vu le jour. Outre l'interpellation du Conseil National du Travail (voir plus haut):

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale, a décidé de poursuivre, en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances, la formation du personnel de l'ORBEM/BGDA en matière de lutte contre les discriminations et d'actualiser ses projets orientés vers les demandeurs d'emploi de nationalité ou d'origine étrangère afin de mieux préciser cette mission ainsi que les moyens qui y sont affectés. L'ORBEM/BGDA s'est engagé par ailleurs à organiser, en collaboration avec le Centre, une campagne de sensibilisation visant les employeurs, tous secteurs confondus. La campagne a été assurée au sein du "Pacte territorial pour l'emploi" de la Région bruxelloise.

- le Gouvernement de la Région wallonne, s'est engagé à soumettre au FOREM une actualisation de son contrat de gestion afin de préciser ses missions vis-à-vis des demandeurs d'emploi étrangers ou issus de l'immigration, ainsi qu'à élaborer un plan d'action pour soutenir les conseillers-emploi du FOREM qui sont confrontés à des offres d'emploi discriminatoires émanant de certains employeurs.
- le Gouvernement de la Région flamande, s'est engagé à proposer au VDAB l'organisation de formations anti-discriminatoires à l'attention de son personnel et le Ministre flamand de la Fonction Publique a décidé de mettre en oeuvre et de suivre la politique d'égalité des chances par des plans d'action positive et des rapports d'évaluation. Des formations anti-discriminatoires ont été réalisées dans le cadre de l'accord VESOC du 8 juin 1998 "Engagements du Gouvernement flamand et des partenaires sociaux flamands concernant l'emploi des immigrés". Des actions positives ont été prévues au sein des départements de l'administration flamande.

A la suite de la Conférence interministérielle, les fédérations d'entreprises ont, elles aussi, pris certains engagements:

- la FEB, le VEV, l'UWE et l'UEB ont signé une "déclaration commune relative à l'emploi des immigrés" où elles reconnaissent la nécessité de mener une politique volontariste vis-à-vis des travailleurs d'origine étrangère afin d'améliorer leur situation sur le marché de l'emploi.
- le 7 décembre 1998, le Vlaams Economisch Verbond a publié le "Manifeste flamand des entreprises contre l'exclusion sociale des immigrés". Ce manifeste fut complété par un guide pratique qui propose des mesures concrètes favorisant l'intégration des personnes issues de l'immigration sur le marché du travail, évitant leur exclusion au sein de l'entreprise, améliorant la communication et l'information relative aux pratiques des entreprises dans ce domaine et contribuant à une plus grande solidarité avec les immigrés dans la société.
- l'organisation des classes moyennes UNIZO (UCM flamand) s'est engagée à mettre sur pied, en collaboration avec le Centre pour l'Egalité des Chances, une plate-forme de concertation afin de rassembler des projets relatifs à l'accompagnement et la formation d'indépendants d'origine étrangère et pour élaborer une stratégie commune destinée à aider ce public.

6. *Création de la Cellule Entreprise multiculturelle au Ministère fédéral de l'Emploi et du Travail (2001)*

Au niveau fédéral, à l'initiative, et en collaboration avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, un service spécifique visant la lutte contre les discriminations ethniques sur le lieu du travail s'installe au sein même du Ministère de l'Emploi et du Travail.

Les missions principales de la Cellule visent notamment à:

- sensibiliser les secteurs professionnels et favoriser la conclusion de conventions collectives de travail sectorielles visant l'égalité de traitement des minorités ethniques ;
- informer, sensibiliser l'Inspection des lois sociales sur la problématique et les différentes formes que la discrimination peut revêtir ;

- informer et sensibiliser le monde des entreprises sur ce thème, plus particulièrement sur les droits et obligations des employeurs et des travailleurs dans ce domaine et sur les avantages de la diversité culturelle pour les uns et les autres.

7. *Loi du 20 janvier 2003 modifiant la loi du 30 juillet 1981 et loi tendant à lutter contre les discriminations*

L'événement majeur de ces derniers mois est certainement le vote de la loi du 20 janvier 2003 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie et celle du 25 février 2003 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.

8. *Les initiatives régionales*

Au niveau régional la question liée à la lutte contre les discriminations a été intégrée au cœur même du débat politique. Ces débats se sont traduits par la mise en œuvre de dispositifs particuliers. Ainsi, les autorités publiques régionales développent chacune des stratégies particulières visant à rencontrer la problématique de la discrimination.

8.1. En Région de Bruxelles-Capitale

Si en Région de Bruxelles-Capitale la question des discriminations se traduisait depuis plusieurs années par une attention particulière portée à l'insertion professionnelle des personnes de nationalité ou d'origine étrangère (notamment à travers le dispositif d'insertion professionnelle), l'on constate que l'influence conjointe de l'étude du BIT et sa valorisation, et des Directives européennes a donné un coup de fouet à la réflexion relative aux moyens à déployer pour aborder cette problématique.

Ainsi, le Pacte territorial pour l'Emploi de la Région bruxelloise a inscrit au cœur même de son dispositif et dès le début de son activité, la question relative à la discrimination. Le travail engagé a donné lieu à l'organisation de séminaires avec l'HORECA, AGORIA, les Maisons de Retraite et de soins, la FABETRA, CEFORA. Il prévoit des séminaires avec le secteur bancaire. Dans le cadre des activités du Pacte, une brochure intitulée « Tous égaux face à l'embauche, combattre la discrimination à l'embauche sur le marché du travail » a été publiée à l'usage des intermédiaires de l'emploi.

Par ailleurs, en 2000, la Commission économique et sociale du Conseil régional de Bruxelles-Capitale s'est saisie de la question. Suite aux auditions initiées par la Commission, au cours desquelles de nombreux acteurs scientifiques, économiques et sociaux ont été entendus, des recommandations ont été soumises au Ministre régional chargé de l'emploi. Ces recommandations ont donné lieu à un engagement ferme des partenaires sociaux de la Région, débattu au sein du Pacte social pour l'emploi des bruxellois.

En date du 5 février 2003, le groupe de travail transversal du Comité bruxellois de concertation économique et sociale approuvait une note d'orientation visant à:

- promouvoir dans les secteurs professionnels l'embauche des demandeurs d'emploi bruxellois, en proscrivant toute forme de discrimination et en assurant l'égalité des chances entre femmes et hommes;

- sanctionner tout acte discriminatoire constaté dans le chef d'un bénéficiaire d'une des mesures du pacte en lui faisant perdre le bénéfice immédiat, y compris en matière d'aide économique;
- mettre en place des dispositifs de veille et d'observation des phénomènes de discrimination sur le marché de l'emploi bruxellois.

Concrètement, les mesures proposées par le Ministre sont:

- de commanditer une nouvelle étude des discriminations à l'embauche en Région de Bruxelles- Capitale;
- d'organiser un forum des chercheurs d'emploi associant les interlocuteurs sociaux, les organismes d'emploi, de formation et d'insertion socio-professionnelle;
- d'installer dans les locaux de l'ORBEM/BGDA, en collaboration étroite avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, un service d'information des chercheurs d'emploi et un bureau d'accueil des plaintes en matière de discrimination dans le champ de l'emploi;
- d'éditer des brochures d'information multilingues à destination des travailleurs primo-arrivants;
- de poursuivre les actions de sensibilisation et de formation des employeurs;
- d'organiser avec les organisations syndicales des séminaires de sensibilisation et de formation des délégués des travailleurs au sein des entreprises;
- de poursuivre les actions pilotes menées par les organismes publics d'emploi et de formation à l'adresse des chercheurs d'emploi primo-arrivants;
- de lancer de nouvelles actions positives.

Un crédit de 600.000 € sera alloué à la réalisation de ces mesures.

8.2. En Région wallonne

En Région wallonne différentes instances se sont saisies de la question et une véritable dynamique de projets a été initiée par le FOREM et ses partenaires, sous la houlette des Ministres de l'Emploi successifs.

Dans le cadre de ses missions, le FOREM a développé une série d'initiatives visant très concrètement l'insertion professionnelle des personnes de nationalité ou d'origine étrangère. Pour lutter contre la discrimination à l'égard des ressortissants étrangers ou belges d'origine étrangère, l'organisme public mène depuis plusieurs années des démarches visant à détecter les niches favorables à l'emploi pour les personnes d'origine étrangère, à créer des outils méthodologiques destinés aux intermédiaires du marché de l'emploi dans leurs démarches d'accompagnement de ce public et à déceler et à promouvoir de bonnes pratiques.

Ainsi le FOREM et ses partenaires agissent concrètement :

- ils poursuivent depuis plusieurs années, en collaboration avec l'Agence Wallonne à l'Exportation et le secteur des Petites et Moyennes entreprises exportant leurs produits vers des pays hors de l'espace économique européen, une formation d'intermédiaires commerciaux destinée à des demandeurs d'emploi de nationalité ou d'origine étrangère. Cette formation se déroule dans le cadre d'une cellule baptisée

Interculturalité et Exportation dont la spécificité est d'explorer des niches d'emploi où l'origine étrangère est présentée comme un atout. Cette cellule assure plusieurs cycles de formation par an;

- ils développent actuellement un élargissement de leur action par le biais d'un projet baptisé *Inter-Nation* qui vise différents secteurs:
 - * le secteur économique, à travers un programme lié aux finances internationales;
 - * le secteur social, par une action dans le domaine de la coopération au développement;
 - * le secteur culturel, où l'accent sera mis sur la promotion de la Culture et des Arts de la scène à l'étranger.

Pour chacun de ces axes, différentes étapes sont prévues: une formation théorique, une immersion linguistique, un stage à l'étranger, un stage en Région wallonne, et un accompagnement à l'insertion et/ou à la création d'activité.

- ils ont développé une méthodologie et des outils de travail afin de favoriser l'insertion professionnelle des personnes de nationalité ou d'origine étrangère. Dans ce cadre, l'organisme régional a réalisé, en partenariat avec les Centres régionaux d'intégration, un guide d'accès au marché de l'emploi intitulé «*Sur la piste de l'emploi*» et un argumentaire intitulé «*Conseil aux entreprises et aux particuliers. Références déontologiques, légales et professionnelles*», permettant aux intermédiaires du marché de l'emploi d'opposer aux employeurs discriminants une logique non-discriminatoire;
- ils ont également initié une campagne intitulée «Donnez des Chances à l'Egalité» visant à réfléchir avec les partenaires associatifs au phénomène discriminatoire basé non seulement sur l'appartenance ethnique mais aussi sur le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge, la santé, le sexe. Ces rencontres ont permis d'initier une réflexion sur les processus discriminatoires directs et/ou indirects et d'évaluer le partenariat du FOREm et enfin d'identifier les actions à développer dans l'avenir;
- ils initient un projet baptisé *VITAR* basé sur la connaissance des difficultés vécues par les ressortissants d'Afrique subsaharienne sur le marché du travail en Wallonie. Le projet vise leur insertion socio-professionnelle au départ de leurs compétences et de leurs projets individuels et collectifs;
- ils développent un programme d'alphabétisation conçu pour les demandeurs d'emploi infra-scolarisés et/ou issus de l'immigration et les travailleurs fragilisés;
- ils mènent en partenariat avec les Centres régionaux d'intégration (Verviers et Liège), Lire et Ecrire et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme un projet visant l'insertion professionnelle des primo-arrivants. L'objet de ce projet est de mettre à la disposition des entreprises et organismes divers, un «pool» de demandeurs d'emploi qualifiés et immédiatement mobilisables, pour des missions dans des métiers à vocation internationale, dans lequel ces personnes peuvent valoriser leurs compétences, leurs connaissances et leur pluriculturalité.

Concrètement les moyens mis en œuvre pour développer le projet sont:

- * bilan de compétences;
- * mise en réseau et techniques de recherche d'emploi;
- * si nécessaire, accompagnement juridique lié aux différents statuts des primo-arrivants.

Par ailleurs, les Centres régionaux créés par le décret de juillet 1996, ont développé de nombreux projets et noué des contacts avec le monde de l'entreprise dans le cadre de la lutte contre les discriminations.

Enfin, le Conseil économique et social de la Région wallonne a inscrit depuis de nombreuses années la problématique de la discrimination au cœur même de son activité par le biais de sa Commission pour l'intégration des personnes de nationalité ou d'origine étrangère. Cette Commission a non seulement coordonné la campagne de sensibilisation des employeurs initiée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, mais a aussi, en collaboration avec les partenaires sociaux, énoncé un certain nombre de recommandations.

8.3. En Région flamande

En 2000 et 2001 le travail s'est concentré sur le passage d'une politique fragmentée destinée à certains publics-cibles à une politique intégrée de participation proportionnelle au travail et de non discrimination à l'égard des groupes défavorisés. En matière de non discrimination et d'égalité des chances, l'accent est mis de plus en plus sur l'inclusion, le mainstreaming et la visibilité de la lutte contre les obstacles qui empêchent à tous les niveaux une participation égale et entière à la vie sociale. Les opportunités professionnelles et l'autonomie financière constituent les conditions essentielles d'une participation active à la société et l'accès à de nombreux autres droits. La discrimination et la sous représentation des groupes défavorisés sur le marché du travail ont de graves conséquences sur la qualité de vie des personnes issues de l'immigration, des personnes âgées, des femmes, des homosexuels, des personnes handicapées ou sous qualifiées.

Le décret du 8 mai 2002 relatif à une représentation proportionnelle sur le marché du travail qui traduit au niveau flamand un certain nombre de directives européennes anti-discriminations constitue un instrument puissant pour cette nouvelle politique. Le traitement d'égal à égal y est garanti sur la base des critères suivants :

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 et ce sur le terrain des choix professionnels, de la formation professionnelle, de la carrière, de la médiation professionnelle, des conditions de travail pour les autorités régionales flamandes ainsi que pour le personnel enseignant.

Le décret impose ensuite aux services régionaux et aux intermédiaires sur le marché du travail de mettre en œuvre une politique de participation proportionnelle. En outre, le décret encourage les entreprises à également à pratiquer des politiques en matière de diversité. Il prévoit la possibilité d'un dépôt de plaintes et l'application de sanctions consécutives dans le cadre d'un contrôle indépendant de l'application du décret.

Dans le cadre du plan d'action 2002 « participation proportionnelle au travail et diversité » du VESOC, le décret met l'accent sur l'Administration de l'Emploi et du Travail afin de déterminer de nouvelles orientations :

- le plan d'action doit être fondé sur une perspective de travail pluriannuelle
- l'intégration plus complète des différents accords et plans d'action VESOC en un seul programme coupole, valorisant les instruments et produits TRIVISI
- plus de collaboration entre et avec les partenaires sociaux, les intermédiaires sur le marché du travail et les représentants des groupes défavorisés

-
- inclusion structurelle de la politique dans les conventions de secteur, notamment par l'application d'un code de la non-discrimination
 - reprise des instruments pertinents déjà développés
 - renforcement de la fonction d'exemple des autorités flamandes.

L'Administration de l'Emploi et du travail a choisi pour instrument central de sa politique pluriannuelle un plan d'implémentation budgétaire élaboré en concertation avec l'Inspection des finances au début du mois de juin 2002. Ce plan est relatif aux subsides et à leurs modalités d'octroi. Il s'applique à un montant de 3.845.397,38 € sur une allocation de base totale de 4.953.000 €. La première tranche se répartit comme suit :

- * 2.778.750 € pour 225 plans axés sur la diversité au sein des entreprises et des institutions.
- * 154.375 euro pour l'élaboration de codes des bonnes pratiques au sein des entreprises et des institutions.
- * 912.272,38 € pour des projets axés sur la diversité dans 5 des 6 domaines d'action.

Dans le cadre de la politique flamande d'impulsion à une participation proportionnelle au marché de l'emploi, différentes mesures sont adoptées en vue d'augmenter la mise à l'emploi des groupes défavorisés :

- la collaboration avec les acteurs sociaux a pour résultat que la politique d'égalité des chances dans les plans d'action du VESOC s'adressent aux groupes défavorisés identifiés selon les critères homme-femme, le handicap, les personnes issues de l'immigration et plus récemment, les personnes âgées
- le planning du VDAB s'adapte dans cette mesure et suit les exigences du marché de l'emploi
- la régularisation d'un certain nombre de programmes de mise à l'emploi
- la prime flamande de mise à l'emploi de personnes handicapées et l'inclusion des services pour le parcours d'intégration professionnel dans la politique locale de mise à l'emploi
- les modules de formation pour les personnes de plus de 45 ans, « terrain d'atterrissage» et les primes de parrainage qui s'adressent aux travailleurs plus âgés
- Accroissement du nombre de places d'accueil pour les enfants
- Mise en place de groupes pilotes TRIVISI et plus spécialement le groupe pilote « diversité », qui a conduit au renforcement des efforts déjà effectués et qui a donné une nouvelle impulsion vers une véritable politique de non discrimination et pour l'évaluation de la diversité sur les lieux de travail.

9. En guise de conclusion

Si le processus de discrimination en vigueur sur le marché du travail persiste, l'inventaire qui précède démontre que la prise de conscience suscitée par les retombées de l'étude initiée par le Bureau International du Travail et par les Directives européennes s'est inscrite au cœur même de la décision politique et des dispositifs en lien direct avec l'emploi.

Néanmoins, il importe de souligner combien le caractère insidieux de la discrimination révèle la complexité du processus discriminatoire et la difficulté de mettre en œuvre des mesures de lutte contre celui-ci. Les comportements de racisme ordinaire sont d'autant plus difficiles à éradiquer que dans le domaine de l'emploi le racisme est euphémisé et, l'auteur de la discrimination peu défini.

Elle implique une transformation des mentalités et des cultures, et une adhésion de tous les acteurs économiques, politiques et sociaux. En effet, le phénomène de la discrimination à l'embauche interpelle non seulement la gestion des ressources humaine en vigueur dans les entreprises, mais aussi la logique qui préside au recrutement des travailleurs et les techniques de sélection utilisées, les résistances du personnel à côtoyer des personnes d'origine étrangère, l'image que se donne ou veut se donner l'entreprise face à sa clientèle.

C'est la culture même de l'entreprise qui doit se transformer au profit de relations de travail dénuées d'actes discriminatoires. L'expérience nous enseigne que l'action répressive ne suffit pas pour bannir la discrimination. La lutte contre la discrimination à l'embauche et d'une manière générale sur les lieux du travail ne relève pas uniquement des législations aussi complètes soient-elles. Un travail d'information, de sensibilisation et de formation s'impose. L'expérience de ces derniers mois nous convainc qu'au-delà de la lutte contre la discrimination ethnique, la formalisation et l'opérationnalisation de la notion de diversité s'avère indispensable dans un pays qui se métisse de plus en plus.

IV. DISCRIMINATION DANS LE MONDE DU TRAVAIL

De l'application de la Loi contre le racisme à l'introduction de la Loi générale sur la lutte contre les Discriminations

Pour des raisons didactiques, l'on évoque souvent, concernant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, pour ce qui concerne les articles 1 et 3, des délits d'intention et pour ce qui concerne les articles 2, 2bis et 4 de cette loi, des délits de discrimination. Il eût été peut-être encore plus pédagogique de distinguer les 'délits de société' des 'délits de survie', respectivement pour les articles 1 et 3 d'une part et les articles 2, 2bis et 4 d'autre part.

En cas de délits d'intention ou de *délits de société*, une personne isolée ou un groupe votent ou mènent une action contre un individu ou un groupe en raison d'une certaine caractéristique telle que la couleur de peau ou une origine ethnique. Ces délits vont de pair avec des critères de la part des autorités et doivent être commis publiquement d'une manière ou d'une autre.

Il n'est pas exclu que ces délits de société se produisent au travail. Paradoxalement, l'article 1^{er} a été plus souvent appliqué dans le domaine du travail que l'article 2bis (voir plus loin) qui vise uniquement les discriminations au travail.

En cas de délits de discrimination ou de *délits de survie*, un individu ou un groupe se voient retirer un droit particulier ou un certain service (travail, habitation, temps-libre,...) à cause d'une caractéristique non pertinente telle que la couleur de la peau ou l'origine. Ces délits ne doivent pas être commis publiquement, ce qui provoquait des problèmes importants concernant les preuves.

Des barrières infranchissables pour pouvoir *sur un pied d'égalité avec les autres*, et indépendamment de leurs antécédents ou de leur couleur de peau, pouvoir chercher un logement et le louer, pouvoir trouver un travail et recevoir des promotions, de pouvoir se divertir, bénéficier de certains services ou recevoir un certain service ou traitement de la part des autorités ; tous des éléments qui déstabilisent notre société de façon souvent dramatique.

Le poids des préjugés et des représentations sociales est un facteur important de production de la discrimination. Ces préjugés peuvent être par exemple liés aux secteurs d'activités, avec l'idée que les personnes de certaines origines n'ont pas les qualités nécessaires pour travailler dans certains domaines, en particulier aux postes de responsabilités. Cette forme de discrimination fondée sur des a priori semble plus toucher les jeunes d'origine étrangère. Les entreprises sont peut-être réticentes à recruter des jeunes d'origine étrangère à cause de "leurs comportements".

Dans aucun domaine la discrimination n'est aussi présente et criante que dans le monde du travail, ce qui constitue une atteinte, entre autres (voir infra) à l'art. 2bis de la loi contre le racisme du 30 juillet 1981. Dans aucun domaine, la loi contre le racisme n'est aussi peu, voire jamais, appliquée.

Le présent exposé traite de cette situation alarmante.

1. L'article 2bis de loi du 30 juillet 1981

Les discriminations pratiquées dans le milieu du travail restent sans doute celles qui sont le plus difficiles à combattre en raison de la difficulté d'en apporter la preuve. L'article 2bis introduit dans la loi du 30 juillet 1981 par la loi du 12 avril 1994 punit les discriminations dans le monde du travail au sens large. A ce jour, il n'a pas encore trouvé à s'appliquer.

Un des éléments objectifs du modèle d'explication est le fait que l'article 2bis soit une *disposition pénale récente*.

En 1994, un article 2bis fut introduit dans la loi contre le racisme, pour élargir le champ d'action de la loi au monde du travail :

« **Art. 2bis** Quiconque, en matière de placement, de formation professionnelle, d'offre d'emploi, de recrutement, d'exécution du contrat de travail ou de licenciement de travailleurs, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison d'une prétendue race, de sa couleur, de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique, est puni des peines prévues à l'article 2.

L'employeur est civilement responsable du paiement des amendes auxquelles ses préposés ou mandataires ont été condamnés. »

Avoir un comportement *discriminatoire envers un groupe n'a pas toujours été considéré comme une base punissable* : une entreprise qui refuse un certain groupe pour certaines fonctions dans l'entreprise sur la base de son origine ethnique n'était, jusqu'il y a peu (infra), pas coupable d'avoir commis un délit envers ce groupe. Sauf dans le cas où une victime individuelle se faisait connaître, rien ne pouvait être entrepris à l'encontre de cette décision.

Lorsque le législateur a supprimé en 1994 la condition de publicité pour les délits de discrimination déjà introduits et qu'il a décidé de ne pas poser de condition publicitaire pour un nouveau 'délit de discrimination au travail', celui-ci était conscient du problème de la preuve. La pénalisation était comme un 'signal pour le monde extérieur'.³⁵ Le Centre disposa clairement et expressément immédiatement après sa création que 'l'efficacité de (...) l'article (...) 2bis tel qu'inséré dans la loi serait atteinte 'par les difficultés éprouvées par les victimes à prouver les actes qu'ils ont subis et qui sont visés par la loi'. Le Centre semblait vouloir introduire un mécanisme qui faciliterait l'apport de preuves. L'avis est resté alors sans suite.³⁶

Bien que sur le plan répressif les résultats s'avèrent décevants, nous pouvons dire que depuis 1997 (année européenne de lutte contre le racisme), le dossier emploi connaît une évolution importante au sein des pouvoirs publics. Il y a une véritable prise de conscience et en particulièrement par rapport au phénomène de la discrimination à l'embauche. (voir le chapitre précédent).

Et bien que l'application de l'article 2bis de la loi contre le racisme pose beaucoup de problèmes, l'on peut manifester un certain optimisme concernant l'effet régulateur de l'interdiction de discrimination dans le monde du travail.

Non seulement les autorités mais aussi l'opinion publique semblent avoir évolué ou au moins avoir été informées : les contacts avec le public, les plaignants, les victimes et les tiers ont révélé que la connaissance de l'interdiction de discrimination sur une base ethnique dans le monde du travail avait bien été assimilée.

L'interdiction était jusqu'à présent sanctionnée quasi exclusivement pénalement mais cette donnée semble moins connue.

En 2003, la discrimination de groupe fut pour la première fois punie dans le monde du travail, ce qui était tout à fait logique et souhaitable. Entre le premier et le dernier alinéa de l'ancien article 2bis (supra), est inséré un nouvel alinéa : 'Les mêmes sanctions sont appliquées lorsque la discrimination est opérée *contre un groupe, une communauté ou les membres de celle-ci* à cause de leur race, leur couleur de peau, leur ascendance ou leur origine nationale ou ethnique.'³⁷

Mais c'est la loi du 25 février 2003 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 qui a surtout entraîné ce renouveau.³⁸ Voici un compte-rendu sommaire des parties principales qui sont importantes pour la discrimination ethnique dans le monde du travail :

L'introduction d'une définition de la discrimination directe, comme *différence dans le traitement qui n'est pas justifiée objectivement et raisonnablement et qui est basée directement sur la base d'une (...) dite race, de la couleur de la peau, de l'ascendance, de l'origine nationale ou ethnique(...)*.

L'introduction d'une définition de la discrimination indirecte comme *une disposition, une mesure ou une façon d'agir visiblement neutre qui a un effet néfaste sur les personnes victimes de discrimination (...) sur la base de leur race, de leur couleur de peau, de leur ascendance, de leur origine nationale ou ethnique (...) sauf si cette disposition, cette mesure ou cette façon d'agir est justifiée objectivement et raisonnablement*.

En matière de relations de travail, ce qui est jugé comme étant justifié objectif et raisonnable se limite aux *exigences essentielles de recours*.

La nouvelle loi interdit la discrimination directe et indirecte, entre autres dans le domaine du travail. Elle prévoit des procédures autres que pénales. Les dispositions pénales de la loi du 30 juillet 1981 subsistent telles quelles.

Les moqueries constituent un comportement non souhaitable et une discrimination si elles se basent (...) sur la race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique (...), de même si celles-ci sont commises au travail.

Lorsque l'on incite publiquement à la discrimination directe, au travail ou en la présence de témoins (ou si l'on fait connaître sa volonté de discriminer...) sur une base de discrimination raciale, la loi du 30 juillet 1981 prévoit une pénalisation.

On ne peut se décharger du droit à la non-discrimination, ni dans un contrat de travail ni dans toute partie de celui-ci.

Au cas où l'on serait victime de discrimination au travail en raison de sa race, sa couleur de peau, son ascendance, son origine nationale ou ethnique, on peut non seulement faire appel aux dispositions pénales de l'art. 2bis de la loi contre le racisme mais aussi tenter une procédure civile devant le tribunal de travail. La discrimination n'est alors pas considérée comme un délit et dans certaines conditions, la charge de preuve peut être modifiée. L'on peut mener une telle procédure avec une demande en référé, où le président du tribunal de travail peut constater l'acte de discrimination même si celui-ci tombe également sous la loi contre le racisme. Il peut, après cette constatation, ordonner qu'elle soit suspendue. La victime peut demander une astreinte au cas où aucune suite ne serait donnée à cet ordre de suspension du fait discriminatoire.

Cette charge de preuve peut être modifiée si des faits sont apportés par la victime qui sous-entendent l'existence de discrimination directe ou indirecte. Les tests de situation et les statistiques sont des faits importants mais ne sont pas les seuls faits qui peuvent être apportés. Des huissiers de justice peuvent être engagés pour ces tests de situation ; les conditions de base pour un tel test seront fixées par Arrêté Royal.

Les règles de preuve ordinaires dans les affaires pénales pour la discrimination sanctionnable pénalement sur la base de l'article 2bis de la loi contre le racisme subsistent en plus des nouvelles règles de preuve. Cela signifie également que les huissiers de justice ne peuvent pas être sollicités pour constater le non-respect de l'article 2bis de la loi contre le racisme.

Des mesures de protection importantes et détaillées sont prises pour la personne discriminée dans la loi luttant contre la discrimination, certaines sont même d'application sur les diverses modalités de licenciement.

Là où la loi sur la lutte contre les discriminations rend l'inspection sociale compétente pour prendre connaissance des atteintes aux dispositions pénales de la nouvelle loi, on a veillé par analogie à ce que l'inspection sociale soit également compétente pour les manquements à l'article 2bis de la loi du 30 juillet 1981. Cette compétence est attribuée à l'inspection sociale dans un article 5ter qui a été inséré dans la loi contre le racisme par la loi du 20 janvier 2003 relative au renforcement de la législation contre le racisme (*M.B. 12 février 2003*).

D'autres dispositions qui sont invocables à un certain niveau concernant la réprimande de la discrimination dans le monde du travail peuvent être trouvées dans la convention collective de travail n° 38 du 6 décembre 1983, déclarée obligatoire par l'arrêté royal du 11 juin 1984 (M.B. 28 juillet 1984), concernant l'article 2bis ; dans la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail, notamment l'article 32bis et suivants dans le chapitre Vbis concernant les moqueries et le harcèlement sexuel au travail ; dans le décret de la Communauté flamande du 8 mai 2002 relatif à la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi.

2. Application de l'article 2bis de la loi du 30 juillet 1981 : Analyse des plaintes, Casuistique, Jurisprudence

2.1. Plaintes signalées ou connues par le Centre d'égalité des chances et de lutte contre le racisme : quelques caractéristiques.

Depuis que la discrimination dans le monde du travail est punissable, le secteur de la discrimination au travail constitue le deuxième secteur le plus important, *avec une moyenne de 13% des plaintes*, et de façon plutôt constante de 1997 jusqu'en 2002 y compris, seulement 'précédée' d'une discrimination dans les services publics.³⁹

Les plaintes concernant la discrimination dans les services publics, entre autres à cause de divers problèmes survenus en matière de procédures liées aux procédures relatives au droit d'asile, font souvent référence au 'statut de séjour' comme base de discrimination. L'on peut déduire que la discrimination dans le monde du travail constitue le secteur principal des discriminations qui enfreignent peut-être la loi du 30 juillet 1981.

Au niveau régional, seule la province d'Anvers ressort. Anvers reçoit chaque année une *vingtaine* de dossiers pour discrimination au travail et elle n'a été égalée que deux fois par la Flandre orientale (en 1999 et 2001). Pour les autres provinces que la Flandre orientale (12, 1997 et 11, 1998), seuls le Limbourg (12, 1999) et le Brabant flamand (12, 1997, 12 2000 et 15, 2002) ont dépassé une seule fois le seuil des dix plaintes.

Chaque année, le Centre reçoit environ 125 plaintes à ce sujet. Les deux dernières années, ainsi qu'en 1997, il y en avait plus de 140. 7 plaintes sur 10 peuvent être traitées par arbitrage ou médiation.

En 2002, 148 plaintes avaient été enregistrées pour discrimination au travail. Selon le Centre, 32 de ces cas constituaient une infraction à l'article 2bis de la loi contre le racisme : dans 9 cas, le parquet a été mis au courant ou une partie civile a été constituée. Il y eut 11 renvois. Dans les autres cas, l'arbitrage ou la médiation ont tenté de résoudre le contentieux.

Le Centre préconise souvent la médiation (42%) ou l'arbitrage (29%). Dans la plupart des cas, les plaintes sont traitées de la sorte. Lorsque les preuves sont évidentes, l'affaire est la plupart du temps clôturée positivement et l'entreprise s'incline face à la législation (voir par exemple les plaintes en matière de discrimination indirecte lors de la publication d'emplois vacants).

Quelle est la *typologie de base* de ces plaintes (en nombre), *sans tenir compte de l'application de la loi du 30 juillet 1981*:

Avant 1995 :	1.	Recrutement :	16
	2.	RELATIONS AU TRAVAIL :	14
	3.	Licenciement :	13
Avant 1996 :	1.	Recrutement :	34
	2.	Relations au travail :	19
	3.	Licenciement :	10
Avant 1997 :	1.	Recrutement :	49
	2.	Licenciement :	23
	3.	Relations au travail :	20
Avant 1998 :	1.	Recrutement :	41
	2.	Relations au travail :	19
	3.	Licenciement :	16
Avant 1999 :	1.	Recrutement :	28
	2.	Annonce :	23
	3.	Licenciement :	14
Avant 2000 :	1.	Relations au travail :	23
	2.	Recrutement :	19
	3.	Moqueries, disputes :	12
Avant 2001 :	1.	Relations au travail :	38
	2.	Recrutement :	26
	3.	Moqueries, disputes :	19
Avant 2002 :	1.	Recrutement :	29
	2.	Licenciement :	23
	3.	Relations au travail :	20

2.2. Casuistique

En 1997, le nombre de plaintes enregistrées a augmenté considérablement par rapport à 1996. Depuis, nous constatons que les plaintes relatives à l'emploi qui nous parviennent occupent une place importante et posent - toujours - les mêmes problèmes au niveau de la preuve.

Les pratiques discriminatoires s'expriment de façon similaire au cours des années et peuvent être répertoriées ainsi:

Refus clair d'embaucher une personne en raison de sa nationalité, sa couleur, son ascendance ou origine nationale ou ethnique.

Ce refus se traduit généralement par des candidatures écartées et l'impossibilité de bénéficier d'un entretien pour faire valoir ses compétences.

Toute la complexité en la matière provient du caractère subjectif de l'acte d'embauche. Dans quelle mesure les origines sont-elles prises en compte dans le choix?

Un employeur aura peut-être tendance pour un même niveau de qualification et de motivation, à préférer écarter une personne d'origine étrangère.

Par exemple, l'employeur peut de manière préventive, opérer un tri grâce à la photographie sur le C.V, au nom, ou il peut poser des exigences plus ou moins claires dans l'annonce d'offre d'emploi ou dans les indications fournies à l'intermédiaire intervenant dans le recrutement (Intérim, Forem, Orbem ...).

A titre d'exemple, un employé d'une importante Agence Intérim a fait usage de critères ethniques, dont "BBB"(Bleu-Blanc-Belge, code désignant des personnes d'origine belge) dans des fiches établies à l'agence sur chacun des candidats intérimaires dont il assurait le placement.

Une autre stratégie de l'employeur peut être mise en œuvre a posteriori, si l'employeur découvre tardivement l'origine étrangère de la personne à recruter. Il peut prétexter que l'emploi est déjà attribué, considérer que le profil ne correspond pas ou même poser de nouvelles conditions exagérées (horaires, sous-qualifications ou surqualifications...).

Annonces discriminatoires

Les cas classiques d'annonces discriminatoires sont ceux où la préférence nationale ou européenne est clairement indiquée. *Postes ouverts uniquement aux Européens.*

Sans se heurter aux problèmes de preuves, des poursuites auraient très facilement pu être prises à l'encontre des auteurs d'annonces discriminatoires publiées dans les journaux, ce qui d'après notre expérience, ne fut pas fait.

Pour illustrer la timidité des cours et tribunaux, voici l'exemple d'une offre d'emploi discriminatoire publiée à la demande d'une entreprise dans le supplément emploi d'un quotidien. En l'espèce, il s'agissait d'un poste de délégué commercial "de préférence de nationalité néerlandaise". L'entreprise prétend qu'il s'agit d'une discrimination positive qui n'excluait pas d'office les Belges mais qui avait pour but de recruter quelqu'un qui connaissait la mentalité néerlandaise pour pouvoir explorer le marché hollandais.

Le tribunal en déduit, suivi en cela par la Cour d'appel, qu'il s'agit d'une opinion et que les éléments constitutifs d'un délit de presse sont réunis. Il se déclare donc incompétent, estimant que cela relève du ressort de la Cour d'Assises.

Racisme dans les relations de travail

Dans une entreprise, le racisme peut revêtir différentes formes.

Il peut se traduire par **une ethnicisation des tâches dans l'entreprise**. C'est-à-dire que les personnes d'origine étrangère qui trouvent un emploi peuvent se voir déclasser professionnellement et occuper des postes moins qualifiés que les Belges de souche (même niveau de diplôme).

Ex. Les travailleurs intérimaires, surtout des étudiants, engagés l'été pour le nettoyage d'installations de production d'une grande firme automobile (la chaîne de production), voient au fil de l'avancement du travail et au fur et à mesure que le sale travail est effectué, par les chefs d'équipes turcs, d'abord les travailleurs belges se défilent, ensuite les Africains et autres, de manière telle qu'il ne reste aux travailleurs turcs que les travaux les plus légers, de finition.

Ce n'est que depuis que l'interdiction de discrimination de groupe mentionnée ci-dessus a été introduite dans la loi contre le racisme (nouveau deuxième alinéa de l'article 2bis), que la discrimination de groupe peut être considérée comme un délit individuel.

Certains emplois **en direction avec la clientèle** sont systématiquement refusés. L'employeur n'est pas contre l'engagement de personne d'origine étrangère mais seulement pour certains emplois (nettoyage, sécurité ou standard).

Ex. Un employé de banque, de mère "blanche" et de père "noir" ne risque pas de se voir confier une fonction commerciale ou de représentant dans une grande banque, pour laquelle il a réussi tous les tests de qualification, pour la seule et unique raison qu'il n'est pas blanc.

Certains employeurs invoquent des raisons de rationalité économique. Ils ne sont pas forcément racistes, mais ils anticipent sur le racisme supposé de leur clientèle ou de leurs partenaires commerciaux. Pour éviter tout risque d'une baisse des ventes ou activités commerciales, ils préféreront écarter les candidatures portant un nom arabe ou africain par exemple.

Ex. Un magasin de vêtements place une annonce de vacance d'emploi au VDAB et dans un bureau d'intérim. Cette annonce est publiée sans remarques par les deux organismes (!) et alors qu'elle signale que l'on recherche pour la vente dans un magasin de vêtements des personnes 'belges de race blanche'.

L'article 2bis ne mentionne pourtant pas de délit d'intention ! Il n'est donc pas nécessaire qu'une attitude raciste soit adoptée par le discriminant. Des faits uniques de discrimination commis sur demande, constituent un délit pour le discriminant, dès qu'il connaît le critère de sélection selon la race ou la couleur de peau ou l'origine lors d'un engagement ou d'une promotion.

Autre phénomène récent: **la demande de dissimulation des origines étrangères**. L'employeur embauche une personne d'origine étrangère et lui demande dans ses contacts professionnels de modifier son nom ou prénom. Il est évident que cette demande vise à cacher les origines étrangères de la personne.

Ex. L'on demande à Jamal X s'il veut se présenter ou se faire appeler 'Jacky'.

Ex. Un homme d'origine marocaine, d'apparence occidentale est engagé par l'intermédiaire d'une agence Intérim dans un magasin de bricolage. Dès sa mise en service, le chef du personnel lui demande de changer de prénom, "Rachid contre Remy" car la clientèle pourrait être sensible aux appels micro. Après une brève expérience, Rachid n'a pas supporté cette situation et a vu son contrat de travail rompu. L'agence intérimaire lui a retrouvé un autre emploi.

Harcèlement. Il s'agit là d'une attitude d'un responsable, d'un supérieur hiérarchique de collègues, visant selon une logique proche de celle du harcèlement moral à user l'employé d'origine étrangère.

Ex.: insultes, propos vexatoires et racistes, sanctions sans motifs, stigmatisation....

Blagues racistes

Ex. Dans une grande entreprise, les affaires personnelles d'un employé sont systématiquement souillées ou détruites, la poubelle est taguée avec la phrase 'ceci est la poubelle d'un macaque'.

Licenciement considéré comme discriminatoire

Ex. Une entreprise fabricant des nappes en papier a été victime d'un vol dans la région de Verviers. L'ensemble des employés d'origine étrangère furent soupçonnés et renvoyés à l'exception d'une personne d'origine étrangère, en congé de maladie, le jour des faits.

Cela constitue tant une discrimination de groupe (au moment des faits pas encore punissable quel tel) qu'une discrimination individuelle qui, elle, est punissable.

Les plaintes ayant trait au recrutement se présentent sous la forme de discrimination directe ou indirecte. Les plaintes varient de la première phase de la sollicitation à la dernière phase de l'interview. La plupart des plaignants semblent éprouver des problèmes lorsqu'ils donnent leur nom. Certaines entreprises ont des critères inutiles comme condition pour l'engagement (ex. le néerlandais comme langue maternelle, diplôme obtenu en Belgique). L'on note également des remarques discriminatoires faites 'entre quatre yeux' au sollicitant.

Les plaintes au travail concernent presque toujours les moqueries (40%). Les conflits et les relations entre employeur et employés. Les moqueries sont alors racistes et viennent des collègues, de la direction ou de tiers. Même si la personne réagit aux moqueries, la direction tâche toujours de trouver une solution qui empêche le 'moqueur' de prendre ses responsabilités. Il arrive trop souvent que la victime soit transférée et que l'instigateur s'en sorte indemne. Il arrive rarement que le comité de prévention et de protection intervienne pour la plainte d'une victime. Le manque d'attention, de protection et d'interventions a déjà, dans de nombreux cas, provoqué des problèmes médicaux qui à tous les niveaux du diagnostic ont directement été liés à une surcharge de stress à laquelle certaines victimes ont été longtemps confrontées. La religion et la culture semblent être pour les discriminants les points les plus sensibles en ce qui concerne les relations entre employeur et employés.

Les plaintes lors du licenciement concernent des situations dans lesquelles les plaignants invoquent des motifs raciaux, des menaces, de l'intimidation, des moqueries, des conflits interculturels, des problèmes de langues et l'incitation au racisme comme une raison, une cause, une motivation sous-entendue ou explicite du licenciement.

Les autres plaintes concernent le mauvais traitement, des contrats ou conditions de travail inégaux, des promotions inégales, des problèmes lors de l'inscription et avec le règlement.

La cellule 'Cellule entreprise multiculturelle' a établi, sur la base des données de plaintes et des dossiers du Centre, l'instrument d'action suivant au profit de l'inspection des lois sociales :

1. Discrimination lors du recrutement

✓ **Procédure de recrutement et techniques de sollicitation**

- Tests de sélection d'apparence neutre

✓ **Politique de recrutement**

- Refus d'employer des personnes étrangères ou d'origine étrangère
- Expériences précédentes négatives d'une entreprise
- Réserves des clients
- Réserves du personnel

✓ **Publication d'une offre d'emploi**

- Critères de recrutement d'apparence neutre (discrimination indirecte)

2. Discrimination sur le lieu du travail

✓ **Conflits interculturels au travail**

- Vêtements portés
- Autres conflits

✓ **Moqueries au travail**

✓ **Traitement inégal**

- Salaire, type de contrat inégaux
- Promotions et possibilités de formation inégales

3. Discrimination lors du licenciement

✓ **Moqueries, menaces et intimidation**

✓ **Motifs raciaux**

✓ **Conflits interculturels sur le lieu du travail**

- Vêtements portés

La typologie des plaintes de discrimination constitue une donnée, la typologie des problèmes éprouvés par une victime et le Centre lors du traitement de la plainte en forme une autre. Voici une série de problèmes type lors du traitement d'une plainte de discrimination :

Lien juridique entre la personne d'origine étrangère et son employeur

Lors de l'embauche, l'employeur n'est pas tenu de motiver son refus d'engagement et peut tout simplement arguer du fait que le candidat ne correspond pas au profil ou ne convient pas.

D'autre part, dans le cadre de l'exécution du contrat de travail, il sera très difficile de mettre l'employeur en cause, parce que l'on dépend économiquement de ce dernier.

Difficultés de rassembler des témoignages auprès des collègues

Lorsqu'une personne est témoin d'une situation de discrimination et décide de la dénoncer, elle craint souvent des représailles et la perte de son emploi.

Dans la majorité des cas, la personne témoin ne franchira pas le pas préférant préserver son emploi.

Situation conflictuelle entre certains collègues sans prise en compte du problème de racisme par la direction.

La victime a des problèmes relationnels avec l'un ou l'autre collègue, ce qui permet à l'employeur d'écarter toute hypothèse de discrimination raciale.

Importance de la carrière ou de l'ancienneté de la personne mise en cause

La victime se retrouve dans un rapport de force où la personne qu'elle met en cause bénéficie d'une réputation irréprochable dans son milieu professionnel. Manque de soutien et d'accompagnement de la victime de la part des délégués syndicaux.

Rôle des intermédiaires sur le marché du travail

Certains intermédiaires tels que les agences d'Intérim, les organismes de formation ou de placement jouent également un rôle dans la discrimination. Ils résistent aux discriminations en raison de leurs contraintes et positions sur le marché de l'emploi. Ils sont soumis aux pressions discriminantes des employeurs avec lesquels ils doivent pourtant négocier. Ils sont en quelque sorte dans une position de faiblesse et dépendent des employeurs. Ils sont sur des marchés concurrents où les enjeux sont à la fois les parts de marché et la qualité du service. D'où leurs difficultés à aller à l'encontre des critères discriminants des entreprises par crainte de perdre des offres d'emploi et ainsi des parts de marché. Pourtant, en ne résistant pas à ces discriminations, ils s'en rendent complices.

2.3. Aperçu de la jurisprudence

Il y a peu de jurisprudence à mentionner quant à l'article 2bis. Une offre d'emploi qui a été qualifiée d'expression, d'opinion et qui a été éditée par la presse écrite (avant que le délit de presse écrite soit supprimé), est le seul cas pour lequel le juge applique l'article 2bis.

La loi contre le racisme a pourtant déjà été appliquée dans le monde du travail mais seulement par l'application de l'article 1^{er}. Incitation à la discrimination, haine, violence existent également dans le monde du travail et ont déjà été punies. Le monde du travail peut aussi satisfaire aux conditions de publicité de l'article 444 du Code pénal comme stipulé à l'article 1^{er} de la loi contre le racisme.

Il peut s'agir de situations divergentes, par ex. sur le lieu de travail à l'égard de la victime et en présence de témoins ou par ex. pendant une réunion du comité de direction où une mesure discriminatoire est proclamée ou plaidée ou lorsque l'on incite à la discrimination d'un collègue/employé.

Le Tribunal correctionnel de Bruxelles a évoqué dans un jugement du 27 novembre 2001 les faits suivants : Une entreprise de nettoyage emploie des ouvriers dans un grand magasin. Un responsable de peau noire se rend au magasin et annonce à l'ouvrier employé (d'origine portugaise) qu'il doit changer de lieu de travail. Différents membres du personnel du grand magasin soutiennent cet ouvrier et se mettent à offenser et à menacer eux personnes d'origine africaine (le responsable de l'entreprise et un autre employé) (« sale nègre, c'est l'autre nègre qui partira, nous allons l'enculer,... »). Des quatre personnes incriminées, dont l'ouvrier concerné, trois sont libérées parce que les accusations ne sont pas prouvées. La quatrième est jugée par le biais du micro de l'entreprise. Le terme 'sale nègre' est considéré comme raciste. Ces injures par le biais du micro, que tout le monde peut entendre, étaient certainement censées faire de la publicité.

Voir par exemple le jugement du Tribunal Correctionnel de Malines du 20 septembre 2002 en matière de faits où un DJ a mis à la fête du personnel de RVA et VDAB une autre version de la danse des lutins "Ploplied", connue sous le nom de 'danse des macaques'.

V. DISCRIMINATIONS DANS LE SECTEUR DES LOGEMENTS

1. Introduction

La discrimination dans l'accès au logement porte atteinte à la dignité humaine en privant les victimes d'un droit fondamental consacré aujourd'hui par des textes législatifs tels que les Droits de l'Homme ainsi que notre droit positif⁴⁰. Ce droit au logement garantit à chacun le droit de disposer d'un foyer et d'un cadre de vie décent afin d'assurer son bien être.

Le droit au logement n'efface bien entendu pas le respect mutuel des droits et obligations des cocontractants aussi bien ceux du bailleur que du locataire qui en sa qualité de titulaire du droit au logement est également titulaire d'obligations qu'il est tenu de respecter.

Par logement, il convient de le rappeler, le droit⁴¹ entend une habitation décente à savoir conforme aux normes élémentaires d'habitabilité, de salubrité et de sécurité.

Pour lutter contre la mauvaise qualité des logements ou la hausse des loyers, les pouvoirs publics, tant au niveau local, régional que fédéral, tentent d'accorder la priorité à des politiques qui offrent des logements abordables et qui répondent aux exigences de salubrité et de sécurité. Ils ont ainsi investi, parfois en partenariat avec le réseau associatif, dans des actions comprenant deux axes:

- sur le plan quantitatif: augmenter le nombre de logements à loyer modéré aussi bien dans le secteur du logement social que privé (voir les agences immobilières sociales par exemple);
- sur le plan qualitatif: revitaliser certains quartiers par la rénovation du parc immobilier existant afin qu'il rencontre les exigences élémentaires d'habitabilité et de sécurité (permis de location, lutte contre les logements inoccupés, encourager la mixité sociale),

Mais l'énumération et l'évaluation des initiatives politiques tant locales que régionales sortent du cadre de la présente contribution. L'objectif poursuivi est d'examiner l'évolution du principe d'égalité et de non-discrimination dans l'accès au logement, tout en ne perdant pas de vue la dimension structurelle de la problématique surtout liée au contexte de crise.

En effet, à côté des mesures précitées contribuant par leurs effets indirects à rendre plus aisé l'accès au logement stable et de qualité, le droit pénal interdit les refus de louer ou de vendre un bien pour des raisons inhérentes à l'origine raciale, nationale ou ethnique qui, le cas échéant, sont susceptibles d'être sanctionnés par la loi du 30 juillet 1981 (art. 1 ou 2). Une nouvelle loi réprime en outre depuis février 2003 les discriminations non raciales entre autres en matière de logement.

L'arsenal législatif ne manque donc pas pour assurer l'égalité de manière indirecte et directe dans l'accès à un logement décent, protégeant ainsi ce droit vital qui représente en plus un enjeu important en terme d'intégration aussi bien sur le plan social que culturel. Pourtant à cause de certaines limites, le droit parvient difficilement à enrayer le phénomène d'exclusion dans l'accès au logement à l'encontre d'une partie de la population souvent la plus fragilisée.

2. Contexte

Nous constatons que l'une des difficultés que pose cette discrimination résulte souvent de la conjugaison des effets négatifs de plusieurs facteurs socio-économiques, politiques et juridiques.

La partie qui suit tend à mettre en exergue l'aspect structurel de cette discrimination à travers les différents obstacles qui entravent l'accès au logement afin d'avoir une vision plus globale de l'évolution du problème dans sa complexité.

Certains des vecteurs d'exclusion sont liés à des handicaps socio-économiques et contribuent à marginaliser la frange défavorisée de la population mais d'autres critères ayant trait par exemple aux préjugés frappent de manière spécifique les populations issues de l'immigration concourant ainsi souvent à les pénaliser doublement sur le plan de la ségrégation sociale et raciale.

A titre d'exemples (non exhaustifs):

La conjoncture économique et politique

- L'appauvrissement d'une certaine couche de la population⁴² induit une capacité financière plus réduite des Régions avec une incidence négative sur les politiques de logement (dont le budget est fortement endetté). La lutte contre le délabrement des logements pêche souvent par manque de moyens.
- La tension sur le marché des logements tant privé que public⁴³ résulte de l'insuffisance (en raison notamment du désinvestissement du secteur) de logements habitables à prix abordable. Cette contraction du marché contribue à intensifier le phénomène d'inégalité sociale dans l'accès au logement⁴⁴.
- La configuration du parc immobilier: par exemple la plupart des logements sont des petites habitations (comptant maximum 2 chambres), ce qui rend plus difficile la quête pour les familles nombreuses (comprenant une proportion importante de personnes d'origine étrangère) d'un logement adapté comprenant plus de deux chambres. A Bruxelles, il manque 20 000 logements sociaux comprenant plusieurs chambres pour loger les familles nombreuses⁴⁵.

Les personnes qui ne disposent que de ressources financières limitées seront plus souvent lésées dans leur droit à un logement décent. En outre, la pénurie de logements abordables fragilise davantage la situation des candidats à la location. Ce phénomène ne cesse de s'aggraver puisque l'accessibilité matérielle diminue d'année en année avec une disparité selon les régions tant sur le plan des moyens financiers que de la qualité des logements⁴⁶; les Bruxellois connaissent plus de difficultés liées au logement, viennent ensuite les Wallons et enfin les Flamands.

La situation personnelle du candidat à la location:

- sa précarité administrative: les propriétaires appréhendent les candidatures de personnes ne disposant que d'un statut temporaire (ex. les demandeurs d'asile) ou des personnes en situation irrégulière.
- sa précarité économique: les bailleurs développent une certaine méfiance à l'encontre des candidats ne leur offrant pas suffisamment de garantie de solvabilité⁴⁷ ou ne disposant que de moyens limités comme les demandeurs émergeant du CPAS.
- sa vulnérabilité juridique dans l'accès au logement dérivant de la conception 'consensualiste' du code civil consacrant le consentement des parties comme élément déterminant dans la conclusion d'un contrat.

Le propriétaire du bien dispose donc d'une liberté contractuelle qui lui accorde le droit non seulement de conclure ou non, de choisir librement son cocontractant. Le contrat de bail étant souvent basé sur la confiance, le propriétaire est libre de fixer les conditions de location de son bien.

Le propriétaire a pu ainsi retenir (avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les discriminations non raciales) des critères relevant parfois même de l'arbitraire, liés :

- à la situation familiale du candidat par exemple il peut décider d'exclure des familles nombreuses
- à l'âge par exemple, il peut fixer une limite
- au sexe, il peut exclusivement louer à des hommes ou à des femmes
- à la situation socio-économique, il peut refuser de louer à des personnes émargeant au CPAS ou avec un contrat à durée déterminée etc...
- ou autres, par exemple refuser de prendre des personnes avec des animaux, etc...

Nonobstant sa liberté contractuelle, le propriétaire est tenu de respecter les limites imposées par la loi ; en théorie il ne pourrait pas se prévaloir de cette liberté pour enfreindre, par exemple, l'ordre public ou certaines dispositions dites impératives de la loi du 20.02.91 sur les baux à loyer.

Mais la portée limitée de la loi précitée contribue à fragiliser la position du candidat preneur; en effet cette loi n'a pas d'effets directs sur l'accès au logement mais intervient seulement de manière indirecte sur la durée du contrat ou la qualité du logement.

Une autre faiblesse de cette loi tient au fait qu'elle ne définit pas l'exigence élémentaire d'habitabilité et qu'elle est assortie de sanction avec des effets pervers. Par exemple, le juge de paix saisi à cause de l'insalubrité du bien peut si le propriétaire refuse d'exécuter les travaux, résilier le contrat, le preneur pouvant se retrouver ainsi sans logement, pire le propriétaire relouant le bien pourtant déclaré insalubre. Le preneur ose rarement saisir la justice, coûteuse et parfois trop lente, pour faire respecter ses droits à cause de certains effets malencontreux.

Cette position juridique couplée à cette situation de crise du logement abordable, peut placer le preneur par sa qualité de demandeur dans une position 'd'infériorité' et le rendre plus vulnérable face à des pratiques abusives voire illégales imposées par le bailleur telles que logements insalubres, clauses abusives, expulsions illégales ou dans le cas qui nous intéresse, discrimination.

Elle est interdite par la loi du 30.07.81. La loi sur les discriminations non raciales (voir infra) constitue aussi une limite légale dans laquelle peut s'exercer la liberté du propriétaire d'un bien.

Pourtant la conciliation peut se révéler difficile entre la liberté contractuelle et la loi contre la discrimination résultant de la difficulté de déceler les motifs des refus discriminatoires qui se produisent souvent de manière implicite. Le propriétaire privé peut cacher sa réelle intention derrière une fausse motivation ou s'abstenir carrément d'en faire part, se réfugiant derrière la loi qui ne le contraint pas d'emblée à motiver ses décisions.

Les a priori du propriétaire

- La peur d'un non-respect des obligations : une suroccupation, un mauvais entretien du bien ou un non-paiement des loyers. Ces appréhensions sont alimentées par de précédentes expériences négatives vécues avec certains membres d'une communauté. Ces expériences contribuent alors à creuser la méfiance à

l'égard des candidats appartenant à la même communauté ce qui peut conduire à discriminer par des amalgames et des généralisations tous les membres de cette communauté.

- Le racisme et la discrimination tirés de rumeurs persistantes qui tendent à stigmatiser des personnes originaires de certaines régions (Maghreb, Turquie, Afrique Noire, etc...) ce qui pousse certains propriétaires en présence de plusieurs candidats qui offrent les mêmes garanties à refuser de louer à certains pour des raisons inhérentes exclusivement à l'origine ethnique, nationale et raciale. Ces préjugés expriment souvent le refus de voir certains immigrés 'visibles' venir habiter dans le même quartier soit par crainte d'une coexistence impossible entre deux cultures considérées comme inassimilables, soit par peur d'une dépréciation du quartier résultant d'une présence jugée trop importante.

Les candidats au logement qui cumulent ces facteurs rencontrent des écueils qui d'une part se traduisent par un allongement du délai d'attente pour dénicher un logement décent, et d'autre part par un désespoir plus grand qui les pousse à louer des logements insalubres à des prix indécents, à des propriétaires peu scrupuleux qui profitent de leur précarité financière et/ ou administrative. Légalement en exploitant la situation administrative, ces marchands de sommeil peuvent s'exposer à des poursuites judiciaires pour violation de la loi du 13 avril 1995 contre la traite des êtres humains.

Le constat dressé par le sondage téléphonique réalisé par le groupe Alarm⁴⁸ (avec la participation du Centre) sur les discriminations dans la recherche de logement montre qu'elles stigmatisent particulièrement les demandeurs d'asile appartenant à la fois à la catégorie des étrangers et à celle des personnes marginalisées socialement. En effet, il en ressort que pour 58 % des appels, le propriétaire refusait de donner des informations sur le bien soit en prétextant qu'il était loué alors qu'il ne l'était plus lorsqu'il s'agissait d'un candidat d'origine étrangère soit en déclarant ouvertement ne pas louer à des étrangers.

3. L'évolution de l'art.1 et 2 de la loi du 30.7.1981

Le chapitre suivant porte sur l'évolution de l'art.1 et 2 de la loi du 30.07.1981. Il est scindé en 3 parties qui correspondent à des dates importantes de modifications législatives ayant une incidence en matière de logement; il est suivi d'une approche quantitative de la problématique dans la partie consacrée à l'analyse des chiffres tirés des statistiques internes du Centre⁴⁹. Enfin ce chapitre sera clôturé par une ébauche des innovations que la nouvelle loi sur les discriminations non raciales et le renforcement de la loi du 30.07.1981 pourront apporter en matière de logement.

3.1. Aperçu de la situation avant la création du Centre (1981 et 1993)

A propos de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie⁵⁰ :

Avant la modification intervenue par la loi du 12 avril 1994, l'ancienne version de l'article 2⁵¹ de la loi susmentionnée ne visait qu'à garantir le libre accès à des lieux publics ou à des services destinés à l'usage du public par exemple les moyens de transport, les hôtels, les discothèques, les restaurants, les cafés, les spectacles, etc.

Par conséquent, le refus discriminatoire de louer un bien qui se produisait au cours d'un entretien entre le propriétaire et le candidat était considéré comme se déroulant dans un cadre privé et n'était dès lors pas susceptible d'entrer dans le champ d'application de la loi sous son ancienne version.

Le seul moyen de réprimer les discriminations dans l'accès au logement était de démontrer que le propriétaire avait incité publiquement à la discrimination par exemple en apposant des affiches ou en publiant des annonces discriminatoires, ce refus rencontrant ainsi les conditions de publicité fixées par l'art.1 al. 3 ou 4 de la loi du 30.07.81⁵².

A propos des logements sociaux⁵³: A cette époque, dans le secteur du logement social, régnait une certaine opacité autour des critères d'attribution qui ne reposaient pas toujours sur des éléments objectifs, ce qui contribuait ainsi à créer un climat propice à l'arbitraire et aux pratiques douteuses comme le clientélisme ou les politiques de quotas des étrangers dans la répartition des logements sociaux.

Le recours à la notion polémique (sans valeur scientifique) de seuil de tolérance a longtemps justifié la politique officieuse de quotas à l'encontre des personnes issues de l'immigration dans les logements sociaux (comme dans les habitations privées).

La motivation était double, d'une part la crainte qu'une fois dépassé un certain seuil de personnes issues de l'immigration surgisse des problèmes de coexistence et de cohabitation entre la population d'origine belge et celle d'origine étrangère, et d'autre part l'appréhension liée aux phénomènes de ghetto.

Certains quartiers ont connu un exode d'une partie importante de leur population d'origine qui a été remplacée par des familles nombreuses surtout immigrées. De plus, la situation économique des locataires des logements publics a régressé : dans les années 70 à 80, le logement social attirait plutôt un public appartenant à la classe moyenne inférieure, aujourd'hui, certains logements sociaux accueillent une population importante de locataires avec un faible revenu.

En outre, ces logements sociaux sont souvent le théâtre de conflits entre personnes issues de l'immigration et les Belges de souche mais également entre les personnes étrangères. Ces crises surgissent de manière d'autant plus aigüe que ces habitations sociales, qui réunissent des personnes se caractérisant par un pouvoir économique faible et une faible insertion sur le marché du travail, concentrent des situations sociales difficiles.

La discrimination légale imposée par l'art. 18 bis (qui n'est plus d'application actuellement) de la loi du 15.12.1980 dite loi sur les étrangers qui interdisait à certaines catégories d'étrangers de se domicilier dans certaines communes à forte concentration d'étrangers. Son objectif était d'éviter les phénomènes de ghettoïsation de rendre plus hétérogène la répartition des étrangers mais créait une discrimination indirecte légale en contrariant l'accessibilité au marché du logement par la limitation du libre choix à certaines communes, discrimination imposée seulement à certaines catégories d'étrangers selon leur statut de séjour.

Il est vrai que certains quartiers avec une forte concentration de personnes d'origine étrangère connaissent une dépréciation mais c'est oublier que cette dévalorisation tire son origine de la vétusté (résultant du désengagement financier) de ces habitations qui sont plus souvent investies par des populations en voie de paupérisation (attirées par les faibles loyers), qui comprennent une proportion importante de personnes étrangères ou d'origine étrangère.

La discrimination ne leur laisse guère d'autres choix que de s'installer dans des quartiers rassemblant de nombreuses personnes d'origine étrangère renforçant le phénomène de concentration des personnes dans ces quartiers abandonnés qui ont fini par former 'des poches d'exclusion'.

3.2. Entre 1993 et 2003

Dans le sillage de la mise en place du Centre par la loi du 15.02.1993, des mesures ont été adoptées ayant une incidence sur le droit au logement.

Le droit constitutionnel : une modification de la Constitution (art.23), intervenue en 1994, a consacré ce droit au logement en imposant une obligation de moyen à charge des pouvoirs publics et surtout des régions⁵⁴ d'élaborer des politiques aux fins d'assurer l'effectivité du droit à un logement décent.

La loi du 30 juillet 1981 a été modifiée par la loi du 12 avril 1994⁵⁵ suite à une recommandation du Commissariat royal à la politique des immigrés puis du Centre, compte tenu de l'échec de la loi dans son application et de ses lacunes en matière de logement et d'emploi.

Partant du constat que la condition de publicité constituait une entrave inutile à l'application de la loi, le législateur l'a supprimée dans la pénalisation des actes racistes et discriminatoires posés dans le cadre d'une fourniture ou d'une offre de service (art.2), à l'instar d'autres articles de la loi pénale où cette condition n'était pas exigée (comme les infractions portant sur l'injure, la menace, etc...)

L'al. 1 de l'article 2 a donc été remplacé par le texte suivant : *'quiconque, fournissant ou offrant de fournir un service, un bien ou la jouissance de celui-ci, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de sa race, de sa couleur, de son ascendance, de son origine ou de sa nationalité, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante à mille francs, ou de l'une de ces peines seulement'*.⁵⁶

Outre le fait que les peines ont été alourdies, une telle modification de l'art. 2 de la loi ajoute explicitement comme comportements punissables, la discrimination dans le cadre de la jouissance d'un bien et supprime la condition particulière de publicité (lieu accessible au public), ce qui a pour résultat de rendre punissable également les refus discriminatoires qui ont eu lieu dans un lieu ou un cadre privé, visant spécifiquement le cas assez fréquent où les refus de louer se déroulent seulement en présence du propriétaire (ou de son mandataire) et le candidat, soit au téléphone ou après une visite.

La loi dans cette nouvelle mouture n'implique ni de présomption de discrimination dans le chef du bailleur qui refuserait de retenir la candidature d'une personne issue de l'immigration, ni un quelconque renversement de la charge de la preuve.

A propos des modes de preuve, lors des travaux préparatoires, on a recouru à la notion de « justes motifs » inspirée de la jurisprudence néerlandaise et française, pour déterminer la nature légale ou non du motif de refus invoqué. Le juge, dans son appréciation, doit la mettre en relation avec le principe de proportionnalité et de finalité. Ainsi *"lorsque le refus de louer à un étranger se fonde sur des critères pertinents, il est conforme au principe de proportionnalité et de finalité, et que ce n'est pas parce qu'il s'agit d'un étranger que l'obligation de motivation serait différente de celle existant à l'égard d'un autre locataire potentiel"* ⁵⁷.

Cette notion permet à la personne mise en cause d'être déchargée de toute faute pénale, le refus n'étant pas jugé illégal s'il repose sur des motifs légitimes. Mais comment déterminer la validité sur le plan légal du motif avancé par le bailleur au regard de la notion de juste motif ?

Par exemple, constitue un juste motif le fait pour un propriétaire de refuser de louer son logement à un locataire potentiel (étranger ou non) avec une famille nombreuse parce que le logement ne peut accueillir plus d'une ou

deux personnes. La décision du propriétaire se basant sur des éléments objectifs ne peut être considérée comme discriminatoire.

Un motif économique peut être aussi admis par exemple le refus de louer à une personne qui ne dispose pas de suffisamment de moyens pour acquitter le loyer.

A contrario, le fait de dissimuler le motif soit en refusant de le communiquer soit en avançant un motif volontairement erroné (par exemple prétendre que le bien est déjà loué alors qu'il n'en est rien) peut conduire à faire peser des soupçons sur le bien fondé de la motivation. Ce qui constitue certes des preuves indirectes à l'encontre du propriétaire mais peut amener à faire appel à d'autres moyens de preuves.

A défaut d'une preuve matérielle, plutôt rare à l'exception des annonces ou autres affiches, on peut recourir à des témoins, à des confrontations, à des aveux ou encore aux tests de situation.

Les tests de situation ont pour but de comparer l'attitude du propriétaire face à des demandes successives de location de deux groupes de personnes placées objectivement dans la même situation (sur le plan familial, financier, social et autres) mais qui se distinguent seulement par leur origine ethnique (par exemple le testing d'Alarm ainsi que ceux organisés par le MRAX et le Centre lors des campagnes contre les discriminations dans les dancings).

Ils permettent ainsi de mettre en exergue une attitude douteuse lorsque le propriétaire suspecté oppose une fin de non recevoir à l'égard des demandes des testeurs étrangers alors qu'il réserve, dans le même temps, une suite favorable aux demandes ultérieures émanant du groupe composé de personnes d'origine belge (ou européenne).

Certains les considèrent comme «des tests de provocation» et ne les approuvent pas comme mode de preuve contrairement à ce qui se passe aux Pays-Bas où ce mode de preuve est reconnu par la loi.

Dans le droit pénal belge, le mode de preuve est libre, le tribunal dispose d'un pouvoir souverain d'appréciation et peut accepter ou refuser un mode de preuve⁵⁸.

Il convient donc d'entourer ces tests de toute la prudence garantissant la fiabilité des résultats et éviter toute situation de provocation qui déforçerait les résultats.

A propos des logements sociaux: Depuis 1994, chaque Région a codifié un système d'attribution des habitations sociales en fonction de critères fixés objectivement. Les candidats se voient accorder des points qui les placent en ordre de priorité dans l'octroi de ces logements; parmi les critères pris en considération par exemple les revenus en deçà d'un certain plafond, le nombre d'enfants ou la présence de personnes malades etc... Un système d'inscription multiple a été mis en œuvre pour permettre au candidat de se porter locataire pour plusieurs logements mais aussi la faculté de réserver une ancienneté sur une inscription à venir pour certains candidats (sans de séjour définitif). En principe la nationalité, l'origine nationale ou la nature du titre de séjour ne peuvent pas constituer des motifs d'exclusion. Mais l'offre reste encore limitée ce qui allonge les délais d'attente de plusieurs années.

Pour tenter de ramener la paix sociale dans ces infrastructures ont été mises en place des actions de conventions de cohésion sociale qui impliquent la collaboration de tous les habitants afin de leur réapprendre la convivialité en valorisant le potentiel humain.

Le Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme : Après sa création, le Centre a mis en place, à partir de 1995, un système d'enregistrement interne des demandes permettant de disposer d'un aperçu chiffré mais sans valeur statistique du nombre de plaintes qu'il traite annuellement.

Les dossiers liés au logement représentent par rapport à l'ensemble des dossiers examinés par le Centre une moyenne de +/- 5 % d'année en année (ce qui représente en chiffre absolu :44 demandes en 2000 et 64 en 1998) occupant la 8^{ème} place.

Il ressort de ces statistiques que les villes les plus souvent citées sont Bruxelles, qui a connu un pic de 40 % en 2001 et Anvers. Les personnes qui se heurtent le plus souvent à ce type de problème sont d'origine marocaine, turque ou de couleur noire.

La répartition annuelle des dossiers en matière de logement d'après une estimation moyenne sur la décennie écoulée révèle que les personnes mises en cause se trouvent être à 60 % des propriétaires privés; les sociétés de logement et les agences immobilières se partagent le reste. Le cas échéant, les agences mises en cause prétendent la plupart du temps suivre les directives imposées par les propriétaires, plus rarement elles reconnaissent agir de leur propre initiative.

Les plaintes qui visent un logement social portent souvent sur la longueur du délai d'attente dans l'attribution d'une habitation sociale ou sur les troubles de voisinage.

L'analyse détaillée de ces chiffres nous indique que les plaintes pour refus de location oscillent entre +/- 70 à 80 % (selon les années) des dossiers logement. Les troubles de voisinage, bagarres et disputes forment les +/- 25 % des dossiers restants. Le Centre plaide plutôt en faveur de la médiation pour tenter de dénouer les problématiques liées aux troubles de voisinage.

Les cas dénonçant un refus discriminatoire de vente d'un bien immobilier sont représentés de façon marginale par rapport au problème soulevé par le refus de louer.

Ces demandes indiquent que les discriminations recouvrent des situations variées que le Centre rencontre régulièrement et qui peuvent être identifiées comme suit:

Difficulté générale de trouver un logement approprié plus souvent liée à la rareté des logements de qualité à prix modéré ;

- Refus discriminatoire par téléphone: le propriétaire entend un accent étranger ou un nom à consonance étrangère, soit il augmente le prix du loyer, soit il prétend que le bien est déjà loué, soit il rétorque, cas plus rare, qu'il ne loue pas à des étrangers ;
- Refus pendant ou après la visite du bien ;
- Refus opposé par une agence immobilière qui prétend qu'elle exécute les directives du propriétaire ;
- Annonces discriminatoires ;
- Refus par le propriétaire d'un candidat étranger ou d'origine étrangère présenté par le locataire qui souhaite résilier le contrat de bail ;
- Difficulté de cohabitation qui s'exprime sous la forme de troubles de voisinage ;
- Pression exercée par les habitants (locataires, propriétaires, gérants) d'un immeuble ou d'un quartier pour dissuader les propriétaires de louer à des personnes issues de l'immigration ;

A propos de la jurisprudence (dont l'intégralité se trouve sur le site : www@antiracisme.be)

Le Centre a engagé peu d'actions en justice à cause des difficultés liées à la charge de la preuve.

Le Centre s'était constitué partie civile à l'encontre d'une agence immobilière qui avait affiché sur un écriteau dans le cadre de la location d'un appartement, la mention suivante « *le candidat doit être Belge de nature(sic)* ». L'infraction a été constatée par un procès verbal dressé par un huissier.

Le tribunal correctionnel d'Anvers a condamné par une décision rendue le 21 juin 1996, l'agence pour violation de l'art. 2.

Le tribunal correctionnel de Liège a été saisi suite à une citation directe par le Centre dénonçant une annonce de location d'un appartement, parue dans plusieurs journaux, avec la mention suivante « *étrangers s'abstenir (sic)* ». Par un jugement du 28 décembre 2001, le tribunal a reconnu l'infraction à l'art.1, 3° et 4° de la loi susmentionnée à cause de la publicité à l'intention de recourir à la discriminations estimant en outre que le défaut d'intention malveillante avancé par le propriétaire n'empêchait pas l'application de cette disposition. Le propriétaire a tout de même bénéficié d'une suspension de prononcé sur base des regrets exprimés et de l'absence d'antécédents.

Suite à une plainte pour refus de louer un logement à une personnes d'origine étrangère, le Parquet a proposé une médiation pénale par le paiement d'une indemnité financière du propriétaire à la victime.

A propos de la prévention: Pour mener une politique cohérente de lutte contre les discriminations en général, les interventions du Centre s'articulent toujours sur deux volet à la fois répressif mais aussi préventif.

Dans ce cadre, le Centre a conclu avec les partenaires locaux un protocole de non-discrimination à Gand (pour une analyse, voir annexe).

Le Centre⁵⁹ soutient la campagne de sensibilisation contre la discrimination raciale dans les logements intitulée «*Désolé, c'est déjà loué*» menée par le MRAX.

Le but recherché consiste à tenter de mieux cerner le phénomène au travers de l'analyse de questionnaires recueillant les témoignages des locataires et des bailleurs en vue de dresser un livre blanc et de formuler des propositions à l'adresse des acteurs concernés (voir site du MRAX pour le résultat de cette enquête).

4. Conclusion et perspectives d'avenir

Il faut éviter le fractionnement de cette problématique, la défense de ce droit requiert une approche transversale et coordonnée qui implique une politique globale qui intègre aussi bien les aspects socio-économiques que ceux touchant à l'aménagement du territoire, à la protection juridique de certains groupes en difficulté etc....

Par exemple, pour parvenir à une adéquation entre l'offre de logement bon marché mais de qualité et la demande des populations fragilisées, l'amélioration de ce secteur exige un important investissement financier. Malheureusement les moyens budgétaires restent insuffisants à cause, selon les Régions, de l'endettement du secteur qui a été trop longtemps le parent pauvre du social.

En effet, dans la conjoncture actuelle, les logements publics ne pourront supporter seul le poids du délabrement social. Donc pour contrer le désengagement du secteur privé, des propositions ont été formulées visant à relancer l'investissement dans les placements immobiliers, à titre d'exemples, par des assurances contre le risque d'insolvabilité du locataire ou par des incitants, des allègements fiscaux sous la forme de réduction du précompte immobilier.

Les éléments relevés aux précédents chapitres ont montré les lacunes et les limites de la loi antiracisme pour lutter contre ce fléau surtout à cause du caractère dissimulé de cette discrimination.

Si l'on se place sous l'angle de la stricte application de la loi du 30 juillet 1981, cette législation dans le cadre du logement présente un bilan mince à nuancer toutefois au regard de la tendance générale de faible application de cette loi.

La dispense de publicité a constitué une avancée toutefois elle n'a pas résolu les difficultés résultant de la charge de la preuve qui pèse sur la victime de démontrer que le refus de louer réside dans son origine, sa race, etc...

Cette disposition par son aspect pénal a plutôt un rôle dissuasif à jouer ce qui la réduit souvent à une portée symbolique.

Des inquiétudes ont souvent été exprimées face à la limitation de la liberté contractuelle du propriétaire d'un bien de choisir son locataire, imposée par cette nouvelle disposition. Il convient de le rappeler, cette liberté n'est pas absolue, elle ne peut que s'exercer dans un cadre légal, qui plus est une telle limitation peut se justifier si son but est d'assurer l'égalité de tous dans l'accès au logement quelle que soit l'origine.

La loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre les discriminations⁶⁰ tente de conférer à cette législation une plus grande portée par la mise en place de procédures civiles mais aussi par l'incrimination des discriminations basées sur les critères ci-dessous, par transposition de directives européennes⁶¹ découlant de l'art.13 du traité CE, qui voit ainsi éclore l'émergence du principe du respect de l'autre dans sa diversité.

Selon l'art. 2 § 1 de la loi du 25.02.2003, « *Il y a discrimination directe si une différence de traitement qui manque de justification objective et raisonnable est directement fondée sur 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* »

Elle érige en infraction, dans son art. 2 § 2, aussi la discrimination indirecte c'est à dire '*une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre a en tant que tel un résultat dommageable pour des personnes auxquelles s'applique un des motifs de discrimination visés au § 1^{er}, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique repose sur de justification objective et raisonnable.*'

En outre, l'art. 2 § 4 de cette loi interdit toute discrimination directe ou indirecte '*lorsqu'elle porte sur la fourniture ou la mise à la disposition du public de biens et de services; (...).*

Par exemple, des annonces de logement mentionnant le refus de louer à des personnes émargeant du CPAS pourront être condamnées pénalement ou civilement par application de cette loi⁶².

Autre application possible par exemple contre une annonce locative excluant les candidats qui n'ont pas un certain nombre d'années de séjour sur notre territoire ou qui habitent un quartier à forte majorité d'étrangers, ces critères pourront être considérés comme dérogeant à la loi parce qu'ils discriminent indirectement les personnes étrangères.

Une autre innovation importante a été introduite par l'art.19 de la loi précitée et porte sur la possibilité de demander, dans le cadre d'une action civile, la cessation d'un acte sous peine d'astreinte au tribunal de 1^{ère} instance, statuant sur le fond dans les formes du référé. On pourrait imaginer une telle requête à l'encontre d'une annonce discriminatoire.

La voie civile est parfois la mieux indiquée, en effet les mesures coercitives ne répondent pas toujours à l'attente du candidat demandeur qui ne perçoit pas directement l'intérêt d'une procédure judiciaire longue et lourde sur le plan de l'administration de la preuve (reposant entièrement sur le demandeur) qui permet peut être la condamnation sur le plan pénal du propriétaire discriminant mais ne lui permet tout de même pas de louer le bien convoité. Il n'est pas toujours enclin à s'engager dans une action pénale.

Exemple d'application, suite à une résiliation anticipée de son contrat de bail, le locataire, pour ne pas avoir à payer l'indemnité de préavis, présente des candidats qui ne sont pas retenus par le propriétaire exclusivement pour des raisons inhérentes à leur origine étrangère. Si le propriétaire réclame son indemnité devant la justice de paix, l'art.19 de la loi susmentionnée pourrait ouvrir la possibilité pour le locataire dans le cadre d'une action reconventionnelle de réclamer des dommages et intérêts et /ou la cessation de l'acte délictueux.

Selon une certaine doctrine, l'action civile en cessation prévue par l'art.19 de la loi précitée pourrait conduire le juge à ordonner l'exécution forcée d'un contrat conclu oralement (qui a les mêmes effets juridiques qu'un contrat écrit). Mais cela suppose que la preuve peut être rapportée d'une part de l'accord verbal des cocontractants sur les modalités d'exécution du contrat et d'autre part du caractère illégitime du refus, en l'occurrence la discrimination, comme illustré dans l'exemple suivant, déjà rencontré par le Centre. Avec le consentement du propriétaire, le candidat locataire avait versé la garantie locative ainsi qu'un mois de loyer à l'avance, ouvert les compteurs de gaz et d'électricité à son nom. Mais au moment de la signature du contrat, le bailleur s'apercevant de l'origine étrangère de la compagne de son futur locataire, avait refusé de signer le contrat de bail. Partant du principe de la conclusion du contrat de bail découlant de l'accord verbal, l'hypothèse a été émise que le locataire lésé pourrait demander au tribunal civil dans le cadre de cette nouvelle action en cessation de contraindre le bailleur à cesser l'acte délictueux à savoir le refus discriminatoire ce qui impliquerait l'exécution forcée des obligations du bailleur, à savoir mettre son bien à la disposition du preneur.

Les dispositions prévues en matière civile par l'art. 19 de la loi précitée présente les avantages suivants: il est prévu un glissement de la charge de la preuve lorsque les faits rapportés par la victime font naître chez le juge une présomption de discrimination, contraignant ainsi la personne mise en cause à apporter la preuve du caractère non discriminatoire des faits. Cette nouvelle loi dote en outre les victimes d'autres outils en reconnaissant, comme mode de preuve au niveau civil, les preuves par statistiques, les tests de situation⁶³. Cependant les modalités d'exécution du test de situation doivent encore être fixées par un arrêté royal d'application.

Mais ces éléments brièvement évoqués ne sont que des pistes de réflexion qui doivent encore être exploitées sur le plan théorique et sur le plan pratique.

Ce récapitulatif de l'état de la discrimination dans les logements démontre plus que jamais la nécessité de poursuivre et de soutenir une politique cohérente et proactive visant à protéger ce droit fondamental, d'une part en défendant le principe juridique d'égalité dans l'accès à un logement décent quels que soient l'origine raciale, la situation socio-économique ou l'handicap et d'autre part en encourageant les pouvoirs publics à garantir aux groupes les plus vulnérables l'accès à un logement adapté.

ANNEXE: Le protocole de non discrimination

En raison de problèmes endémiques de discrimination dans le secteur du logement et plus particulièrement de l'accès au marché du logement des personnes immigrées (Voir le rapport de recherche « De huisvestingssituatie van Turken en Maghrebijnen in Gent dd. 15 september 1995 »), une déclaration de non-discrimination fut signée dans le domaine spécifique du logement, le 4 juillet 1997 à Gand.

Par cette déclaration, les parties signataires⁶⁴ se sont engagées à s'abstenir, dans l'exercice de leurs activités, de toute discrimination envers une personne, un groupe, une communauté ou ses membres pour des raisons liées à la race, la couleur de peau, l'ascendance, l'origine ou la nationalité.

Le but de la déclaration est d'offrir une réponse, par une approche structurelle, aux plaintes individuelles incessantes en matière d'accès au marché du logement. En effet, la difficulté de la charge de la preuve qui rendait pratiquement impossible une poursuite judiciaire à l'encontre de telles plaintes individuelles, est un problème bien connu. Cette approche structurelle a été élaborée dans le cadre d'un groupe de travail « non-discrimination en matière de logement ». Ce groupe de travail, présidé par le professeur Jan Blommaert, s'est réuni à 6 reprises dans le cours des années 98 et 99, en vue d'échanger les données, les analyses et de points de vue sur le sujet.

La déclaration de non-discrimination fut annoncée au public durant les années 98 et 99 par le biais d'une campagne de dépliants et d'affiches dans plusieurs langues.

Les conclusions suivantes s'imposent :

- 1) Cette déclaration a pour vocation de sensibiliser tant les bailleurs que les locataires. Cependant cette sensibilisation n'engendre-t-elle pas un effet contre-productif? Au travers de l'analyse des plaintes se dégage le sentiment que les bailleurs ont tendance à utiliser certains prétextes pour motiver le refus de location, comme la solvabilité insuffisante, ou le manque de connaissance du Néerlandais dans le chef du candidat locataire. Les bailleurs, souvent informés du fait que certains motifs de refus constituent une infraction, peuvent choisir alors de les 'masquer', de les 'déguiser'. Il n'est pas établi que cette situation résulte de la publicité donnée à la déclaration de non-discrimination, mais il ne peut être exclu qu'une telle publicité incite à une discrimination plus diffuse et cachée et qu'il soit dès lors plus difficile de la cerner et prendre quelqu'un en flagrant délit.
- 2) Du rapport d'activités du groupe de travail, il apparaît que son mérite a été de jouer les interfaces entre les divers acteurs concernés.
- 3) Le rapport d'activités du groupe de travail tout comme l'analyse des plaintes a fait ressortir les limites des bases de discrimination dans la loi antiraciste. Au delà du motif racial, d'autres éléments ont en effet engendré une augmentation importante de la difficulté de l'accès au marché du logement, comme la situation de séjour. Le résultat s'est traduit par la fermeture d'un segment considérable du marché du logement à cette catégorie de personnes. Ainsi un nombre considérable de candidats réfugiés (déboutés) se retrouvent entre les mains de marchands de sommeil. Alors même que ce genre de problèmes ne ressort pas strictement du champ d'action du groupe de travail « non-discrimination en matière de logement », cette question a fait l'objet d'un suivi au niveau de la ville de Gand par le groupe de travail «Reloger les demandeurs d'asile» et ce à la demande du groupe de travail «non-discrimination en matière du logement».

VI. LA PREUVE ET LE DOL

1. *Prouver la discrimination.*

Mais pas n'importe quelle forme de discrimination...

En effet, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme n'est compétent que pour les infractions à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie⁶⁵.

L'article 1^{er} de cette loi définit ce qu'il y a lieu d'entendre par "discrimination" :

Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ayant ou pouvant avoir pour but ou pour effet de détruire, de compromettre ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie sociale.

Cette définition extensive⁶⁶, plus large que sa source d'inspiration c'est-à-dire la Convention Internationale du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, doit cependant être lue en corrélation avec les infractions prévues par la loi.

Il échet de souligner que la loi définit la notion de "discrimination", mais elle n'indique pas ce qu'il y a lieu d'entendre par "racisme" ou "xénophobie". L'absence de définition laisse une grande appréciation au juge qui doit prendre sa décision.

Les bases de discrimination sont: la prétendue race⁶⁷, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique⁶⁸.

Dans un certain cadre...

La loi du 30 juillet 1981 est une loi pénale. C'est donc dans le cadre de la loi pénale, tant au niveau de la procédure qu'au niveau du contenu, que la discrimination doit être prouvée.

Les principes⁶⁹ qui nous occupent en matière de droit pénal peuvent être résumés comme suit :

- * présomption d'innocence,
- * le doute profite à l'inculpé,
- * la charge de la preuve incombe à celui qui poursuit, en ce compris la partie civile,
- * tant l'élément matériel que l'élément moral⁷⁰ de l'infraction doivent être prouvés.

Des moyens de preuve évidents comme par exemple procès-verbal, aveux de l'auteur, déclarations des parties et des témoins, certaines présomptions, des rapports d'expertise ne sont pas évidents lorsqu'il s'agit de situations auxquelles le racisme est mêlé.

Que faut-il prouver ?...

Pour la suite de l'exposé nous nous limitons à l'article 1^{er}, 2 et 2*bis* de la loi du 30 juillet 1981.

Article 1^{er}

Hormis la définition de la notion de discrimination l'article 1^{er}, 1^o prévoit une peine pour celui qui : dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination, à la haine ou à la violence 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.

En ce qui concerne l'application de l'article 1^{er}, 1^o il y a dès lors lieu de prouver :

- * l'incitation à: l'auteur des faits a l'intention et l'espoir que celui auquel il s'adresse va discriminer, haïr ou faire usage de violence envers d'autres personnes, même s'il ne s'agit pas d'une provocation à commettre des actes précis ou concrets "l'incitation à" ne devant pas être considérée comme une incitation directe envers des tiers⁷¹;
- * afin de discriminer;
- * de haïr: puisqu'il s'agit d'un sentiment qui peut donner lieu à des interprétations différentes;
- * faire usage de violence;
- * dans les circonstances prévues par l'article 444 du Code pénal, ce qui suggère une certaine publicité (p.ex. un lieu public, un lieu non public mais ouvert à un certain nombre de personnes, en présence de témoins, des écrits distribués).

L'article 1^{er}, 3^o prévoit également une peine pour :

Celui qui dans les circonstances prévues par l'article 444 du Code pénal donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne en raison d'une prétendue race, de sa couleur, de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique.

En ce qui concerne l'application de l'article 1^{er}, 3^o il y a donc lieu de prouver:

- * que l'auteur des faits a donné une publicité à son intention de discriminer, de haïr ou de faire usage de violence;
- * les autres éléments sont repris au commentaire de l'article 1^{er}, 1^o.

La différence avec l'article 1^{er}, 1^o réside dans le fait que dans le cadre de l'article 1^{er}, 3^o l'auteur ne souhaite pas inciter d'autres personnes, mais donne une publicité à son intention par faits ou par gestes, même si la discrimination n'a pas encore eu lieu.

L'article 1^{er} est donc un délit d'intention.

Il est dès lors très important, lors de la réception de la plainte, de tenir compte des éléments suivants⁷² :

- * les expressions précises ou les actes concrets,

- * la façon dont les mots ont été prononcés ou les gestes accomplis,
- * le contexte de la situation,
- * les antécédents de l'auteur,
- * les antécédents de la victime,
- * comment les témoins ont-ils perçu les faits.

Quelques exemples pour démontrer qu'il n'est pas toujours simple de prouver un délit d'intention, ainsi que les différentes interprétations des cours et tribunaux, ce qui met à nouveau en exergue l'importance des éléments à prouver (cfr. supra)⁷³

- *“Sale juif, retourne en Israël”*⁷⁴, prononcé d'une façon menaçante en pointant la victime du doigt pendant la suspension d'une réunion d'un conseil communal, a été considéré comme une incitation et non pas une simple insulte. Des insultes en présence des forces de l'ordre envers une personne d'origine algérienne ont été considérées comme incitant à la haine et dépassant largement le stade de l'insulte qui résultait de la dispute⁷⁵. Lorsque par contre il est prétendu que lors d'une dispute des propos racistes ont été tenus, on ne peut en tenir compte faute de témoins⁷⁶.
- Lors d'une réunion de 'Forces Nouvelles' les participants se sont disputés avec des personnes d'origine nord-africaine et les ont traitées de 'ratons'. Le tribunal⁷⁷ a estimé que la notion de raton tout comme celle de "bicot" ou "bougoul" sont des insultes racistes. Par contre la mention de "bougouls s'abstenir" sur des invitations de bal a été considérée par la Chambre du Conseil de Bruxelles⁷⁸ comme non raciste puisqu'elle visait la tenue vestimentaire. Cette décision a été confirmée par la Chambre des mises en accusation.
- Le salut hitlérien est en général considéré comme une incitation et une insulte aux victimes du régime nazi⁷⁹. Cependant un jugement récent estime que si le salut hitlérien est un acte à condamner moralement, l'intention d'inciter et donc le dol spécial n'était pas prouvé⁸⁰.
- La loi du 30 juillet 1981 est d'application pour des mails racistes sur Internet car ils incitent ouvertement au racisme et à la discrimination⁸¹.
- Des propos injurieux accompagnés de crachats dans un café envers une personne d'origine sénégalaise ont été considérés comme une incitation à la haine et alors qu'ils étaient renforcés par le salut hitlérien lorsque les autres consommateurs ont fait sortir l'auteur des faits⁸².
- Par contre dans une affaire où un jeune homme de peau foncée a été insulté de "Scheisneger" et "Kannibale" en présence de ses amis, et qui ensuite a été frappé avec un bâton, tant le juge de première instance que la Cour d'appel⁸³ ont estimé que ni l'incitation ni la publicité donnée à leur intention ne sont prouvées puisque les auteurs se sont comportés d'une façon raciste mais qu'ils n'ont pas incité au racisme.

Les articles 2 et 2bis

L'article 2 punit quiconque, fournissant ou offrant de fournir un service, un bien ou la jouissance de celui-ci, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison d'un des motifs de discrimination prévus par la loi du 30 juillet 1981.

L'article *2bis* concerne le monde du travail au sens large du terme: placement, formation professionnelle, offre d'emploi, recrutement, exécution du contrat de travail ou de licenciement de travailleurs.

Il ne s'agit plus de délits d'intention, il s'agit de punir l'action discriminatoire en tant que telle. Depuis 1994 l'action discriminatoire ne doit plus se faire en public⁸⁴.

Le problème de la preuve reste cependant entier. L'article 2 peut viser différents types de situations (cafés, restaurants, discothèques...) mais il concerne bien souvent des refus de location. Or, si le bailleur refuse par téléphone en entendant le nom de candidat-locataire, s'il refuse de faire visiter les lieux lorsqu'il se rend compte que le candidat-locataire est d'origine étrangère, la preuve de la discrimination n'est pas simple à apporter. Bien souvent il s'agit d'une parole contre une autre.

C'est pourquoi, bien qu'il soit fréquent, ce type de refus donne peu lieu à de la jurisprudence et ce n'est que dans des cas flagrants qu'il est possible d'obtenir gain de cause.

En matière d'emploi (article *2bis*), il est également très difficile de prouver que la motivation d'un licenciement, le refus d'emploi, un refus de promotion est dû au racisme.

Quelques exemples:

- Des élèves d'origine marocaine et turque se voient refuser une consommation dans un café bruxellois. Le professeur porte plainte. Bien que le café fermé depuis deux ans, qu'il n'y ait aucune trace de l'exploitant et que le personnel n'ait jamais été entendu, le tribunal estime qu'il n'est pas question d'incitation à la haine, mais que par contre l'infraction à l'article 2 est prouvée⁸⁵.
- Un Belge d'origine étrangère et membre des forces de l'ordre se voit refuser l'entrée d'un dancing alors que son ami peut entrer. Application de l'article 2⁸⁶. Par contre une autre personne d'origine étrangère se voit refuser l'entrée pour motif qu'elle aurait, la veille, ennuyé la clientèle féminine de l'établissement. Le refus est maintenu même lorsque l'exploitant reconnaît qu'il y a erreur. Le juge a cependant estimé qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer l'article 2 puisque l'exploitant pouvait se montrer soucieux de ce que sa clientèle féminine passe une soirée calme⁸⁷. La Cour d'Appel d'Anvers⁸⁸ par contre estime que l'explication de l'exploitant qui consiste à refuser l'entrée de personnes d'origine étrangère afin de satisfaire aux réactions négatives de ces clients, n'est pas pertinente. Mais la situation doit être claire et il ne peut s'agir d'une parole contre une autre car le doute doit profiter à l'accusé. Si ce dernier ne peut donner des raisons objectives pour son refus d'accès, il est ainsi prouvé que ce refus est basé sur la couleur ou l'origine de la victime⁸⁹.
- Une personne d'origine marocaine ne peut entrer dans un café. Quelques jours plus tard il y retourne accompagné d'un ami belge. En première instance le juge a acquitté l'exploitant car il y aurait eu, selon le juge, provocation de l'incident et que donc la preuve n'était pas valable. La Cour d'appel a réformé la décision car cette deuxième visite avait pour but de rassembler des preuves⁹⁰.
- Une agence immobilière à Anvers avait sur le bureau mis un écriteau annonçant que les services étaient réservés à des "Belges de nature". L'article 2 a été appliqué⁹¹. Par contre, lorsqu'il n'est pas clair que le

refus de location d'une mobylette a pour motif l'origine du candidat à la location, le doute doit profiter au prévenu⁹².

- L'article 2 a été appliqué en sens inverse lorsque la personne admise aux urgences a refusé de se faire soigner par un médecin d'origine africaine en l'insultant en présence de témoins⁹³.

En dehors du délit d'intention, lorsqu'il s'agit d'un acte discriminatoire la preuve est difficile et la jurisprudence dispersée.

2. *Le dol*

Dans le droit pénale belge, l'adage "Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege" est encore toujours d'application. Une telle évidence juridique ne semble pas être aussi simple pour l'application du "dol" et ce concept précisément donne lieu à une jurisprudence divergente en matière d'application de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie.

Pour les crimes et délits du Code Pénal, un dol est toujours exigé, même si la loi ne le formule pas expressément. Si rien n'est prévu de manière expresse, l'exigence du dol général pour ces délits est présumée.

En matière de dol général, il suffit que l'auteur des faits ait sciemment adopté le comportement punissable, sans qu'aucune autre intention particulière ou motivation soit exigée. Il suffit que l'auteur des faits ait su qu'il commettait un fait punissable pénalement et qu'il voulait le commettre. La volonté est dirigée vers le comportement interdit, mais pas parce qu'il est interdit⁹⁴.

En matière de dol spécial une intention particulière de l'auteur des faits est exigée, agir seulement sciemment ne suffit pas, l'auteur des faits doit avoir agi avec malveillance, de manière frauduleuse, avec l'intention de nuire⁹⁵.

En matière de dol très spécial, une motivation particulière est exigée⁹⁶.

Etait née à l'époque au sein de la doctrine toute une discussion relative à l'exigence ou pas du dol général plutôt que du dol spécial. Cette discussion semble terminée aujourd'hui en grande partie, la jurisprudence reste cependant est très divergente.

L'on part du principe que lorsque le dol spécial est exigé, la loi doit le fixer expressément et qu'en cas de silence de la loi, le dol général est de rigueur. Cela vaut pour les dispositions pénales reprises dans le Code pénal, ainsi que pour les dispositions pénales reprises dans les lois particulières.

Concernant la loi du 30 juillet 1981, le silence est conservé concernant la composante de faute exigée. Dans le cas d'un tel silence dans une loi particulière qui contient principalement des dispositions pénales, seul le dol général est exigé, selon la doctrine classique, pour les délits qui y sont repris⁹⁷. Ce n'est que par voie d'exception, et lorsque cela est expressément stipulé, qu'un dol spécial peut, par exemple, être exigé ou rendre punissable pour négligence un certain comportement.

La loi contre le racisme est clairement une loi qui contient principalement des dispositions pénales et en cas de silence, le dol général est donc ici suffisant. Il suffit dès lors que les auteurs aient agi sciemment.

Certains auteurs sont néanmoins d'opinion que la loi contre le racisme exige un dol spécial et que les poursuites achoppent souvent sur la question de la preuve du dol spécial⁹⁸.

Selon eux, la frontière entre le dol général et le dol spécial est souvent très tenue et le juge doit toujours garder en tête la ratio legis de la loi. L'exemple cité est qu'une insulte qui peut déjà en fonction de la situation être limitée à l'insulte pure peut alors être interprétée comme une incitation à la discrimination.

Il est effectivement vrai que l'article 1^{er} de la loi concerne les délits d'intention, cependant ceci n'a en soi rien à voir avec la distinction entre dol général et dol spécial.

La distinction entre délit d'intention et dol spécial s'exprime clairement dans un jugement du Tribunal correctionnel de Liège⁹⁹, par lequel le tribunal posait que pour une condamnation sur base de l'article 1^{er}, 3^o et 4^o de la loi contre le racisme aucune intention malveillante n'est exigée, même si l'auteur avait l'intention de discriminer sur base des motifs cités dans la loi.

La jurisprudence n'adopte cependant pas toujours cette même ligne.

Ainsi, le Tribunal correctionnel de Malines¹⁰⁰ décidait encore récemment que le DJ qui à une fête de personnel diffusait la version "alternative" de la Kabouterdans (danse des lutins), rebaptisée "Makakkendans" (danse des macaques), "connaissait bien le texte litigieux, prouvant ainsi l'intention malveillante de telle sorte que le dol spécial est présent en l'espèce".

Ce jugement ne va pas seulement à l'encontre de la doctrine classique, il ajoute aussi une condition qui n'est pas exigée par la loi.

Vu la problématique de la preuve qui se pose déjà dans le cadre de la loi du 30 juillet 1981 une telle jurisprudence est l'occasion de pouvoir continuer à semer la confusion entre d'une part le concept de "délict d'intention" et d'autre part l'exigence d'un dol général plutôt que d'un dol spécial. Le fait d'invoquer de manière incorrecte le dol spécial alourdit de manière inutile le fardeau de la preuve en cette matière.

VII. RACISME ORGANISÉ

Dans notre pays, depuis plus de dix ans, comme le démontrent les derniers résultats électoraux, divers rapports européens et enquêtes d'opinions, le «racisme organisé» et ceux qui l'exploitent actuellement – les «partis et mouvements non-démocratiques» - constituent aussi un phénomène structurel et contextuel. Mais qu'entendons-nous par «racisme organisé» et par «partis et mouvements non-démocratiques»?

Définitions

Racisme organisé

Le contexte socio-économique actuel ainsi que les affaires judiciaires qui ont ébranlé le monde politique sont favorables aux discours de type populiste (certains les qualifient de «poujadistes»). Sur l'échiquier politique, les slogans simplistes se sont donc multipliés depuis plusieurs années. Des thèmes d'actualité, comme le chômage, l'insécurité, l'immigration et le droit d'asile, ont été amalgamés dans le but de fédérer la partie de l'électorat partageant des sentiments xénophobes. Ces thèmes, depuis plus de dix ans, seront ainsi exploités à des fins politiques et électorales par des partis et des mouvements non-démocratiques. C'est cette démarche politique qui relève du racisme organisé.

Partis et mouvements non-démocratiques

Ceux-ci rassemblent les personnes et les organisations structurelles qui font du racisme organisé leurs thèmes de campagne et la base de leurs programmes électoraux. Les partis et les mouvements non-démocratiques se basent - ouvertement ou de façon confidentielle - sur une conception idéologique rejetant les principes d'égalité. Ils revendiquent des traitements différenciés (notamment au niveau des droits sociaux) entre les nationaux et les étrangers et développent une attitude et des pratiques hostiles aux populations immigrées, étrangères ou issues de l'immigration.

Ces mouvements sont également caractérisés par leur opposition au système démocratique. Les centres d'études en sciences politiques, la presse et le monde politique considèrent, dans notre pays, que des formations électorales, tels que le Vlaams Blok (VB), le Front National (FN) ou le Front Nouveau de Belgique (FNB) sont des partis non démocratiques.

Un racisme organisé structurel

Près de deux ans avant la création du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, la classe politique avait été secouée par le fameux «dimanche noir», survenu au cours des élections législatives du 24 novembre 1991. A l'occasion de celles-ci, une partie de l'électorat porta son dévolu sur des formations électorales non démocratiques. Le VB renforça sa présence au Parlement fédéral (passant de deux à douze députés). Le FN, quant à lui, fit élire son premier représentant à la Chambre. Ce dernier provenait de la direction du Parti des Forces Nouvelles (PFN), un groupuscule néonazi qui avait été le premier, côté francophone, à se revendiquer du Front national français. Le PFN avait alors de nombreux contacts avec le Vlaams Blok. Respectivement, le VB et le FN aux élections législatives de 1991 recueillirent 405.281 voix (contre 116.534 voix en 1987) et 64.993 voix (contre 7.596 en 1987) ¹⁰¹.

La Belgique, à l'instar de la France, par exemple avec le FN de Jean-Marie Le Pen, connaîtra alors l'émergence structurée, au niveau électoral, de formations politiques à base raciste. Ces dernières exploiteront ainsi les sentiments xénophobes d'une partie de la population belge. Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme devra, au fil des années, agir concrètement par voie judiciaire, mais également par le biais de cycles de formation et d'actions pédagogiques, pour répondre de manière adéquate contre cette forme particulière de racisme.

Pendant plusieurs années, les actes de racisme organisé seront, dans nos rapports annuels, comptabilisés sous le vocable de « médias » (entre 1994 et 1999). En effet, pour rappel, jusqu'en 1999, le racisme exprimé à travers des tracts et des journaux (les principaux supports utilisés par l'extrême droite) était considéré comme un délit de presse et relevait donc de la Cour d'Assises. Depuis lors, comme cela a déjà été expliqué dans nos précédents rapports, les délits racistes par voie de presse ont été correctionnalisés. C'est pour cette raison qu'à partir du rapport 2000, ils apparaîtront dans la rubrique « propagandes ».

A la lecture de nos statistiques annuelles (depuis notre premier rapport, édité en 1994), le racisme organisé est en hausse. Cette tendance se rapporte uniquement aux plaintes déposées auprès de nos services. En période électorale (ce fut le cas en 1994, en 1995, en 1999 et en 2000), la propagande (tracts, pamphlets, journaux,...) de type raciste augmente considérablement. Par exemple, pour l'année 2001, vingt-huit plaintes furent enregistrées sur base de ce motif. L'année précédente, au cours de laquelle eurent lieu les élections communales, leur nombre s'élevait à cent et deux.

En Communauté flamande

Le racisme organisé, depuis plus de dix ans, est devenu en Communauté flamande un phénomène structurel avec le Vlaams Blok (créé en 1978). Au début des années nonante, ce parti commençait à diffuser son « programme en 70 points » pour mettre fin à la présence de populations issues de l'immigration sur le territoire. Le 19 novembre 1992, une résolution votée au Parlement flamand par l'ensemble des partis démocratiques déclara que ce même programme s'inspirait des lois racistes du régime nazi à l'encontre des Juifs et préconisait un système d'apartheid tel que connu l'Afrique du Sud. Depuis lors ce programme fut abandonné, en 2000, suite à de nombreuses pressions internes et externes. Il sera remplacé ensuite par une « doctrine » en la matière plus « politiquement correcte » mais préconisant toujours « une politique de retour » des étrangers dans leur pays d'origine.

Pour leur part, des membres du VB seront condamnés pour entrave à la loi du 31 juillet 1981.

Malgré son omniprésence, en périphérie du Vlaams Blok des organisations radicales - groupusculaires ou non - vont subsister durant ces dix dernières années. Certaines sont et resteront liées au VB, d'autres s'en démarqueront nettement pour cause de divergences idéologiques ou/et stratégiques. Parmi elles, il y a des associations d'anciens collaborateurs (Broederband, Sint-Maartensfonds, Hertog Jan van Brabant,...), de jeunes (Nationalistisch Jongstudenten Verbond, Nationalistisch Studenten Verbond, Vlaamse Jongeren Mechelen,...), des groupuscules néonazis (Excalibur / Leibstandarte Adolf Hitler, Blood and Honour-Vlaanderen,...), des cercles de réflexion idéologique (Were Di,...), d'action nationaliste (Vlaams Nationale Groepering, Voorpost,...), un réseau négationniste (Vrij Historisch Onderzoek) et même des partis d'extrême droite concurrents (Volksnationalistische Partij,...).

En Communauté française

Plusieurs membres et dirigeants de l'extrême droite wallonne et bruxelloise seront eux aussi poursuivis et condamnés sur base de la législation antiraciste (pour plus de détails sur ces affaires, voir la partie sur les «discriminations raciales» du présent rapport). Mais, la donne est différente puisque qu'il n'existe pas une structure électorale qui incarne à elle seule une «tendance non-démocratique», mais plusieurs formations politiques qui peuvent être qualifiées comme telle.

Effectivement, au cours de ces dix années, nous avons assisté à la présence et à l'apparition d'une multitude de partis et organisations d'extrême droite à Bruxelles, comme dans plusieurs villes de la Région wallonne (essentiellement à Charleroi, Namur et Liège). Parmi ceux-ci, citons (nous mentionnons l'année de création et, pour ceux qui ne sont plus actifs ou qui se sont dissous, l'année de disparition): AGIR (1989-1996), Bloc Wallon (BW, 2000 et depuis 2001, suite à des crises internes, n'a plus fait parlé de lui), Bruxelles-Identité-Sécurité (BIS, structure francophone de soutien au Vlaams Blok fondée en 1994 mais inactive depuis 1999), Front National belge (FN, 1985), Front Nouveau de Belgique (FNB, 1996), Front de la Nation Belge-Parti (FNB-P, 1997-2000), mouvement Nation (1999), mouvement Référendum (REF, 1995, plus actif sous ce nom, depuis l'apparition du Bloc Wallon).

A ces formes d'organisation, il faut également mentionner l'existence de publications de la même obédience: «Altaïr», «Polémique-info», «Devenir», «Renaissance Européenne», «Occident 2000», «le Cri du Citoyen» (ce dernier à depuis cessé de paraître),...

A la lecture de cette liste, nous remarquons que l'extrême droite francophone est caractérisée par sa division. Autre donnée qui lui est intrinsèque: son manque de moyens financiers, son absence d'identité idéologique claire et sa non accessibilité aux médias. C'est pour ces raisons, en résumé, que l'extrême droite raciste n'est quasi plus représentée politiquement en Communauté française, malgré un petit potentiel électoral qui perdure ici et là (pour une bonne partie dans le Hainaut).

Négationnisme

Depuis 1993, des thèmes historiquement portés par l'extrême droite continueront à être exploités. C'est le cas du négationnisme et de l'antisémitisme.

La négation des crimes de guerre et contre l'Humanité commis par la dictature nazie durant la Seconde Guerre mondiale va se poursuivre, entre 1993 et 2002. Cette négation sera essentiellement portée par une organisation: le Vrij Historisch Onderzoek (VHO). Auparavant, plusieurs groupuscules néerlandophones et francophones (dont le Parti des forces nouvelles qui fusionnera en 1991 avec le FN et dont plusieurs anciens dirigeants forment l'actuelle section francophone du VB) avaient tenté sans succès de diffuser massivement de la propagande négationniste en Belgique. Apparu en 1985, les fondateurs de VHO proviennent en droite ligne de l'extrême droite : du Vlaamse Militanten Orde (VMO), du Hertog Jan van Brabant et du Vlaams Blok. Pendant plusieurs années, VHO réalisera, imprimera et diffusera en Belgique et à l'étranger (principalement au Pays-Bas) des pamphlets négationnistes. Il recevra le soutien de plusieurs groupuscules francophones d'extrême droite, comme le groupe néonazi l'Assaut (dont le dirigeant-fondateur dirige actuellement le mouvement Nation).

Depuis l'échec des campagnes de propagande visant à «populariser» les thèses négationnistes auprès du grand public, le vote de la loi antinégationniste du 23 mars 1995, le dépôt de plusieurs plaintes contre VHO, l'ouverture d'une instruction par le Parquet d'Anvers contre lui et la première condamnation d'un militant du Vlaams Blok pour la diffusion d'un journal comportant un article niant les crimes nazi (en octobre 2000), le

cercle VHO et ses sympathisants ont considérablement diminué leurs activités. Cependant, en avril 2002, une «branche francophone» de VHO annonçait sa création sous le nom de «Vision Historique Objective». Cette dernière est animée par un négationniste français vivant à Bruxelles (sur cette structure voir la partie consacrée à l'année 2002).

Entre-temps, Roeland Raes, alors vice-président du Vlaams Blok (depuis sa création en 1978), avait publiquement revendiqué, au cours d'une émission d'une télévision privée hollandaise, ses sympathies pour le négationnisme. Comme cela avait déjà été fait auparavant dans «Dietsland-Europa», la revue de WERE DI, un cercle de réflexion à la base du manifeste de fondation du VB. Dans le journal mensuel de ce dernier, en septembre 1998, un brillant hommage à Maurice Bardèche sera rendu à l'occasion de son décès. Bardèche, idéologue français d'extrême droite, avait écrit en 1948 l'un des premiers livres négationnistes. Qui sera ensuite traduit en néerlandais, en 1952, par Karel Dillen, le fondateur historique du Blok.

Antisémitisme

Dans les années quatre-vingt et nonante, l'antisémitisme d'extrême droite s'exprimait toujours dans des organisations groupusculaires néonazies ou dans des cercles religieux chrétiens fondamentalistes, souvent liés par ailleurs aux formations électorales non démocratiques. Les références aux «Protocoles des Sages de Sion» (un des principaux pamphlets internationaux antisémites) étaient alors monnaie courante dans les opuscules de ces organisations. Pour cibler les Juifs, ils utilisaient des termes directement issues de la propagande de la dictature nazie, comme celui de «Haute Finance vagabonde et anonyme».

L'extrême droite antisémite, en parallèle, utilisera également le négationnisme et l'antisionisme pour continuer à diffuser sa propagande à l'encontre des Juifs dans leur ensemble. Tout en maintenant une propagande raciste à l'égard des populations maghrébines présentes en Belgique, elle se déclara solidaire du peuple palestinien uniquement dans un souci stratégique et de provocation. Ainsi en 2000, un groupuscule d'extrême droite apparaissait à Bruxelles et en Wallonie sous le nom de «Intifada européenne».

A la fin des années nonante, au cours de manifestations propalestiniennes liées à l'aggravation du conflit israélo-palestinien, le constat que l'antisémitisme n'était pas uniquement développé au sein de l'extrême droite s'observa. Effectivement, des manifestants d'origine arabe y scandèrent des slogans antisémites. Par la suite, des immeubles et des personnes de la Communauté juive de Belgique furent les victimes d'actes de vandalisme et d'actions violentes. Depuis l'année 2000, le nombre de celles-ci est en augmentation, selon les plaintes déposées. Entre le mois d'octobre de cette année et le mois d'avril 2002, le nombre de plaintes et de témoignages recueillis à propos d'actes antisémites commis s'élevait à dix-sept, selon les chiffres fournis par les principales organisations juives et ceux enregistrés par nos services.

D'après d'autres sources, rien que pour l'année 2001, plus de trente actes anti-Juifs auraient été commis sur l'ensemble du territoire national. Pour les cinq premiers mois de 2002, ce chiffre passa à trente-sept.

Mais attention, ces statistiques non-officielles reprennent l'ensemble des faits violents perpétrés, mais également l'observation de suspects potentiels se trouvant devant des bâtiments d'institutions juives. De plus, ces mêmes statistiques ne font pas toujours la distinction entre actes antisémites et actions d'opposition à la politique du gouvernement israélien. A la relecture de ces statistiques, selon nos critères (voir ci-dessous) pour qualifier un acte de type antisémite, pour l'année 2001, dix-sept auraient été commis et de janvier à mai 2002, plus de vingt-cinq. Ce qui montre une évolution certaine de l'antisémitisme.

Les actes que nous prenons en considération se rapportent uniquement à des faits de violences physiques et des intimidations manifestes: jets de cocktails Molotov contre des synagogues, lancements de pierre, harcèlements répétés par vandalisme et agressions physiques contre des personnes. Durant cette période, aucune méthode que l'on pourrait qualifier de terroriste (nécessitant un plan concerté, un noyau militant clandestin, une base logistique et du matériel militaire pour mener à bien une campagne de violence) n'a été employée à l'encontre de la communauté juive.

La majorité - si pas la totalité - de ces mêmes actes antisémites a été enregistrée à Anvers et à Bruxelles.

Comme cela fut déjà signalé dans notre rapport 2001, cette nouvelle vague antisémite reste localisée, exploitée et propagée au sein de minorités politiques ou de mouvements politico-religieux intégristes. Mais, cet antisémitisme se diffuse en catimini auprès de groupes de jeunes issus de l'immigration arabo-musulmane, souvent en contact avec ces mêmes mouvements politico-religieux intégristes.

En résumé, les tendances générales à propos du racisme organisé, entre 1993 et 2002, sont les suivantes, en Communauté flamande:

- Le Vlaams Blok s'est politiquement renforcé à la suite de ses successifs succès électoraux rendus possible grâce à son discours d'opposition radicale contre les partis démocratiques, l'insécurité, l'immigration et les populations d'origine étrangère (essentiellement arabo-musulmane);
- Ce parti a adapté ses discours et son programme idéologique, vis-à-vis de l'immigration, aux évolutions politiques et judiciaires récemment apparues en Belgique;
- Les poursuites judiciaires et les condamnations de membres du VB sur base de la loi antiraciste se sont néanmoins poursuivies;
- La présence continue au sein de la direction et de la base militante du VB de membres sympathisants ou affiliés à des organisations politiques radicales s'est maintenue, y compris avec les «milieux négationnistes» (cf. l'«affaire Roeland Raes».);
- Les liens étroits de collaboration entre le VB et le Front national français se sont renforcés ainsi que l'influence du second sur le premier (le VB continue de réutiliser des thèmes de campagne, des slogans et des illustrations provenant de l'extrême droite française);
- Les connexions entre l'aile pure et dure du VB avec celle de l'extrême droite francophone (tour à tour active au sein du Parti des forces nouvelles, d'AGIR, du mouvement REF et du Bloc Wallon) n'ont jamais cessé;
- En marge du VB, il existe des groupes militants purement néonazis (souvent constitués de skinheads); ceux-ci bénéficient de contacts à l'étranger avec des organisations similaires, y compris avec des organisations prônant des opérations terroristes contre leurs adversaires;
- A Bruxelles, la section locale du VB est animée et dirigée, essentiellement, par des militants francophones; ces derniers proviennent en bonne partie de la direction du Parti des forces nouvelles (PFN), un groupuscule francophone néonazi et négationniste actif jusqu'en 1991;
- Nous notons également une diminution, depuis 1995, des activités de réalisation et de diffusion de pamphlets négationnistes du Vrij Historisch Onderzoek (VHO) et sa marginalisation, y compris au sein de l'extrême droite;

- Apparition (dès le milieu des années nonante) de nombreux sites Internet diffusant des textes racistes et/ou xénophobes (voir dans ce rapport la partie consacrée à Internet);
- Diffusion et renforcement du discours islamophobe, surtout après le «11 septembre 2001», en parallèle aux discours racistes habituels;
- Présence régulière dans les médias de dirigeants du VB.

En Communauté française, pour la même période (1993-2002), nous constatons les données suivantes:

- Unité des organisations et des petits partis d'extrême droite autour du Front national de 1991 à 1995;
- Implosion de cette unité après les élections législatives de 1995;
- Existence, depuis lors, de plusieurs formations exploitant politiquement le racisme organisé;
- Diminution manifeste des scores électoraux de ces dernières, mais maintien néanmoins de certains «bastions» électoraux (principalement dans le Hainaut);
- Disparition quasi totale de leur représentativité politique; seul, en 2002, le FN bénéficiait encore d'un élu à la Chambre et de trois députés régionaux (un au Parlement wallon et deux au Parlement de Bruxelles-capitale);
- Maintien des liens avec des organisations radicales, néonazies, néofascistes,... étrangères, comme feu Unité radicale (aujourd'hui transformée en Bloc identitaire) en France ou le NPD en Allemagne;
- Poursuites judiciaires et condamnations devant les tribunaux de plusieurs dirigeants d'extrême droite (du Front national, du Front nouveau de Belgique, des mouvements Nation et REF,...);
- Présence nettement moins importante qu'en Communauté flamande de sites Internet pouvant être rattachés à cette obédience;
- Non-présence de représentants d'extrême droite à la télévision et à la radio.

Pour la même période, nous constatons de façon générale:

- l'utilisation politique du racisme de façon probante exclusivement par des partis d'extrême droite, contrairement aux années quatre-vingts et au début des années nonante, quand la xénophobie fut aussi exploitée par des hommes politiques issus de formations démocratiques;
- une augmentation des plaintes pour racisme organisé en période électorale;
- la diffusion d'une propagande raciste essentiellement localisée dans les grandes agglomérations urbaines (Anvers, Bruxelles, Malines, Charleroi,...);
- le « camouflage » du racisme organisé derrière des termes « codés » ou des détournements de sens afin de ne pas tomber sous le coup de la loi du 31 juillet 1981;
- la récupération par les partis ou organisations non-démocratiques de thèmes d'actualité - belges ou internationaux - à des fins politiques (affaire Dutroux, génocide rwandais, attentats du 11 septembre 2001, Intifada,...);
- la persistance d'un électorat de plus en plus fidèle aux partis non-démocratiques;
- la banalisation de ces derniers dans les médias ;
- la présence d'organisations néonazies, certes minoritaires et marginalisées, mais très actives sur le terrain et durant des manifestations publiques, y compris lors d'événements sportifs;

-
- la poursuite des activités politiques de plusieurs dirigeants de l'extrême droite radicale, voire néonazie, des années quatre-vingt au sein de formations électorales non-démocratiques adoptant désormais, pour des raisons stratégiques, un profil moins extrémiste;
 - le passage à l'acte de manière violente, voire allant jusqu'au meurtre, d'individus connus pour leur sympathie ou leur adhésion à des partis d'extrême droite raciste. Ainsi, à Schaerbeek, en mai 2002, un activiste francophone du Vlaams Blok assassina des membres d'une famille d'origine marocaine;
 - la survivance de liens entre des partis politiques non-démocratiques avec le « milieu négationniste »;
 - l'échec des campagnes visant à populariser le négationnisme en Belgique;
 - l'apparition (ou la réapparition), dès le début des années nonante, d'un racisme sur base islamophobe et d'un antisémitisme lié au contexte du conflit israélo-palestinien;
 - la non disparition du racisme se basant sur des thèses biologiques (s'arc-boutant elles-mêmes sur la « hiérarchie des races », l'infériorité de certaines d'entre-elles et la supériorité de la « race blanche »); en effet, dans plusieurs publications internes ou confidentielles d'extrême droite (souvent liées à des organisations politico-religieuses néopaiennes), les références à la « Communauté homogène » (sur lequel tout Etat-Nation doit être basé), à « l'Européen blanc », à la « race blanche », ... continuent à s'exprimer;
 - l'élaboration de critiques vives à l'égard du « cordon sanitaire » de la part d'hommes politiques et d'intellectuels;
 - la prise en considération de plus en plus importante par plusieurs acteurs (politiques, syndicaux, médiatiques, ...) de notre vie sociale (et du Souverain) du danger que représentent pour notre démocratie les organisations et partis utilisant le racisme à des fins politiques;
 - la multiplication des initiatives citoyennes pour contrer la montée du racisme;
 - le renforcement - ou l'adaptation - de mesures législatives et judiciaires afin de pouvoir agir de façon plus efficace contre le racisme organisé;
 - l'application de celles-ci dans certains cas, mais, dans d'autres, la timidité de certains secteurs à les appliquer.

VIII. RÉGULARISATION DE PERSONNES EN SEJOUR ILLEGAL OU PRECAIRE

1. *Introduction et contexte*

En l'espace de dix ans, la présence de personnes en séjour illégal dans notre pays est un thème qui a marqué tous les domaines de la vie sociale, qu'il s'agisse du maintien de l'ordre, de la protection juridique, des médias, des sciences humaines, des 'légendes urbaines', des scènes artistiques ou des centres médicaux.

Les autorités ont usé de deux instruments importants pour donner un signal nettement désapprobateur par rapport aux sans papiers, à la fois à la société et aux sans papiers eux-mêmes: d'une part en écornant sensiblement leur droit à bénéficier de l'aide sociale ou de conditions d'existence conformes à la dignité humaine, de l'autre en intensifiant la politique d'expulsion, qui s'est vue dotée d'un éventail d'instruments nouveau et très étendu (voir plus loin dans ce rapport).

A cela s'oppose le fait que les sans papiers – 'sujets de droit à part entière subissant une série de handicaps' – semblent avoir définitivement fait leur entrée dans l'ordre juridique comme porteurs de droits spécifiques. Le Décret flamand du 28 avril 1998 définissant la politique envers les minorités ethno-culturelles (M.B., 19 juin 1998) fait explicitement d'eux un groupe-cible spécifique d'une politique d'accueil. L'accès à l'aide médicale urgente peut être garanti en application de l'Arrêté royal du 12 décembre 1996, qui vise uniquement la catégorie des sans papiers. Des garanties administratives sont offertes pour que les enfants sans papiers, qui ne peuvent pas être considérés comme étant soumis à l'obligation scolaire, aient au moins accès à l'enseignement ordinaire. Enfin, la loi de régularisation du 22 décembre 1999 vise des personnes sous statut de séjour temporaire, précaire et illégal et fait d'elles l'unique groupe bénéficiaire d'un programme de régularisation qui est bien entendu conditionné par la caractéristique par excellence des demandeurs potentiels: leur statut illégal ou précaire. En ce sens, des milliers d'étrangers en présence illégale ont obtenu un droit à la régularisation.

Les mesures que nous venons de mentionner peuvent donner l'image d'une autorité publique versatile, qui manie tour à tour la carotte et le bâton: les réglementations en matière de séjour et d'autres dispositions spécifiques contiennent des mesures qui permettent de régulariser ou de moduler les migrations réelles et d'autres qui permettent de combattre les migrations non souhaitées. Les instruments utilisés par les pouvoirs publics jouent sur trois tableaux: la tolérance, la régularisation et l'expulsion. Aucun de ces instruments n'est exempt de controverse, ne fût-ce que par la connaissance insuffisante et par l'absence de consensus quant aux paramètres réels grâce auxquels il est possible de faire un choix entre la tolérance, la régularisation et le refoulement. Les paramètres qui sont explicitement utilisés sont dérivés du 'corps social', qui est défini à l'aide d'éléments aussi bien subjectifs qu'objectifs.

Le Centre plaide depuis sa création en faveur de la reconnaissance du droit au séjour pour certaines catégories d'étrangers qui résident de manière illégale sur le territoire. Il a expressément préconisé la formulation d'un droit au séjour reposant sur des critères objectifs, la définition d'une procédure légale tenant compte de la situation familiale, de l'état de santé, de l'intégration sociale, des moyens d'existence, de l'âge, de la durée du séjour,... et la mise sur pied d'une commission chargée de donner un avis sur toutes les demandes de régularisation (voir "Egax et Reconnus", bilan 1993-1999, p. 127).

C'est pourquoi le Centre a salué la loi de régularisation en la qualifiant de mesure extrêmement positive et a joué un rôle essentiel lors de la phase initiale d'information à ce sujet. Nous allons examiner très sommairement quelques-unes des caractéristiques et des conséquences de la campagne de régularisation 1999-2002 qui a été initiée par cette loi et voir quelles sont les principales conclusions que l'on peut en tirer.

1.1. La régularisation, un droit et/ou une exception

Avant la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation du séjour de certaines catégories d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume (dans la suite du texte: la loi de régularisation), la régularisation ne constituait pas une figure bien définie du droit: c'était jusque-là une pratique administrative, qui pouvait aussi être utilisée dans d'autres domaines juridiques que ceux liés à l'immigration. En matière de droit au séjour, il s'agissait d'une dénomination donnée à un type bien précis d'autorisation de séjour, qualifié tantôt de 'technique', tantôt 'd'humanitaire'. La loi de régularisation a – temporairement – modifié cet état de fait.

La loi du 22 décembre 1999 est exceptionnelle à plus d'un titre.

Elle peut être lue, appliquée et comprise presque intégralement sans que l'on ait connaissance de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, appelée ci-après 'loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire'. Il suffit de retenir de cette dernière loi que le Ministre est compétent pour autoriser des étrangers à séjourner plus de trois mois dans le pays et qu'en principe les demandes doivent être introduites depuis l'étranger: ce n'est que dans des cas exceptionnels que les étrangers peuvent le faire en étant déjà sur notre territoire.

Alors que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire n'indique aucune raison justifiant les autorisations de séjour accordées, celle du 22 décembre 1999 définit très clairement les quatre raisons pour lesquelles un étranger pourrait bénéficier d'une régularisation: une longue procédure d'asile (3 ou 4 ans selon qu'il s'agisse de familles avec ou sans enfants), des raisons médicales graves, l'impossibilité objective de retourner au pays et enfin des attaches sociales durables et des raisons humanitaires. La loi précise aussi, pour chacune de ces raisons, une ou plusieurs conditions spécifiques d'accès, en plus de conditions générales applicables à tout demandeur: la présence en Belgique à une date 'in tempore non suspecto' (afin d'éviter un effet d'aspiration), un domicile vérifiable (dans une optique de maintien de l'ordre) et un début de notoriété auprès d'une instance publique (également dans un but de maintien de l'ordre).

Après avoir introduit sa demande, chaque candidat à la régularisation a obtenu par circulaire, dès le début de la campagne, le droit d'être mis au travail. Ce n'est qu'à une phase ultérieure et par le biais de la jurisprudence qu'un droit à l'aide sociale s'est péniblement mis en place.

Entre-temps, il incombera sans doute au Conseil d'Etat de préciser par la jurisprudence dans une foule de domaines le rapport entre la loi de régularisation et celle sur l'accès au territoire, et plus particulièrement à propos des clauses d'exclusivité en vertu desquelles un recours à la loi de régularisation exclut un recours (ultérieur) à la loi sur l'accès au territoire ainsi qu'à propos des conditions auxquelles le Ministre a pu écarter des candidats à la régularisation pour des raisons d'ordre public.

Le 13 juin 2002, le Conseil d'Etat a d'ores et déjà posé la question préjudicielle suivante à la Cour d'Arbitrage: «L'article 16 de la loi du 22 décembre 1999 relative à la régularisation de séjour de certaines catégories

d'étrangers séjournant sur le territoire du Royaume, en ce qu'il interdit à l'étranger ayant introduit une demande de régularisation sur base de la loi du 22 décembre 1999 d'introduire postérieurement une demande sur base de l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec son article 191, en ce qu'il ne permet pas à l'étranger de faire valoir des circonstances nouvelles justifiant l'octroi d'une autorisation de séjour fondée sur cet article 9, alinéa 3, alors que l'étranger placé dans la même situation, qui n'a pas introduit de demande sur base de la loi du 22 décembre 1999, peut faire valoir de tels éléments ? » (voir Moniteur belge, 18 septembre 2002)

1.2. La régularisation, résultat d'une négociation gouvernementale

La décision de mener une campagne de régularisation a été prise lors des négociations pour le Gouvernement Verhofstadt et fait explicitement partie de sa déclaration gouvernementale.

1.3. La régularisation, objectif d'un mouvement de société

Après quelques actions marquantes qui ont débuté à la fin 1998, dont une occupation d'église qui a duré près de deux ans et d'autres actions politiques, quelque 120 organisations non-gouvernementales francophones et flamandes se sont réunies en un Mouvement national pour la Régularisation.

1.4. La régularisation, une opération de grande envergure

Dans un premier temps, tous les étrangers qui résidaient en Belgique avant le 1^{er} octobre 1999 ont eu l'occasion, du 10 au 31 janvier 2000, d'introduire leur demande de régularisation durant cette brève période, puis ils ont dû attendre longtemps une réponse. Selon les chiffres du ministre de l'Intérieur, plus de 95% des demandeurs avaient reçu une réponse au 11 février 2003.

C'est le résultat presque final d'une opération d'une ampleur sans précédent (environ 36.000 dossiers concernant quelque 60.000 adultes et enfants, soit 1 dossier concernant 1,66 personne en moyenne) qui a en tout cas atteint son but de régulariser un groupe important d'étrangers répondant au moins à l'un des quatre profils définis.

Les 95% de dossiers qui ont donné lieu à une décision finale se décomposent en:

- ✓ 25.350 décisions positives: cela signifie qu'aujourd'hui, au moins 42.000 personnes ont reçu une autorisation définitive de séjour;
- ✓ 5.898 décisions négatives: cela signifie qu'un ordre de quitter le territoire s'applique à environ 9.500 personnes;
- ✓ 3979 dossiers qui sont devenus sans objet (l'intéressé a acquis entre-temps la nationalité belge, a été reconnu comme réfugié, a obtenu un autre statut, a quitté le pays, est décédé, a disparu dans la nature,...): cela signifie que pour environ 6400 candidats à la régularisation, les résultats finaux de la commission ne pourront donner lieu à aucune certitude.

(L'extrapolation concernant le nombre de candidats acceptés et déboutés manque peut-être de précision, car il se peut que les décisions négatives aient touché proportionnellement davantage d'isolés que de membres d'un ménage; il en va de même pour les dossiers devenus sans objet).

Une administration exceptionnelle a été mise sur pied et chargée d'exécuter la loi du 22 décembre 1999: la Commission de Régularisation. Celle-ci comportait un secrétariat d'instruction qui était compétent pour traiter et examiner les dossiers de demande avec les villes et les communes et pour, avec les chambres, conseiller le Ministre de l'Intérieur sur les différents types de décisions prévues par la loi. Les chambres de la Commission étaient elles-mêmes composées de trois membres, assistés par un greffier: un magistrat, exerçant aussi la présidence, un avocat et un représentant d'une organisation non-gouvernementale.

1.5. La régularisation: contrôle et confrontation

Trois types de conditions de régularisation (voir plus haut), plusieurs niveaux administratifs traitant chaque dossier, un contrôle du lieu de résidence et des risques pour l'ordre public et entre dix et vingt mille dossiers examinés par chaque chambre de la Commission de Régularisation (chambre composée d'un magistrat exerçant la présidence, d'un avocat et d'un expert proposé par une ONG, assistés par un greffier et siégeant en présence du demandeur, qui bénéficiait éventuellement de l'assistance d'un conseiller de son choix ou d'un tiers): autant de caractéristiques qui se différencient très nettement de toute autre opération de régularisation menée à ce jour en Europe et à plus forte raison en Belgique (voir ci-dessous).

La Commission de Régularisation a pleinement rempli son rôle alors que deux parties devaient s'engager dans une collaboration qui semblait jusque-là impossible: d'une part les pouvoirs publics, investis de leur mission de contrôle et de maintien de l'ordre, et d'autre part des individus qui, pour survivre, s'étaient spécialisés dans les moyens d'échapper à l'autorité et au contrôle public.

La méfiance et l'incertitude quant à l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics avec cette opération de régularisation n'ont pas seulement intimidé de nombreux demandeurs: certaines ONG se demandaient aussi, au début de la campagne, quels conseils elles devaient donner aux candidats à la régularisation. Beaucoup de sans papiers qui répondaient aux conditions imposées n'ont pas osé ou pu soumettre une demande de régularisation. Dès juin 2000 ont été présentés les résultats d'une enquête révélant que, sur un groupe de 340 sans papiers interrogés, 57% avaient introduit une demande de régularisation et 43% ne l'avaient pas fait, en grande partie bien sûr parce qu'ils ne répondaient pas, ou pas assez clairement, aux conditions de régularisation. Mais l'étude montre aussi que dans un cas sur quatre, la demande n'a pas été faite parce que la personne concernée n'avait pas suffisamment confiance dans le gouvernement belge.¹⁰²

Il n'est peut-être pas inutile de mettre ce dernier élément en rapport avec l'arrêt Conka, qui a entre autres condamné l'utilisation d'une manœuvre frauduleuse par la police locale lors d'une procédure d'expulsion.

Enfin, un manque de préparation et d'information a aussi eu pour effet que certaines communes ont dissuadé ou empêché des candidats d'introduire une demande de régularisation alors qu'ils répondaient aux conditions imposées par la loi et qu'au moment où ils voulaient introduire leur demande, ils séjournaient légalement (pour une durée limitée) en Belgique, souvent comme étudiants. Bien qu'ils n'aient été exclus du champ d'application de la loi que pour une seule des conditions spécifiques d'accès liées au critère 'attaches sociales durables et raisons humanitaires', certains ont voulu également leur empêcher l'accès à la régularisation pour l'un des trois

autres motifs. On leur a aussi refusé de prendre en compte l'une des deux autres conditions spécifiques d'accès qui leur auraient permis d'invoquer le motif 'attaches sociales durables et raisons humanitaires'.

1.6. La régularisation, une opération non renouvelable

La précédente campagne de régularisation – la seule de l'après-guerre – avait été décidée en 1974 au sein du conseil des ministres. Elle marquait la fin d'une période. Elle fut suivie de l'arrêt officiel de l'immigration et des travaux de la commission Rolin, au Sénat, pour moderniser la loi sur les conditions de séjour. La campagne de régularisation de cette époque fut l'aboutissement d'actions sociales et entre autres d'une grève de la faim. Cette opération sans lendemain fut réalisée dans des conditions administratives très strictes, principalement en vue de régulariser les travailleurs clandestins. Elle présente dès lors des similitudes avec les grandes campagnes de régularisation qui ont été récemment menées dans le sud de l'Europe.

Les campagnes européennes¹⁰³, dont l'opération belge de 1974, partagent une série de traits communs: l'emploi est le principal critère, la date de référence prise en compte correspond à la présence dans le pays peu avant le début de la campagne – voire le jour même où elle commence –, ces campagnes s'accompagnent de mesures répressives (remettre les compteurs à zéro...), la majorité des demandeurs obtiennent effectivement une autorisation de séjour temporaire ou non et le nombre de demandeurs est inférieur aux estimations initiales, ce qui a pour conséquence que les conditions sont assouplies dans le courant de la campagne.

Ces campagnes ont donné les résultats suivants au cours des trente dernières années: aux Pays-Bas, régularisation de 15.000 travailleurs en 1975 et de 1.800 travailleurs en 1980; en France, régularisation de 130.000 étrangers en 1981, de 21.000 dossiers de demandeurs d'asile de longue durée en 1991 et de 80.000 dossiers (sur les 150.000 introduits) de demandeurs déboutés de regroupement familial; en Italie, régularisation des 600.000 étrangers illégaux en 1987/1988, 1990 et 1995/1996 et régularisation de 250.000 étrangers en 1999; en Espagne, régularisation de 180.000 travailleurs clandestins en 1985/1986, 1991 et 1996, de 135.000 travailleurs en 2000 et en 2001 de 300.000 autres étrangers ayant un travail ou des liens familiaux. Le Portugal et la Grèce ont régularisé respectivement 220.000 et 130.000 travailleurs immigrés. De nouvelles campagnes sont en cours en Espagne et en Grèce.

Il serait intéressant de mettre ces chiffres en regard du nombre d'expulsions et de refoulements à la frontière effectués au cours des trente dernières années afin de voir la répartition purement quantitative entre l'outil de régularisation et l'outil d'expulsion.

La loi de régularisation du 22 décembre 1999 poursuivait pour sa part des objectifs variés:

Les procédures longues et souvent trop complexes, la constitution d'un arriéré important au sein des différentes instances compétentes, l'incapacité d'exécuter effectivement les mesures d'éloignement envisagées à l'encontre des demandeurs d'asile déboutés, l'afflux massif de certaines populations spécifiques poussées par des circonstances dramatiques et le manque de coordination entre les politiques européennes en la matière ont permis à des dizaines de milliers de personnes de se trouver illégalement sur notre territoire et ce, pour certains, depuis de nombreuses années. L'importance du nombre de ces gens, la situation de précarité sociale et de marginalité dans laquelle la plupart d'entre eux se trouvent, les inconvénients que provoque leur participation clandestine sur le marché du travail et les problèmes éventuels d'ordre public ont incité le Gouvernement à procéder à une vaste opération de régularisation. En fin de législature, le Gouvernement précédent avait amorcé le mouvement sans définir un cadre

*juridique précis. L'utilisation de circulaires, le recours à l'article 9, alinéa 3, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, l'inadéquation entre la procédure mise en place et l'importance et l'augmentation des demandes ont incité le Gouvernement, dès son entrée en fonction, à réformer le système en profondeur.*¹⁰⁴

1.7. La régularisation, une opération qui a des conséquences démographiques

Avec l'inscription dans les registres de population (d'abord le registre des étrangers, puis celui de l'état civil en cas d'établissement dans le pays ou de naturalisation), la population belge s'est accrue en trois ans de 40.000 nouveaux habitants officiels. Les effets de cette évolution sur la constitution des ménages et le regroupement familial n'apparaissent pas encore clairement. Les communes comptant un grand nombre de candidats à la régularisation ont signalé dans le courant de l'année 2002 que de nombreuses personnes régularisées s'informaient sur les conditions auxquelles leurs parents établis à l'étranger pourraient bénéficier du droit de séjour. Un nombre indéterminé d'entre eux a déjà fait usage de ces nouveaux droits.

Il serait indiqué de réaliser une étude des effets de la régularisation sur la composition des ménages, la mobilité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Belgique, et la mobilité socioprofessionnelle. Les influences sur la manière dont les personnes régularisées perçoivent le droit peuvent également fournir des informations intéressantes sur différentes formes d'impact que la régularisation a exercés sur les demandeurs.

2. Recommandations à l'issue de la campagne de régularisation

La loi de régularisation a été présentée comme une mesure non renouvelable. Après l'expiration du délai de janvier 2000, on ne peut plus qu'invoquer l'article 9,3° de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire. Cet article ne comporte aucune indication quant à la manière dont il faut évaluer les circonstances exceptionnelles qui permettent de l'invoquer. Ni cet article, ni aucun autre ne précise clairement les critères à l'aide desquels le Ministre doit exercer ses compétences discrétionnaires pour accorder une autorisation. Depuis lors, des déclarations répétées ont fait état de l'arriéré que l'administration compétente avait accumulé dans le traitement de ces demandes et on a pu prendre connaissance de chiffres inquiétants sur la longueur de l'arriéré pour un nombre important de dossiers de demande d'asile.

L'effort entrepris pour régulariser les illégaux est intervenu après des années de gestion politique faite de circulaires, de directives internes et de règles non écrites. La loi ne contient aucune indication au sujet de l'immigration salariée; depuis le 22/12/99, il existe cependant une circulaire relative aux demandes de séjour des ressortissants des Etats PECO (M.B. 4/2/00) – il s'agit des ressortissants de Pologne, Hongrie, Roumanie, Bulgarie, Slovaquie, Tchéquie, Estonie, Lettonie, Lituanie et Slovénie – qui, en vertu d'accords européens, peuvent venir exercer en Belgique une activité indépendante sans carte professionnelle; depuis un peu plus de cinq ans, l'immigration a été rendue possible en vue d'une cohabitation dans le cadre d'une relation durable au moyen des circulaires des 30/9/97 (M.B. 14/11/97), 8/7/99 (M.B. 6/10/99) et 6/6/01 (M.B. 4/7/01); l'accueil des victimes de la traite des êtres humains a d'abord été régi par la circulaire du 11/5/93, puis par la circulaire du 1/7/94 (M.B. 7/7/94) et la circulaire 13/1/97 (M.B. 21/2/97), mais en pratique tous les points de cette dernière circulaire ne sont pas appliqués et une nouvelle circulaire devrait être publiée sous peu; depuis la mi-1999, le séjour des mineurs étrangers non accompagnés est uniquement régi par une directive interne de l'Office des Etrangers, dont l'existence et les lignes de force ont été confirmées au Moniteur le 28/8/01 par la circulaire du 17/7/01; la directive interne du 1^{er} avril 1999 a entre-temps été abrogée et remplacée par la note de service du 1^{er}

mars 2002; les 'régularisations' d'étrangers inexpulsables, gravement malades, engagés dans une longue procédure d'asile et ayant des attaches durables ou se trouvant dans d'autres situations humanitaires ont été réglées dans le passé dans différentes circulaires ou directives internes (circulaire 7/9/97, circulaire 10/10/97, circulaire 15/12/98, circulaire 17/3/03).

La circulaire de régularisation de 1997 est une circulaire de procédure visant à préciser l'article 9, paragraphe 3 de la loi sur l'accès au territoire, la circulaire de régularisation de 1998 ajoute au volet de procédure un volet de régularisation pour certaines catégories particulières de personnes régularisables. La loi de régularisation introduit des critères, des instances et des procédures en parallèle avec la loi sur l'accès au territoire. Avec la circulaire de 2003, on en revient à une pure circulaire de procédure, comme s'il n'y avait jamais eu de groupes-cibles à prendre particulièrement en considération en vue d'une régularisation. Le cercle semble ainsi clos, la leçon n'est toujours pas comprise. Ce qui est nouveau, c'est la possibilité laissée à la commune de ne pas prendre en considération une demande basée sur l'article 9, paragraphe 3 (sic – la commune n'est pourtant pas compétente pour juger de ces demandes) s'il s'avère que le demandeur ne réside pas effectivement dans la commune. La nouvelle circulaire insiste encore sur un certain nombre de points qui doivent dissuader d'introduire une demande ou effrayer les demandeurs potentiels (en rappelant entre autres que le séjour illégal est punissable par la loi et que les fonctionnaires publics ont l'obligation de signaler les cas dont ils ont connaissance).

Rappelons à ce sujet la question préjudicielle que le Conseil d'Etat a posée à la Cour d'Arbitrage le 13 juin 2002 (voir plus haut).

Pour sa part, le Centre plaide encore et toujours pour que l'on établisse des statuts durables pour l'accueil des étrangers et que la politique d'autorisations ministérielles soit soumise à des critères clairs. Cette politique tient compte du fait qu'il est illusoire de penser que l'on peut mettre les compteurs à zéro et s'en tient à la mission et au droit de l'Etat de contrôler et de refuser l'accès au territoire. Il y a en permanence des étrangers en séjour illégal, précaire ou temporaire et dont la situation se doit d'être régularisée, que ce soit pour des raisons de droits fondamentaux ou pour des motivations humanitaires.

Le Ministre pourrait prendre dans ce but l'avis d'un organe consultatif, par exemple pour évaluer les raisons médicales, les attaches durables ou les raisons humanitaires qui sont invoquées.

Le traitement actuel des demandes d'autorisation de séjour oblige l'Office des Etrangers à tenir compte des critères retenus par la loi de régularisation.

Le Centre soutient le travail réalisé par le groupe d'étude 'statuts de séjour durables' dans le document 'Vers une modernisation des statuts de séjour des étrangers'¹⁰⁵ ainsi que ses propositions visant à accroître l'efficacité et la sécurité juridique de la loi de 1980 au moyen de critères légalement vérifiables pour la politique discrétionnaire d'autorisations du Ministre de l'Intérieur. C'est une des leçons qui peuvent être tirées de l'application de la loi de régularisation du 22 décembre 1999.

Le Centre émet toutefois des réserves au sujet des propositions du groupe de travail relatives aux procédures de demande de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains. Le Centre ne s'oppose pas au principe d'une disposition légale, mais constate que la priorité consiste pour le moment à assurer une transition sans faille entre les différentes phases successives telles qu'elles sont définies par circulaire et à inscrire explicitement le rôle des centres spécialisés dans chacune de ces phases.

La proposition de texte de ce groupe de travail est jointe en annexe à ce rapport (Annexe 4).

IX. L'INFLUENCE EUROPÉENNE SUR LE DROIT ET LA POLITIQUE D'ASILE

La politique d'asile ne relève plus des prérogatives exclusives de l'Etat belge. Sans préjudice des obligations internationales de la Belgique en vertu de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, la politique d'asile belge (tout comme la politique d'immigration par ailleurs) fait actuellement l'objet d'un encadrement au sein de l'Union européenne. Dès lors "l'observatoire des migratoires" devra, dans l'avenir, suivre de très près les réalisations de l'Union européenne en matière d'asile. Quelle forme cet encadrement de la politique d'asile prend-il ? Afin de mieux saisir les développements actuels et futurs, il convient de faire une petite rétrospective des décennies antérieures.

Afin de rendre plus effective la libre circulation des personnes dans le cadre de la réalisation du marché commun, la demande, fin des années 80, au sein de la Communauté européenne, visant à supprimer les contrôles de personnes aux frontières intérieures, devient de plus en plus pressante. Cependant les Etats membres de la Communauté européenne n'arrivent pas à s'accorder sur la question de savoir si la Communauté dispose bel et bien des compétences requises pour adopter les « **mesures accompagnatrices** » qu'implique une telle suppression des frontières intérieures (notamment sur le plan des politiques d'asile et d'immigration et dans la lutte contre la criminalité organisée). A défaut d'un accord, la coopération des Etats membres à la réalisation de ces mesures accompagnatrices s'opère en dehors du cadre de la Communauté européenne : ainsi voient notamment le jour la Convention de Schengen de 1990 et la Convention de Dublin de la même année concernant la détermination de l'Etat chargé du traitement des demandes d'asile introduites sur le territoire de la Communauté européenne.

En 1992, par la signature du traité de Maastricht qui a vu se mettre en place une Union européenne, cette coopération intergouvernementale en dehors du cadre de la Communauté européenne est poursuivie au sein de cette nouvelle structure qu'est l'Union européenne, et ce à travers son troisième pilier (à savoir « La Coopération en matière de Justice et Affaires intérieures »). Les mesures en matière d'asile adoptées dans ce cadre-ci produisent néanmoins insuffisamment d'effets pour qu'on puisse réellement parler d'une convergence des politiques et du droit d'asile des divers Etats membres : les mesures adoptées sont dépourvues de force juridique (c'est à juste titre qu'on parle dès lors de « soft law ») et chacun des Etats membres conserve un droit de veto en raison de la nature intergouvernementale de la coopération en question.

Le traité d'Amsterdam ('97) a cependant procédé à une communautarisation des compétences en matière d'asile et d'immigration en prévoyant leur transfert du troisième pilier de l'Union vers le premier, à savoir la Communauté européenne. En parallèle, l'entière de l'acquis de Schengen (qui s'était développé en dehors du cadre de la Communauté européenne telle que nous l'avons expliqué ci-dessus) a été intégrée au sein de l'Union européenne. Ainsi le traité d'Amsterdam mit fin au désaccord entre les Etats membres sur la question de la compétence de la Communauté européenne en matière d'asile et d'immigration.

Les dispositions conférant à la Communauté européenne des compétences en matière d'asile figurent à l'article 63 du Traité sur la Communauté européenne (ci-après : Traité CE). Ces dispositions doivent être minutieusement lues en parallèle avec les déclarations politiques de l'Union sur la mise en place d'une politique d'asile et d'immigration commune, notamment la Déclaration de Tampere (Conclusions du Conseil européen du 15 et 16 octobre 1999). Ce document politique très ambitieux vise à élaborer les lignes directrices en vue de la mise en place à long terme d'une politique d'asile et d'immigration commune aux Etats membres, par la réalisation

préalable des obligations à court terme (5 ans) prévues par le traité d'Amsterdam. « A terme, les règles communautaires devraient déboucher sur une procédure d'asile commune et un statut uniforme, valable dans toute l'Union, pour les personnes qui se voient accorder l'asile ¹⁰⁶».

En ce moment, la Communauté européenne est occupée à exécuter ses obligations de court terme : ainsi la Convention de Dublin fut remplacée et adaptée sur base de l'article 63 CE par le Règlement appelé Dublin II¹⁰⁷, ainsi également un système de comparaison des empreintes digitales servant à l'application du Règlement Dublin II fut rendu opérationnel grâce à la mise en place de la base de données Eurodac¹⁰⁸, une directive fut adoptée visant à établir des normes minimales pour la protection temporaire de personnes déplacées et de réfugiés¹⁰⁹, il fut procédé à une harmonisation minimale des conditions d'accueil des demandeurs d'asile¹¹⁰, etc D'autres mesures communautaires sont encore en passe d'être adoptées par le législateur communautaire qui demeure lié par l'échéance de mai 2004¹¹¹.

L'impact qu'ont ces mesures communautaires sur le droit belge de l'asile est pour le moins considérable. En vertu du principe de primauté du droit communautaire, toute mesure communautaire invalide les dispositions de droit national en contradiction avec elle. La marge de manœuvre des Etats membres dans tout aspect régi par des dispositions communautaires, est limitée à un minimum (à vrai dire, c'est uniquement dans le cas de figure d'une transposition d'une directive communautaire que les Etats membres disposent d'une faible marge d'appréciation quant aux moyens et formes à adopter afin de mettre en œuvre dans leur droit interne les résultats prescrits par la directive).

Les réalisations actuelles au niveau de la Communauté européenne ne peuvent pour autant être surestimées.

Tout d'abord, la Communauté européenne n'est occupée pour l'instant qu'à exécuter la première phase dans la mise en place d'une politique d'asile commune, à savoir la phase de l'harmonisation ou la convergence minimales des politiques d'asile des Etats membres.

De plus, on ne peut pas ignorer l'existence d'une réticence réelle, dans le chef de bon nombre d'Etats membres, céder une grosse part de leur souveraineté dans des matières traditionnellement très sensibles. Cette attitude assez générale est perceptible tant au niveau de l'adoption de mesures communautaires bien concrètes que dans la façon dont le traité CE a organisé l'exercice des compétences en matière d'asile. Ainsi, à quelques exceptions près, notamment pour ce qui relève des compétences relatives à la politique des visas, le processus décisionnel au sein du Conseil des ministres se caractérise par le maintien, pour chaque Etat membre, d'un droit de véto, puisque les décisions se prennent par l'unanimité des voix. Ainsi, également, le rôle de la Commission et du Parlement dans le processus décisionnel reste limité, tout comme d'ailleurs les pouvoirs judiciaires de la Cour de Justice. La méthode communautaire inhérente aux matières relevant de la Communauté européenne (le premier pilier de l'Union), n'est dès lors intégralement guère applicable aux compétences en matière d'asile : par conséquent, c'est à juste titre qu'on qualifie les compétences de la Communauté en matière d'asile de semi-communautaires, dans la mesure où celles-ci revêtent plusieurs caractéristiques propres à un modèle d'intégration basé sur l'intergouvernementalisme.

Finalement, il faut aussi souligner la géométrie variable qui caractérise la politique d'asile de la Communauté européenne : d'une part, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en principe ne participent pas à la politique mise en place (alors que, pour ce qui est du Danemark, ce pays est lié par l'acquis de Schengen qui fut intégré dans le droit de l'Union), d'autre part, certains Etats non membres de l'Union sont associés à certaines mesures communautaires en la matière (la Norvège et l'Islande).

En conclusion, là où la politique d'asile fait traditionnellement partie des pouvoirs régaliens propres aux états souverains, celle-ci fait désormais l'objet d'un encadrement substantiel à travers des développements communautaires qui l'élève en une compétence partagée entre les Etats membres et la Communauté européenne.

X. DIX ANNEES DE POLITIQUE D'ASILE EN BELGIQUE

1. *Asile et réfugiés*

Dès 1994, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme posait le constat de la complexité de la loi du 15 décembre 1980, sujette continuellement à modifications et affinements. L'opacité du texte et les zones d'ombre de son application, les graves conséquences que cela entraîne dans le chefs de ceux à qui il s'applique restent malheureusement des constats d'actualité qui rendent nécessaire une refonte en profondeur du texte de la loi du 15 décembre 1980, ne serait-ce que pour y intégrer la pratique des instances administratives compétentes qui l'appliquent. Sur la base de ce constat, une réforme substantielle de la procédure a été proposée au dernier gouvernement sans qu'elle ne soit mise en pratique. Les aménagements ponctuels qui ont malgré tout été apportés en 2002 à la procédure sont commentés ci-après. Ces aménagements ne sont pas négligeables ; en effet, ils renforcent les droits de la défense du demandeur d'asile ; ils ne règlent toutefois pas l'ensemble des problèmes posés par le fonctionnement de la procédure d'asile et singulièrement celui de la confusion entre les phases de recevabilité et de fond.

Par ailleurs, il y a eu une modification des pratiques administratives dans le traitement des dossiers d'asile par voie d'injonctions. En effet, depuis le 3 janvier 2001, plusieurs nouvelles techniques sont en application dans la pratique de l'Office des étrangers (OE) et du Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (CGRA). Tout d'abord le renforcement de l'application du principe LIFO (Last In First Out). Toutes les demandes d'asile introduites après le 3 janvier 2001 sont traitées en priorité. Cette mesure devrait permettre de résorber progressivement l'arriéré dont souffrent ces deux instances.

En conséquence, les demandes les plus anciennes ne sont plus traitées que dans la mesure où ces instances disposent de temps pour le faire. Ensuite, le CGRA traite en priorité des dossiers en phase de recevabilité. Le nombre de décisions prises au fond est dès lors particulièrement réduit et, en conséquence, l'arriéré au fond se résorbe peu. Enfin, l'accélération du traitement des dossiers s'opère également par voie d'instructions internes. L'objectif était certainement de raccourcir la durée de séjour sur le territoire pendant le traitement de la demande de façon à éviter que ne se créent au fil du temps des attaches durables importantes rendant l'éloignement terriblement difficile. Mais il s'agissait aussi d'envoyer aux candidats potentiels à l'asile qui se trouvent encore dans leur pays d'origine un signal clairement dissuasif.

Par ailleurs, le Centre a eu maintes fois l'occasion d'insister sur la discrimination qui frappe dans l'accès à l'aide juridique et à la procédure les demandeurs d'asile selon que leur demande est introduite depuis le territoire ou depuis la frontière.

L'aménagement de l'accueil des étrangers dans la zone de transit de l'aéroport de Bruxelles-National, la nécessité d'une formation du personnel policier amené à entrer en contact avec cette population sont des préoccupations constantes du Centre.

La loi sur l'entrée, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers constitue d'un des outils primordiaux de maîtrise des flux migratoires. Elle devrait garantir la sécurité juridique des étrangers et indiquer les obligations auxquelles ils sont soumis. Plus de vingt ans après son adoption, et à la suite de multiples

modifications tendant à accentuer le contrôle des étrangers et à faciliter l'éloignement des illégaux, il serait utile de procéder à un examen approfondi de certains aspects de la législation, de son actualité, de son application et de son efficacité, notamment au regard des principes contenus dans les conventions internationales sur la protection des réfugiés et le respect des droits de l'homme.

2. Evolution du contentieux des étrangers au Conseil d'Etat

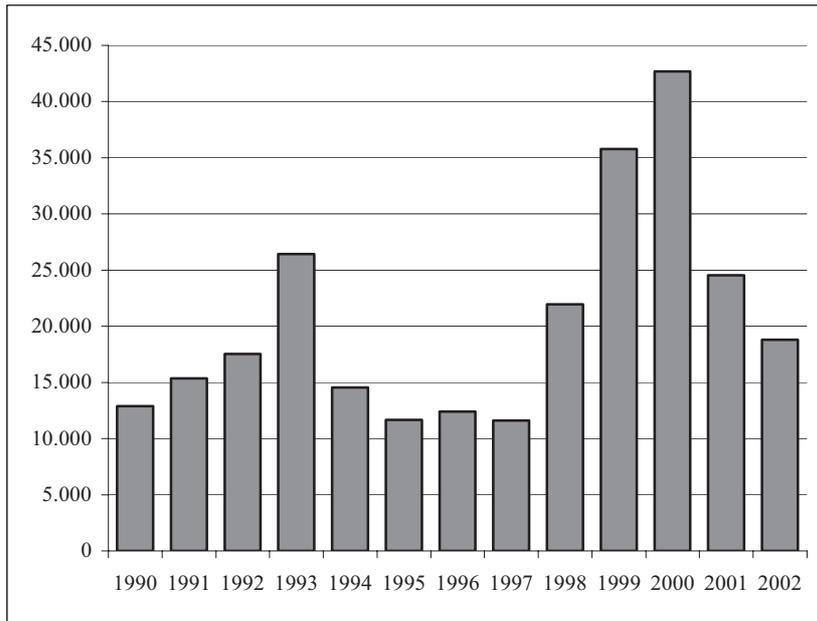
Conformément à l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 43/98 du 22 avril 1998, les candidats réfugiés qui ont introduit un recours auprès du Conseil d'Etat contre une décision confirmative (de non-recevabilité) du Commissaire général, continuent à avoir droit à une aide sociale, même s'ils n'ont plus de titre de séjour valable. Suite à cet arrêt, le nombre de recours au Conseil d'Etat dans le cadre du contentieux des étrangers a connu une inflation importante, ce qui a conduit à l'adoption de l'arrêté royal du 9 juillet 2000 portant règlement de procédure particulier au contentieux des décisions relatives à l'accès au territoire, au séjour à l'établissement et à l'éloignement des étrangers. Le délai d'introduction du recours passe alors de 60 à 30 jours, le délai pour demander la poursuite de la procédure après un arrêt de suspension passe de 30 à 15 jours, quand il s'agit d'une procédure ordinaire en annulation le délai alors variable de 60 ou 30 jours est désormais fixé à 30 jours. Enfin, la possibilité d'introduire un dernier mémoire (pour réagir au rapport de l'auditeur) est supprimée, et l'intérêt à agir est présumé perdu lorsque le demandeur n'est pas présent à l'audience en annulation.

D'où l'importance de permettre ou non l'éloignement des étrangers dont le recours est pendant au Conseil d'Etat et sur lequel s'est prononcée la Cour européenne des droits de l'homme dans son arrêt *Conka c. Belgique* du 5 février 2002. La Cour a estimé qu'il y a eu dans ce dossier une violation du droit à un recours effectif (article 13 de la Convention), car

l'administration n'est pas tenue de surseoir à l'exécution de la mesure d'expulsion tant que le référé d'extrême urgence est pendant, pas même pendant un délai minimum raisonnable permettant au Conseil d'Etat de statuer. De plus, c'est sur celui-ci que repose en pratique la charge de s'enquérir des intentions de l'administration quant aux expulsions envisagées et à agir en conséquence, mais rien ne semble l'obliger à le faire. Enfin, c'est en vertu de simples instructions internes que, dans ce but, le greffier du Conseil d'Etat, sur instructions du conseiller, prend contact avec l'administration, sans que l'on connaisse les conséquences d'une éventuelle omission dans ce domaine. Au bout du compte, le requérant n'a aucune garantie de voir le Conseil d'Etat et l'administration se conformer dans tous les cas à la pratique décrite, ni a fortiori de voir le Conseil d'Etat statuer, ou même siéger, avant son expulsion, ou l'administration respecter un délai minimum raisonnable." (§83)

Le contentieux des étrangers a engendré pour l'année 2001-2002 84,87% de l'ensemble des recours introduits au Conseil d'Etat, et celui des réfugiés en suscite à lui seul plus de 70%. La création d'une juridiction spécialisée dans le contentieux des étrangers prend son sens au vu de ces chiffres et aussi au vu de la finalité constitutionnelle du Conseil d'Etat : le contrôle de l'excès de pouvoir. La qualité des décisions et celle de leur motivation ont tout à gagner à un double degré de juridiction. Il s'agit d'une proposition que le Centre pour l'égalité des chances porte depuis 1994 et dont l'importance et la pertinence n'en est que plus évidente aujourd'hui. Il est temps de l'envisager concrètement.

Nombre de demandes d'asile introduites en Belgique depuis 1990



3. La détention administrative des étrangers et les éloignements

3.1. Introduction

Historiquement, les étrangers entrés irrégulièrement dans le pays ou dont le permis de séjour est expiré lorsque leur demande d'asile est jugée non admissible par le Ministre ou son délégué¹¹², ainsi que, de manière générale, tout étranger qui se trouve sur le territoire belge sans disposer des documents requis et qui s'est vu notifier un ordre de quitter le territoire¹¹³ étaient maintenus dans les établissements pénitentiaires du Royaume.

Avant 1987, tout étranger qui se présentait à la frontière, même démuné des documents nécessaires à son entrée, obtenait l'accès au territoire, simplement en se déclarant réfugié. C'est depuis l'entrée en vigueur de la loi du 14 juillet 1987¹¹⁴, le premier février 1988 que le refus d'accès au territoire en qualité de demandeur d'asile a été procéduralisé. Ce n'est toutefois qu'en 1991 avec la loi du 18 juillet 1991¹¹⁵ qu'un fondement juridique explicite sera donné à cette privation de liberté¹¹⁶. En effet, la loi de 1991 introduit la possibilité de maintenir le candidat réfugié dans un lieu situé à la frontière¹¹⁷. La loi du 6 mai 1993 élargit les possibilités de maintien dans un lieu déterminé situé sur le territoire : un centre fermé. L'objectif de cette mesure était de « garantir l'éloignement effectif de certaines catégories de demandeurs d'asile ».

Or, le manque manifeste de place pour les étrangers illégaux dans les établissements pénitentiaires rendait de plus en plus difficile la détention d'un étranger illégal attendant son rapatriement¹¹⁸. La durée de détention maximale était alors fixée à deux mois.

Les centres fermés sont actuellement :

Le Centre 127 : Situé dans la zone de transit de l'aéroport de Zaventem, ouvert en 1988, il accueille les étrangers qui ont introduit leur demande d'asile à la frontière jusqu'à ce qu'il soit statué sur la recevabilité ou l'irrecevabilité de leur demande. Les fonctionnaires de l'Office et du CGRA viennent les interroger sur place.

S'ils sont irrecevables, ils sont transférés au 127 bis en vue de leur éloignement. S'ils sont recevables, ils sont transférés vers un Centre ouvert ou un CPAS (en application du système du plan de répartition) leur est attribué.

Le Centre 127 bis : Situé à Steenokkerzeel, en bordure de l'aéroport, ouvert en mars 1994, il accueille d'une part les demandeurs d'asile arrivés clandestinement qui ont introduit leur demande au siège de l'Office des Etrangers (sur le territoire) et dont la demande semble avoir peu de chances d'aboutir, d'autre part les demandeurs d'asile déboutés ayant reçu un ordre de quitter le territoire exécutoire, enfin il permet occasionnellement d'éviter la surpopulation au Centre 127.

Le Centre INAD : Situé dans l'enceinte de l'aéroport de Zaventem, ouvert en 1996, il accueille les étrangers arrivés par avion et qui ne disposent pas des documents de voyage appropriés.

Les Centres fermé de Merksplas, ouvert en 1993, de Bruges ouvert en 1995 et de Vottem, ouvert en 1998, accueillent tous trois les étrangers en situation irrégulière (clandestins, illégaux) attendant leur éloignement (validité du passeport, du visa, motif du voyage, moyens de subsistance,..)

C'est la loi du 15 juillet 1996 qui porta la période de détention maximale à huit mois, en lieu et place des deux mois prévus antérieurement.

L'objectif principal de cette mesure était affirmé: il s'agit de dissuasion : « Il faut montrer clairement que la détention est possible pendant toute la période nécessaire à l'expulsion. Ce signal doit être clair si l'on veut que la politique d'éloignement soit crédible »¹¹⁹. D'autre part, l'allongement de la durée de la détention a pour but d'inciter l'étranger détenu à collaborer avec les autorités belges et étrangères à son propre rapatriement. Dès lors, « on s'attend à ce que [cette mesure] entraîne en fait une réduction plutôt qu'une prolongation de la durée réelle de séjour dans les centres fermés. L'absence de limite dans le temps pourra inciter et incitera probablement à une meilleure collaboration »¹²⁰.

On peut questionner l'efficacité de cette mesure précise. En effet, d'une part la Cour d'arbitrage a considéré que l'absence de collaboration de l'étranger ne peut justifier une prolongation de la privation de liberté et que le principe de prolongations illimitées en nombre des mesures de détention ou de maintien en un lieu déterminé d'étrangers constitue une atteinte disproportionnée à la liberté individuelle¹²¹. D'autre part, l'argument de la diminution de la durée moyenne de détention dans les centres fermés, n'est pas plus rencontré que le premier. Même si depuis la loi du 29 avril 1999, les détentions administratives ont vu leur durée maximale réduite à 5 mois, le problème de la durée de détention en centre fermé reste entier. En effet, depuis un arrêt du 31 août 1999 de la Cour de Cassation¹²², chaque tentative d'éloignement du territoire à laquelle l'étranger oppose une résistance suffisante pour la faire échouer a pour conséquence de ramener à zéro le calcul de la durée de détention maximum.

Il a été jugé, sur ce point, par la Chambre des mises en accusation de Bruxelles qu'un tel procédé revient dans les faits à une privation de liberté de durée illimitée, ce qui est contraire aux dispositions de l'article 74/5 §3 de la loi du 15 décembre 1980 et comporte une violation du droit garanti par la Constitution et par l'article 5 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme à la liberté individuelle¹²³.

Le problème est que les centres fermés sont conçus pour un enfermement de courte durée. Si donc un volet du système élaboré par la loi du 15 décembre 1980 ne paraît plus pouvoir être exécuté dans les délais prévus, une série d'effets pervers se manifestent, qui ne permettent plus de rencontrer les droits fondamentaux des individus, ni les principes de bonne administration¹²⁴. Il convient enfin de souligner que l'aspect carcéral et hautement

sécuritaire des centres contribue à une criminalisation progressive de l'étranger dans l'opinion publique, ainsi qu'au développement et à la banalisation de comportements xénophobes¹²⁵.

3.2. *Légalité de l'enfermement*

A- Public concerné

La légalité de l'enfermement n'est pas contestable au sens strict en droit, puisque la matière est régie par la loi du 15 décembre 1980, mais elle pose des problèmes d'opportunité et d'humanisme en ce qui concerne certains publics...

1- Demandeurs d'asile en cours de procédure

L'enfermement des demandeurs d'asile en cours de procédure pose d'abord le problème de la présomption de bonne foi dont doivent bénéficier tous les demandeurs d'asile, en vertu du caractère déclaratif du statut de réfugié. Puisque l'objectif de l'enfermement est de se ménager la possibilité de réaliser un éloignement effectif, l'enfermement des demandeurs d'asile en cours de procédure présume de l'échec de la procédure d'asile en cours, avant même que le Commissariat Général aux Réfugiés ne se soit prononcé.

Ensuite, cette pratique est doublement discriminatoire, puisqu'elle conduit à la stigmatisation de certaines nationalités, considérées comme à risque et qu'elle s'applique à ses nationalités de manière aléatoire, en fonction des places disponibles dans les centres.

2- Mineurs

Plusieurs rapports des pédopsychiatres attestent des effets nocifs sur le développement des enfants d'une détention en centre de rétention alors même qu'ils sont accompagnés de leurs parents. Cela est donc valable a fortiori pour ceux qui sont seuls dans ces centres. Au départ des dispositions pertinentes de la Convention des droits de l'enfant, la détention des MENA ne devrait être pratiquée que dans des structures spécialisées et adaptées, et seulement en tout dernier recours (ce qui est trop souvent impossible en raison du manque de places, de procédure et de structures spécifiquement destinées à ce public, qu'il soit demandeur d'asile ou non). Sur ce point voyez également dans le présent rapport le passage spécialement consacré à la situation des mineurs étrangers. Les mêmes remarques s'imposent sur la nécessité de prévoir des structures adaptées, dotées d'un personnel formé adéquatement à l'accueil et l'encadrement des familles. Enfin, la détention en centre de rétention des étrangers qui rejoignent un membre de leur famille en situation légale ne se justifie jamais, même si l'entrée sur le territoire est irrégulière.

3- Malades graves

Rien n'est prévu dans la loi pour éviter l'enfermement des personnes gravement malades qui ont parfois du mal à s'adapter au mode de vie en centre fermé, surtout pour les handicapés physiques lourds et les malades mentaux. Les directeurs de centre se débrouillent au cas par cas. Par ailleurs, en application de l'article 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, on peut s'interroger sur le caractère de traitement inhumain et dégradant d'une détention en centre de rétention si la personne n'est pas en état de voyager (ce qui empêche la possibilité de le rapatrier effectivement) ou n'est pas en état d'être incarcérée en raison des soins constants ou spécialisés que son état de santé requiert. Ce raisonnement doit certainement

être appliqué pour l'état de santé physique mais rien ne justifie qu'il ne le soit pas exactement de la même manière pour l'état de santé mentale.

B- Durée de la détention

1- Durée normale

La loi prévoit que la durée de détention en centre fermé en vue d'un éloignement est de deux mois. Ce délai peut toutefois être prolongé, sous le contrôle de la chambre du conseil, d'abord pour une nouvelle période de deux mois, puis ensuite, toujours sous le contrôle de la chambre du conseil, pour une période d'un mois, par le Ministre de l'Intérieur lui-même. La durée maximale de détention est donc de 5 mois. Ce délai de détention maximal de cinq mois est théorique, puisqu'en cas de refus de l'étranger d'obtempérer à l'éloignement, le calcul des délais recommence à nouveau. En réalité, un étranger récalcitrant peut être détenu de manière illimitée, puisque que les détentions de cinq mois peuvent se succéder indéfiniment. Il convient de fixer une limite effective au-delà de laquelle l'étranger ne doit plus être détenu, la preuve de l'impossibilité de l'éloignement ne devant plus être faite. En France, par exemple, la durée de détention est de 12 jours et le Projet de réforme Sarkozy prévoit de porter le délai à 1 mois, avec possibilité d'une prolongation d'1 mois.

C- Contrôle de la légalité de la détention

1- Les recours

Les instances de recours sont le Conseil d'Etat pour la suspension ou l'annulation de la décision de refus de séjour et l'ordre de quitter le territoire et la Chambre du conseil pour la conformité de la décision d'enfermement par rapport à l'objectif légal à savoir la possibilité effective d'éloignement, l'engagement de procéder à cet éloignement et les démarches nécessaires à cet effet. Il convient toutefois de relever les limites de la compétence matérielle de la chambre du conseil : elle ne procède pas à l'examen de l'opportunité de la détention.

Par ailleurs, toute mesure privative de liberté, qu'il s'agisse d'une détention préventive dans le cadre d'une procédure pénale ou d'une détention administrative à l'égard d'un étranger en vue de son éloignement du territoire, doit remplir les garanties liées au respect des droits fondamentaux tels que consacrés par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales¹²⁶¹²⁷. Ainsi, tel que le stipule le paragraphe 4 de l'article 5 de la CESDH, « toute personne privée de sa liberté par arrestation ou détention (en ce compris la détention d'une personne contre laquelle une procédure d'expulsion est en cours¹²⁸) a le droit d'introduire un recours devant un tribunal, afin qu'il statue à bref délai sur la légalité de sa détention et ordonne sa libération si la détention est illégale ». Rappelons que la Belgique fut récemment condamnée sur la base de cet article¹²⁹ parce qu'en organisant la mesure d'expulsion à l'encontre de la famille Conka (une famille de tsiganes slovaques ayant demandé l'asile en Belgique), elle n'avait pas offert à celle-ci la possibilité de saisir la juridiction compétente, en l'occurrence la Chambre du Conseil, afin que cette dernière puisse statuer sur la légalité de la détention et ce avant que la mesure d'éloignement fût effectivement mise en œuvre.

2- Modalités d'exercice des recours : aide juridique

Le principe de l'aide juridique est acquis, mais sa mise en œuvre soulève des difficultés pratiques. La première de ces difficultés concerne la disponibilité des avocats désignés. De nombreux résidents se plaignent d'avoir du mal à les joindre et à les rencontrer. Une deuxième difficulté est liée aux problèmes de communication entre les avocats et leurs clients. Parfois il se pose des problèmes de traduction que les centres fermés et les institutions judiciaires n'arrivent pas toujours à résoudre. Ce problème est accentué par les changements de centre fermé

imposés à certains étrangers à titre de sanction disciplinaire. Ces changements induisent en effet souvent un changement d'avocat et parfois de langue de procédure.

Depuis 1993, le Centre pour l'égalité des chances a eu l'occasion de plaider pour plus de transparence dans les procédures qui président aux trois étapes de tout éloignement : la préparation (du moment où la personne refoulée ou rapatriée est confiée au détachement de la police fédérale à Zaventem jusqu'au moment où elle quitte sa cellule), le transfert (du moment où la personne expulsée quitte la cellule jusqu'au moment où elle est embarquée et à la fermeture des portes de l'avion) et l'escorte (à bord de l'avion, après la fermeture des portes).

Dans cette perspective, sont encore à clarifier :

- le rôle des professionnels du secteur de l'accueil dans le cadre de la procédure d'expulsion (déontologie des travailleurs sociaux),
- le rôle du personnel des compagnies aériennes impliquées dans les opérations de retour forcé,
- les conditions de privation de liberté et de détention des étrangers en séjour irrégulier - impliqués ou non dans une procédure de recours (procédure qui n'est par ailleurs pas suspensive),
- les techniques d'immobilisation à appliquer lors du voyage et lors de la privation de liberté,
- le principe d'une privation de liberté immédiate qui ne permet pas aux intéressés d'organiser la garde de leurs biens personnels en leur absence,
- les mandats de perquisition,
- les mesures de contrainte physique exercées sur les personnes expulsées,
- les diverses missions et compétences des différents centres d'accueil,
- la criminalisation et la pénalisation de l'aide professionnelle aux étrangers en séjour irrégulier.

Insistons ici sur le modus operandi adopté lors des procédures d'expulsion qui suscite des violences psychologiques et physiques récurrentes. Le décès en 1998 de Sémira Adamu, jeune nigériane demandeuse d'asile qui s'est rebellée lors d'une tentative d'expulsion forcée atteste à suffisance de cette nécessité absolue. Un arrêté ministériel relatif aux expulsions par aéronefs civils a été adopté et prévoit que soient abandonnées les pratiques entraînant un risque d'asphyxie posturale. Toutefois, compte tenu de l'utilisation croissante d'avions militaires pour les expulsions, cet aménagement reste insuffisant.

Il conviendrait qu'un nombre important de mesures soient prises tant en amont de l'expulsion – une formation accrue du personnel chargé des expulsions, le développement du rapatriement volontaire, qu'en aval – document filmé à l'appui, établissement des responsabilités et engagement des poursuites judiciaires qui s'imposent, suivi dans le pays d'origine...

De la même manière, la procédure qui préside à la détention en centre fermé devrait être mieux encadrée, notamment au moyen de garanties juridictionnelles et par la fixation d'un délai maximal de détention ferme et définitif. Ces points, ainsi que les conditions de détention en centre fermé sont traités de façon approfondie plus loin dans le présent rapport.

4. L'accueil

Le système d'accueil (la prise en charge dans les centres d'accueil pendant la phase de recevabilité et la prise en charge par les CPAS des demandeurs d'asile qui ont accès à la phase de fond) a été réglée par la loi du 15 juillet 1996.

En 1993, le gouvernement envisageait d'assigner les demandeurs d'asile à résidence, mais ce projet fut refusé par le Conseil d'Etat comme contraire à la loi organique et à la Convention Européenne des Droits de l'Homme.

Depuis le 20/01/97, chaque nouveau demandeur d'asile se voit désigner un centre d'accueil déterminé comme lieu obligatoire d'inscription pour la durée de la phase de recevabilité. Cette désignation a lieu le jour même de la demande d'asile. En pratique cela signifie qu'un demandeur d'asile qui est assigné, dans le registre d'attente, sous le code 207, à un centre fédéral ou à un centre de la Croix Rouge de Belgique, ne peut obtenir d'aide que dans ce centre.

L'assignation à un centre prend fin au moment de la décision définitive sur la recevabilité de la demande. En cas de décision négative, un rapatriement sur base volontaire peut être organisé à partir du centre même. Si elle est positive, le demandeur d'asile peut aller habiter dans une commune, et recevoir le soutien d'un CPAS. Il faut tenir compte du fait que dans la deuxième phase de l'accueil (par les CPAS), les adresses administratives (le CPAS désigné) et effective (la commune de résidence) du demandeur peuvent différer.

La loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et autres (MB 3 janvier 2001) oblige l'Etat à octroyer une aide matérielle à un demandeur d'asile qui introduit un recours devant le Conseil d'Etat, pendant la période au cours de laquelle il séjourne en Belgique. Le recours devant le Conseil d'Etat n'est cependant pas suspensif et n'empêche dès lors pas le fait que l'étranger soit rapatrié effectivement (cfr. infra le commentaire de l'arrêt Conka c. Belgique rendu le 5 février 2002 par la Cour européenne des droits de l'homme). En cas de rapatriement effectif, l'aide matérielle prend évidemment fin.

Les justifications à l'appui de cette modification structurelle de l'aide sociale aux demandeurs d'asile étaient de deux ordres : il s'agissait d'une part de rendre le système belge de l'asile moins attractif dans son ensemble de manière à faire baisser le nombre des demandes, et d'autre part, de protéger les demandeurs d'asile des propriétaires-exploiteurs ainsi que des trafiquants d'êtres humains.

Si le premier objectif semble au vu des seuls chiffres atteint, la mesure n'a pas rempli le second objectif. Le problème des marchands de sommeil reste entier.

XI. ACCÈS À LA FONCTION PUBLIQUE

Le Commissariat royal à la Politique des Immigrés avait souligné toute l'importance de promouvoir l'accès des non-Belges à la fonction publique dans la mesure où les pouvoirs publics doivent assumer une fonction d'exemple dans ce domaine, aussi bien à l'égard des Belges que des personnes issues de l'immigration.

1. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés de 1992

Dès la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés de 1992, il fut décidé d'élaborer plusieurs dispositions, dont deux arrêtés royaux relatifs d'une part à l'engagement de ressortissants des Etats membres de l'Union européenne pour des emplois statutaires et d'autre part à l'engagement de non-ressortissants des Etats membres de l'Union européenne pour des emplois contractuels.

L'A.R. du 26 septembre 1994 fixe les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat de manière à mettre le statut du personnel concerné en concordance avec l'article 48 du Traité de Rome du 25 mars 1957, qui établit le principe de la libre circulation des travailleurs.

La fonction publique fut rendue accessible aux ressortissants des Etats membres de l'Union européenne aux mêmes conditions qu'aux Belges à l'exception - comme prévu au paragraphe 4 de l'article 48 du Traité - des fonctions qui impliquent l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'un autre organe public.

En outre, en vertu de l'Arrêté Royal du 13 avril 1995, modifiant celui du 18 novembre 1991 fixant les conditions d'engagement par contrat de travail dans certains services publics, la nationalité belge ne fut plus exigée pour des fonctions contractuelles à l'exception - comme prévu au paragraphe 4 de l'article 48 du Traité - des fonctions qui impliquent l'exercice de la puissance publique et la responsabilité de la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou d'un autre organe public.

Au niveau des Communautés et des Régions, les statuts du personnel des différentes administrations furent adaptés.

2. Définition des fonctions dites spécifiques

Néanmoins, bien que l'accès à la fonction publique fut juridiquement réglé, restait à résoudre le problème de la définition des fonctions dites spécifiques. Des orientations furent données par la jurisprudence de la Cour de Justice de Luxembourg et la Commission européenne sur la base d'une analyse des tâches inhérentes à ces fonctions. Mais les différentes administrations jouissant d'une grande liberté d'interprétation pour appliquer cette réglementation la tendance générale fut de classer un maximum d'emplois dans la rubrique "fonctions spécifiques" et de les réserver aux Belges.

Aussi, le Centre procéda à une analyse des offres d'emploi de l'Agenda du Secrétariat Permanent de Recrutement et de différents journaux afin d'intervenir, le cas échéant.

3. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 19 septembre 1995

En sa réunion du 19 septembre 1995, la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés décida que le Ministre de la Fonction publique - en concertation avec le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme - prendrait une initiative pour évaluer l'application de la circulaire du 24 février 1995 relative aux services administratifs fédéraux chargeant les départements de déterminer ce qui relève de l'exception pour cause d'autorité publique.

4. Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 6 novembre 1996

Lors de la réunion de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 6 novembre 1996, il fut demandé à tous les ministres en charge de la Fonction publique d'établir un inventaire très concret des fonctions exercées dans les administrations, en mentionnant si la nationalité belge est exigée ou non en fonction du lien du poste avec l'exercice de la puissance publique.

Dans ce cadre le Centre a reçu pour mission de préparer une note destinée aux administrations régionales et locales afin de les informer des dispositions légales et de la loi du 31.7.81 interdisant toute discrimination à l'embauche. Les ministres concernés ont donné à ce document la forme d'une circulaire.

5. La Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 29 avril 1998

A la suite de la Conférence Interministérielle à la Politique des Immigrés du 29 avril 1998, sur proposition du Centre plusieurs initiatives furent initiées :

- Pour favoriser l'engagement de personnes d'origine ou de nationalité étrangère dans les différentes administrations belges, une brochure d'information destinée d'une part aux personnes issues de l'immigration aux associations et organisations actives dans le domaine de l'intégration sociale et, d'autre part aux services administratifs des différents niveaux de pouvoir fut réalisée et diffusée ;
- Le Ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a adressé une circulaire aux administrations de la Région wallonne afin d'attirer leur attention sur les dispositions légales relatives à l'engagement de personnes étrangères dans les services publics. Cette circulaire a été envoyée au mois de mars 1999.
- Il fut décidé que les Ministres fédéraux de l'Emploi et du Travail et de la Fonction publique prendraient l'initiative d'instaurer une réglementation favorisant la réalisation d'actions positives en faveur des étrangers dans les services administratifs. Un plan d'égalité des chances devait être développé dans tous les services administratifs sur le modèle de l'Arrêté Royal relatif à l'égalité des chances entre hommes et femmes. Il devait contenir une analyse de la situation, une description des objectifs et des actions concrètes positives à élaborer ainsi qu'un calendrier de mise en oeuvre de la mesure. Jusqu'à présent aucune suite n'a été donnée à cette décision. Le Centre espère que le prochain gouvernement veillera à la mettre en application.

6. Région de Bruxelles-Capitale: ordonnance «élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique régionale».

L'élément le plus marquant en matière d'accès des étrangers à la fonction publique est certainement la mise en œuvre de l'ordonnance bruxelloise visant à élargir les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique régionale.

En effet, conformément à ses compétences, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a, en date du 11 juillet 2002, promulgué une ordonnance, votée le 5 juillet 2002 par le Conseil Régional et entrée en vigueur le 2 août 2002, *élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique régionale*. L'ordonnance règle une matière visée à l'article 39 de la Constitution belge.

L'article 2 de l'ordonnance prévoit ainsi que : « Les citoyens revêtus d'une nationalité autre que belge et non-ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen sont admissibles, dans les services du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et des personnes morales de droit public qui en dépendent, aux emplois civils qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques ».

Actuellement, seule la Région de Bruxelles-Capitale a pris une telle initiative. La fonction publique fédérale, flamande, wallonne et communautaire reste encore et toujours ouverte aux seuls ressortissants d'un Etat membre de l'Union européenne dans les mêmes conditions que celles qui sont imposées aux Belges, hormis celles liées au respect de l'exception telle que prévue au point 4 de l'article 48 du Traité de Rome du 25 mars 1957.

7. Proposition de loi visant «élargissement des conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique fédérale».

De même, au niveau du Parlement fédéral, une proposition de loi a été déposée visant elle aussi l'élargissement des conditions de nationalité pour l'accès à la fonction publique.

En date du 6 décembre 2002, une proposition de loi a été déposée (Coenen-Grauwel) « *élargissant les conditions de nationalité pour l'accès aux emplois de la fonction publique fédérale* » (DOC 50 2246/001 du 14 janvier 2003). Cette proposition de loi entend permettre aux ressortissants d'Etats n'appartenant pas à l'Union européenne d'accéder aux emplois ne participant pas à l'exercice de la puissance publique dans la fonction publique fédérale. En son article 2, la proposition énonce que « *les citoyens revêtus d'une nationalité autre que belge et non ressortissants de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen sont admissibles dans les services du gouvernement fédéral et des personnes morales de droit public qui en dépendent aux emplois civils qui ne comportent pas de participation directe ou indirecte à l'exercice de la puissance publique ou aux fonctions qui n'ont pas pour objet la sauvegarde des intérêts généraux de l'Etat ou des autres collectivités publiques* ».

8. Conclusions

- Dans le contexte d'une politique d'égalité des chances, le Centre rappelle la nécessité d'une révision de l'article 10, paragraphe 2 de la Constitution afin que les étrangers puissent accéder à la fonction publique, du moins pour les emplois n'impliquant pas l'exercice de la puissance publique.

- Rappelons l'urgence de mettre en œuvre une politique claire d'actions positives au sein des différents services administratifs afin d'assurer à une réelle intégration des personnes d'origine étrangère.
- Le Centre encourage les autres entités fédérales et fédérées à s'inspirer de l'Ordonnance bruxelloise pour étendre l'accès aux emplois statutaires aux ressortissant non européens (UE).

XII. LA PROTECTION SOCIALE ET AUTRES

1. État de la question

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme considère que les différences de traitement en matière de droits sociaux établies sur la base de la nationalité sont infondées. Il défend une politique résolue d'acceptation et de participation des populations issues de l'immigration qui commande qu'un étranger autorisé ou admis à séjourner sur le territoire du Royaume pour une durée indéterminée puisse bénéficier, aux mêmes conditions que les Belges, des droits et des avantages reconnus par la législation sociale.

2. Commentaires et propositions

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a présenté diverses propositions de modification législative des droits sociaux non-contributifs, qu'ils participent au régime contributif de l'assurance-chômage et soient financés par la cotisation sociale (allocations d'attente et allocations de transition) ou qu'ils soient proprement résiduaire et financés par l'impôt (allocations aux handicapés, garantie de revenus aux personnes âgées, prestations familiales garanties, minimum de moyens d'existence). Le Centre avait, en outre, fait porter ses recommandations sur les politiques communautaires et régionales d'aide aux personnes handicapées ainsi que sur les mesures fédérales et régionales d'aide à l'emploi.

2.1. Dans les régimes contributifs: les allocations d'attente et les allocations de transition (assurance chômage)

2.1.1 Discrimination indirecte établie sur la base des études (et discrimination directe établie sur la base de la nationalité entre ressortissants européens)

Les allocations de transition sont accordées, conformément aux conditions fixées par l'article 36 de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, aux jeunes qui ont terminé certaines études ou certaines formations et qui sont chômeurs involontaires durant la période d'obligation scolaire à temps partiel. Les allocations d'attente sont accordées, quant à elles, par l'article 35 de l'arrêté royal précité, aux jeunes qui ont terminé certaines études ou certaines formations, qui sont chômeurs involontaires et qui ne sont plus soumis à l'obligation scolaire.

La réglementation dispose que ces allocations de transition ou d'attente sont accordées pour autant que le jeune ait terminé *e.a.* des études de plein exercice dans un établissement d'enseignement organisé, subventionné ou reconnu par une Communauté.

Le Centre considère que cette condition est une discrimination indirecte défavorable aux jeunes étrangers ayant effectué leurs études dans un État membre de l'Union européenne ou dans un État tiers.

En outre, l'article 36, §1^{er}, 2^o de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité dispose, en son *littera h*, que les études (ou les formations) requises pour l'octroi des allocations d'attente peuvent avoir été accomplies dans un

autre État membre de l'Union européenne pour autant que l'équivalence des études (ou des formations) soit assurée et que le jeune soit, au moment de la demande, à charge de ses parents travailleurs migrants au sens de l'article 48 du Traité CE résidant en Belgique.

Le Centre estime que ce littera introduit une discrimination directe sur la base de la nationalité entre le jeune Belge et le jeune ressortissant européen.

Le Centre a donc recommandé, dans son rapport annuel 2001, d'accorder le bénéfice des allocations d'attente et des allocations de transition aux jeunes qui,

- * ont terminé les études (ou les formations) requises à l'étranger pour autant que ces études (ou ces formations) soient jugées, par les pouvoirs compétents, de niveau équivalent à celles dispensées en Belgique,
- * s'ils sont de nationalité étrangère, soient soit admis ou autorisés au séjour à durée indéterminée sur le territoire national, soit autorisés à s'y établir, conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers,
- * remplissent les autres conditions exigées par la réglementation.

2.1.2 Discrimination directe établie sur la base de la nationalité

L'octroi des allocations d'attente et de transition est conditionné par l'article 43, §1^{er}, 3^{ème} alinéa de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage au fait que le jeune chômeur de nationalité étrangère qui les sollicite bénéficie d'une convention internationale signée en la matière ou soit ressortissant d'un pays énuméré dans la loi du 13 décembre 1976 portant approbation des accords bilatéraux relatifs à l'emploi en Belgique des travailleurs étrangers. Il en ressort que seuls les ressortissants des États membres de l'Union Européenne, de l'Algérie, de Chypre, de l'Islande, du Maroc, de la Norvège, de Saint Marin, de Tunisie, de Turquie, de l'ex-Yougoslavie, les réfugiés reconnus et les apatrides peuvent bénéficier, le cas échéant, de ces allocations.

Il s'agit d'une discrimination établie directement sur la base de la nationalité.

Le Centre a recommandé, dans son rapport annuel 2001, de remplacer cette condition de nationalité par une condition de séjour telle que les jeunes ressortissants étrangers qui remplissent les conditions communes d'octroi et de maintien de ces allocations puissent en bénéficier, quelle que soit leur nationalité, dès lors qu'ils sont soit admis ou autorisés au séjour pour une durée indéterminée sur le territoire de la Belgique, soit autorisés à s'y établir conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ces recommandations furent soumises à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002. Celle-ci a chargé la Ministre de l'Emploi de faire procéder à une étude à leur propos ainsi que de modifier l'arrêté royal du 25 novembre 1991 précité de manière à lever la condition selon laquelle le demandeur ressortissant communautaire ayant fait ses études dans un autre État membre de l'Union Européenne doit être à charge de ses parents, sous réserve des procédures d'usage.

2.2. Dans les régimes non-contributifs

2.2.1 La politique des handicapés

a) *Les allocations aux handicapés*

La loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés en réserve le bénéfice aux personnes handicapées âgées d'au moins 21 ans et de moins de 65 ans (ou âgées d'au moins 65 ans en ce qui concerne les allocations d'aide aux personnes âgées) qui ont leur résidence réelle en Belgique et sont Belges ou bénéficiaires du Règlement C.E.E. n° 1408/71 ou réfugiées ou apatrides.

Les personnes qui n'appartiennent pas l'une de ces catégories peuvent néanmoins bénéficier de ces prestations à condition qu'elles aient leur résidence réelle en Belgique et qu'elles aient joui jusqu'à l'âge de 21 ans d'allocations familiales majorées.

Le Centre a proposé, dans son rapport annuel 2001, d'étendre le champ d'application de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux handicapés aux personnes handicapées :

- * qui n'ont pas la nationalité belge,
- * qui, conformément aux articles 9, 10, 14 et 15 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, soit sont admises ou autorisées au séjour à durée indéterminée, soit sont autorisées à s'établir sur le territoire national,
- * qui ont leur résidence réelle en Belgique,
- * et qui satisfont aux autres conditions prescrites par la loi.

Cette proposition fut soumise à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002. Celle-ci a pris acte de la volonté de la Commissaire du Gouvernement à la Sécurité sociale de suivre notre recommandation, de préférence le plus rapidement possible dans le courant de l'année 2003, pour autant que les moyens budgétaires le permettent et dans le respect des procédures prévues. Ces moyens n'ont pas été dégagés pour 2003.

b) *La politique d'aide aux personnes handicapées de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale¹³⁰, de la Région wallonne et de la Communauté flamande*

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a proposé que le champ d'application personnel du décret de la Commission communautaire française du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, du décret du Conseil régional wallon du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées et du décret du Conseil régional flamand du 27 juin 1990 portant création d'un Fonds flamand pour l'intégration sociale des personnes handicapées soit étendu, sans préjudice de dispositions plus favorables, aux personnes handicapées qui n'ont pas la nationalité belge et qui sont admises ou autorisées au séjour à durée indéterminée sur le territoire de la Belgique conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Cette proposition fut soumise à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002. Celle-ci a décidé de la renvoyer pour examen à la Conférence interministérielle relative à la politique en faveur des personnes handicapées.

c) *La politique d'aide aux personnes handicapées en Communauté germanophone*

Le décret du 19 juin 1990 portant création d'un Office de la Communauté germanophone pour les personnes handicapées s'applique, par son article 18, §1, aux personnes handicapées qui, outre le fait d'être domiciliée dans la région de langue allemande, sont belges ou ressortissantes d'un Etat membre de la Communauté européenne ou habitent sans interruption en Belgique depuis au moins cinq ans ou peuvent faire valoir un séjour de dix ans au total en Belgique.

Le décret autorise l'Exécutif à étendre son application, dans les conditions fixées par lui, à d'autres catégories de personnes handicapées.

Sans préjudice de conditions plus favorables, le Centre estime souhaitable d'étendre le champ d'application du décret du 19 juin 1990 aux personnes handicapées qui n'ont pas la nationalité belge et qui sont admises ou autorisées au séjour à durée indéterminée sur le territoire de la Belgique conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

2.2.2 La garantie de revenus aux personnes âgées

La loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées accorde cette prestation aux personnes qui, ayant leur résidence en Belgique, peuvent se prévaloir de la qualité de Belge, d'apatride, de réfugié, de bénéficiaire du Règlement C.E.E. n° 1408/71 ou d'étranger bénéficiaire d'une convention bilatérale établie en la matière ou dont la Belgique reconnaît que l'État dont cet étranger est le ressortissant applique une réciprocité de fait.

L'étranger qui ne peut se prévaloir d'une de ces qualités ne peut en jouir qu'à la condition qu'un droit à une pension de retraite ou de survie de travailleur salarié ou indépendant lui soit préalablement ouvert en Belgique.

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a recommandé que le champ d'application de la loi du 22 mars 2001 instituant une garantie de revenus aux personnes âgées, soit étendu aux personnes âgées,

- qui n'ont pas la nationalité belge,
- qui, conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, soit sont admises ou autorisées au séjour à durée indéterminée, soit sont autorisées à s'établir sur le territoire national,
- qui ont leur résidence réelle en Belgique,
- et qui satisfont aux autres conditions prescrites par la loi.

Cette proposition fut soumise à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002. Celle-ci n'y a pas encore donné suite.

2.2.3 Les prestations familiales garanties

La loi du 20 juillet 1971 instituant des prestations familiales garanties accorde ces prestations en faveur de l'enfant qui est exclusivement à charge d'une personne physique résidant en Belgique.

Cette personne doit résider effectivement en Belgique de manière ininterrompue pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande sauf si elle bénéficie de l'application du Règlement C.E.E. n° 1408/71, est réfugiée ou est apatride. Elle doit aussi, si elle est étrangère, être admise ou autorisée à séjourner en Belgique ou à s'y établir.

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a proposé de supprimer cette condition de durée de résidence effective et ininterrompue de cinq ans et de la remplacer par une condition d'autorisation ou d'admission au séjour d'une durée indéterminée conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Semblablement, l'enfant bénéficiaire doit résider en Belgique et, s'il n'a pas de lien de parenté jusqu'au 3^{ème} degré avec l'attributaire, ni n'est l'enfant du (de l'ex)conjoint ou du demandeur ou de la personne avec laquelle celui-ci est établi en ménage, il doit avoir résidé effectivement en Belgique, de manière ininterrompue, pendant au moins les cinq dernières années qui précèdent l'introduction de la demande.

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a proposé de supprimer la condition de durée de résidence de cinq ans mise au séjour de l'enfant bénéficiaire tel que défini plus haut.

Ces recommandations furent soumises à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002. Celle-ci n'y pas encore donné suite.

2.2.4 Le droit à l'intégration sociale

Dans ses rapports annuels 1997 et 2000, le Centre a plaidé pour que tout Belge ou tout étranger qui est autorisé ou admis au séjour dans le Royaume pour une durée indéterminée, ayant atteint l'âge de la majorité civile telle que celle-ci est fixée en Belgique, qui a sa résidence effective en Belgique et ne dispose pas de ressources suffisantes et n'est pas en mesure de se les procurer soit par ses efforts personnels, soit par d'autres moyens, ait droit à un minimum de moyens d'existence.

La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale (qui remplace dorénavant le droit au minimum de moyens d'existence) dispose que ce droit est applicable, e.a., aux personnes inscrites comme étrangères au registre de la population.

Le Centre s'en félicite. Il regrette cependant que le champ d'application personnel de cette nouvelle législation ne soit pas étendu aux ressortissants étrangers qui, conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, sont admis ou autorisés au séjour à durée indéterminée, et qui, cela va sans dire, remplissent en outre les conditions communes d'octroi et de maintien de cette prestation.

Il regrette aussi, qu'à la différence de l'article 1^{er}, § 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, la loi nouvelle omette d'assimiler à l'apatride la personne dont la nationalité est indéterminée.

Il regrette enfin que la loi ne donne pas au Roi la possibilité d'étendre, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le champ d'application de la loi à d'autres catégories d'étrangers ou de personnes mineures d'âge, comme en disposait l'article 1^{er}, § 2 de la loi du 7 août 1974 instituant le droit au minimum de moyens d'existence.

2.3. Les mesures d'aide à l'emploi

Certains avantages sociaux sont associés au bénéfice du minimum de moyens d'existence ou, plus récemment, du droit à l'intégration sociale. Pas toujours à celui de l'aide sociale financière.

Il en va ainsi des mesures d'aide à l'emploi. Le Centre a recommandé, dans ses rapports annuel 2000 et 2001, que les mesures d'aide à l'emploi soient ouvertes aux bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont pas droit au minimum de moyens d'existence pour raison de nationalité et qui jouissent soit du droit à l'établissement, soit d'un séjour à durée illimitée, soit d'un séjour à durée limitée pour autant que la prolongation du séjour soit soumise à la disposition d'un emploi, soit d'un séjour à durée limitée pour autant que la possibilité d'un séjour à durée illimitée soit expressément prévue.

Certaines mesures d'aide à l'emploi sont ouvertes à ces catégories de bénéficiaires, par exemple par la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses ou par le décret de la Région wallonne du 25 avril 2002 relatif aux aides visant à favoriser l'engagement de demandeurs d'emploi inoccupés par les pouvoirs locaux, régionaux et communautaires, par certains employeurs du secteur non marchand, de l'enseignement et du secteur marchand.

Cependant, des distorsions perdurent. Ainsi en va-t-il, par exemple, du plan " Activa " qui prévoit deux types de mesures favorisant l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi inoccupés : la réduction des cotisations sociales patronales et l'activation de l'allocation sociale. On constate que, s'agissant des bénéficiaires de l'aide sociale financière, les conditions requises du travailleur sont plus strictes pour l'activation de l'aide sociale que pour la réduction des cotisations sociales. En effet, lorsque le bénéficiaire est inscrit au registre des étrangers, seul le séjour à durée illimitée permet l'activation de l'allocation sociale alors que les séjours à durée limitée répondant aux conditions exposées *supra* ne donnent lieu qu'à la réduction de cotisations sociales.

Il en résulte une discrimination entre les bénéficiaires de l'aide sociale financière inscrits au registre des étrangers puisque les titulaires d'un droit au séjour à durée indéterminée présentent deux avantages pour un éventuel employeur (réduction de cotisations sociales et activation de l'allocation sociale) alors que les titulaires d'un droit au séjour limité tel que conditionné par la réglementation (voir *supra*) n'en présentent qu'un.

Le Centre recommande de supprimer cette différence de traitement qui vide de sa substance l'accès à l'emploi des deux catégories précitées de ressortissants étrangers titulaires d'un droit de séjour à durée limitée.

Ainsi en va-t-il encore de la mesure d'aide à l'emploi relative à l'engagement d'employés de maison. Celle-ci offre à l'employeur deux avantages : une réduction de cotisations sociales et une exonération d'impôt. Auparavant, seul l'engagement de chômeurs et d'ayants droit au minimum de moyens d'existence permettaient à l'employeur de bénéficier de ces deux avantages alors que l'engagement d'un bénéficiaire de l'aide sociale ne lui permettait pas de jouir de l'avantage fiscal.

Depuis la loi du 12 août 2000 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses (article 173), la personne privée qui engage à titre d'employé de maison un bénéficiaire de l'aide sociale financière n'ayant pas droit au minimex en raison de sa nationalité bénéficie à la fois de l'exonération de cotisations sociales et de l'avantage prévu par la législation fiscale. Toutefois, l'article 174 de ladite loi dispose que l'article 173 précité n'entrera en vigueur qu'à la date fixée par le Roi. Ce qui n'est pas fait à ce jour.

Le Centre a proposé à la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 17 juillet 2002 de soumettre à la sanction royale une date d'entrée en vigueur dudit article 173. La Conférence a décidé de créer un groupe de travail afin de réfléchir sur l'usage des termes " employé de maison " et " travailleur domestique " dans les législations de l'aide à l'emploi et dans les législations fiscales.

Ainsi en va-t-il toujours du régime des agents contractuels subventionnés en Région de Bruxelles-Capitale tel que réglementé par l'Arrêté du Gouvernement du 28 novembre 2002 (*Moniteur belge*, 24 décembre 2002) qui écarte, à l'heure où ces lignes sont écrites, purement et simplement de sa jouissance les bénéficiaires de l'aide sociale alors qu'il prend la peine de les définir (art. 1^{er}, 11^o) comme “ *les personnes de nationalité étrangère, qui sont inscrites au registre des étrangers avec une autorisation de séjour illimitée, qui ne peuvent prétendre au droit à l'intégration sociale en raison de leur nationalité et qui ont droit à une aide sociale équivalente au revenu d'intégration* ”. Le Centre veut croire que cette omission sera réparée le plus tôt possible.

2.4. Les tarifs sociaux spécifiques gaz-électricité

Le Centre a attiré l'attention du Secrétaire d'État à l'Énergie et au Développement Durable ainsi que celle du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz sur la persistance d'une discrimination dans les conditions d'octroi des tarifs sociaux spécifiques en électricité et en gaz.

En effet, la réglementation permet d'octroyer à certains consommateurs de gaz et d'électricité des tarifs sociaux spécifiques déterminés par le type d'allocations sociales dont ces personnes jouissent : minimum de moyens d'existence, garantie de revenus aux personnes âgées, allocation aux handicapés suite à une incapacité permanente de travail ou à une invalidité d'au moins 65 %, allocation de remplacement de revenus aux handicapés, allocation d'intégration pour les handicapés, allocation d'aide aux personnes âgées, allocation pour l'aide d'une tierce personne ainsi qu'allocation octroyée par le C.P.A.S. dans l'attente de la jouissance d'une des allocations susmentionnées.

En conséquence, les personnes soutenues par les C.P.A.S. au titre de l'aide sociale financière mais qui n'ont pas droit au minimex en raison de leur nationalité sont exclues, par la réglementation, du bénéfice des tarifs sociaux spécifiques pour le gaz et l'électricité.

Cette différence de traitement n'est pas raisonnable. Aussi, le Centre a-t-il recommandé d'établir l'égalité, face au coût de la consommation de gaz et d'électricité, entre les bénéficiaires du minimum de moyens d'existence (remplacé depuis par le droit à l'intégration sociale), d'une part, les bénéficiaires de l'aide sociale financière dispensée par les C.P.A.S., d'autre part, lorsque lesdits bénéficiaires de l'aide sociale financière n'ont pas droit au minimex (au revenu d'intégration sociale) en raison de leur nationalité et qu'ils sont admis ou autorisés à séjourner sur le territoire de la Belgique pour une durée indéterminée conformément à la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Le Comité de contrôle de l'électricité et du gaz a adopté le 26 novembre 2002 une recommandation faisant droit à cette interpellation.

3. En guise de conclusion

En matière de protection sociale *au sens large*, les recommandations du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont essentiellement consisté en propositions de modifications législatives : il s'agissait de remplacer les conditions de durée de résidence ou de jouissance préalable d'un droit de sécurité sociale imposée aux ressortissants étrangers non privilégiés par une condition de séjour illimité en Belgique.

Cette condition de séjour illimité rencontre une certaine résistance de la part des autorités, comme en témoignent les décisions de la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration présentées plus haut. Elle réduit,

de fait, le lien entre l'étranger bénéficiaire du droit social non-contributif et la collectivité qui le finance, au seul séjour accordé pour une durée illimitée par le pays d'accueil, c'est-à-dire à un geste de l'État, et non à l'établissement de l'étranger.

Peut-être la résistance des autorités provient-elle de ce que la condition énoncée par le Centre semble s'inscrire dans un mouvement unilatéral allant de la société d'accueil à l'étranger autorisé ou admis à y séjourner longtemps alors que la condition de l'établissement s'inscrit dans un double mouvement de la société vers l'étranger et de l'étranger vers la société qui, d'accueil, devient d'installation.

Et c'est ce qui fait la différence entre la *lutte contre la discrimination* et la manifestation d'une *politique d'insertion* dans la sphère juridique. En effet, *la lutte contre la discrimination* vise à supprimer les inégalités de traitement entre nationaux et étrangers (ou entre étrangers) qui ne sont pas objectivement justifiables par la nationalité tandis que la *politique d'insertion* vise à limiter les conséquences néfastes à long terme des différences de traitement justifiées par la nationalité.

Le point de vue respectif est donc différent : la lutte contre la discrimination part *d'un point de vue interne* au droit tandis que la politique d'insertion part *d'un point de vue externe*. La première vise à restaurer la cohérence du droit au regard de ses principes généraux et du droit positif national et international par l'élimination des différences de traitement qui ne sont ni justifiables ni proportionnelles au but poursuivi, bref qui sont contraires à l'ordre juridique lui-même, tandis que la seconde introduit dans le corpus juridique des considérations qui lui sont étrangères, visant, au-delà de la cohérence de l'ordre juridique, au-delà des différences de traitement justifiables en droit, un idéal de vie sociale.

Pour dérouler ses effets, *la lutte contre la discrimination* s'ancre dans les droits de l'homme, ce socle de droits qui postule l'égalité des humains en dignité et en droit sans acception *e.a.* de nationalité ou d'origine, et détermine ce qui est juste ou injuste dans le traitement que subit le sujet de droit. *La politique d'insertion* s'ancre, quant à elle, dans une définition du bien collectif, dans une conception du monde, de la nation et de la citoyenneté, qui dépasse à la fois le socle de droits reconnus à la personne humaine et la recherche de justice.

L'expérience du Centre montre, qu'au-delà de la détermination de ce qui est juste ou injuste, il faut renouer avec la réflexion sur la vie bonne dans une société multiculturelle et un univers de mobilité des connaissances, des hommes, des biens et des capitaux. On peut, en effet, raisonnablement faire l'hypothèse que les résistances rencontrées par le Centre dans l'application de ses recommandations qui cherchaient, par le biais des droits et des avantages sociaux, l'insertion optimale des populations issues de l'immigration, tiennent moins aux limites inhérentes à l'action menée dans la sphère juridique (au nom du respect des principes internes au droit et des conventions internationales des droits de l'homme) qu'à un défaut de pensée du bien commun de la part de ceux qui l'ont en charge, au sein d'un univers en constante mutation, dont les migrations et l'installation de populations issues de ces migrations, en nos contrées, sont un indicateur puissant.

Le vieillissement des populations issues de l'immigration

Dans sa note politique *Devenir et être âgé d'une manière active* (novembre 2001), le Ministre fédéral des Affaires sociales et des Pensions remarque que :

“ [...] *La première génération des immigrés, à ce jour, est âgée. Beaucoup ont conservé leur contexte culturel d'origine, ce dont il faut tenir compte si l'on veut proposer une aide valable aux personnes âgées. La supposition selon laquelle dans les cultures du sud, les soins informels entraînent une demande de soins professionnels plus*

réduite, ne semble pas tout à fait exacte d'après la littérature. Donner un caractère interculturel aux soins est également un facteur qui mérite notre attention (par exemple, comment agir face à des comportements différents en ce qui concerne les soins intimes) de même que les problèmes de langue.[...]”.

Cette situation posera de plus en plus de questions à l'offre de services et de soins appropriés aux personnes âgées lorsque croîtra le nombre de personnes issues de l'immigration incapables de vivre seules en raison de leur âge avancé et qui ne seront pas ou moins que ne le suppose sans doute la culture traditionnelle, prises en charge par leurs enfants.

Pourtant, les besoins spécifiques des personnes âgées issues de l'immigration sont le plus souvent ignorés. À ce silence de la société répond celui des vieux immigrés âgés eux-mêmes, hommes et femmes, dont le moins que l'on puisse dire est que leurs voix ne sont guère audibles et qu'ils vivent encore avec l'espoir du retour en terre d'origine alors que, fréquemment, ce retour est celui de leur dépouille mortelle¹³¹.

Le vieillissement en terre d'installation des populations immigrées n'a été prévu, ni par les autorités des pays d'immigration, ni par les autorités des pays d'émigration, ni par les immigrés eux-mêmes tant l'immigration fut pensée comme l'entrée d'une force de travail dans les sociétés d'immigration et non comme une composante de la société d'installation. Il s'ensuit une ignorance mutuelle entre vieux immigrés et services de soins et d'accueil des personnes âgées qui fait mentir l'accueil que notre société donne aux travailleurs immigrés qui ont contribué, par leur force de travail, à notre prospérité.¹³²

On peut faire l'hypothèse que l'intégration de la préoccupation interculturelle dans l'offre de soins appropriés et de services aux personnes âgées pourrait vraisemblablement suivre deux voies distinctes mais complémentaires :

- (1) *une politique de l'acceptation réciproque* afin de lever les appréhensions mutuelles entre les vieux immigrés et les services de soins et d'accueil des personnes âgées par l'information et la rencontre des vieux immigrés avec ces services et leurs usagers belges, d'une part, par l'organisation d'initiatives interculturelles au sein des services, d'autre part ;
- (2) *une politique de formation initiale et continuée* du personnel soignant, hôtelier et d'animation actif dans les services aux personnes âgées afin de permettre aux professionnels de travailler adéquatement en milieu multiculturel.

Cette hypothèse ne pourra être vérifiée que si une meilleure connaissance de la question est scientifiquement établie. Cette connaissance fait défaut, les vieux immigrés étant actuellement les “oubliés de l'Europe migratoire” et il convient que les autorités publiques se donnent les moyens d'une politique destinée à déterminer la place des vieux immigrés parmi nous : quel sera, en effet, leur devenir personnel, familial, social, économique, culturel et religieux ?

Dans son rapport annuel 2001, le Centre avait suggéré qu'une étude d'ampleur nationale soit menée en la matière. A défaut de réaction des autorités concernées, cette recommandation fut soumise à la Conférence interministérielle du 17 juillet 2002. La Conférence a renvoyé le point pour examen à la Conférence interministérielle de la politique des personnes âgées qui ne s'est pas encore réunie au moment de la rédaction de ces lignes.

Le permis de conduire et l'immatriculation des véhicules

1. Le permis de conduire

Dans son rapport annuel 2001, le Centre a présenté les points délicats de l'échange de permis de conduire étrangers alors que la jouissance d'un permis de conduire est un élément capital d'intégration des populations issues de l'immigration.

Une coopération fructueuse s'est établie, dans le courant de l'année 2002, avec le Centre régional d'intégration de Namur afin de présenter à la Ministre en charge de la Mobilité et des Transports une note de travail proposant des solutions réalistes aux problèmes évoqués dans notre rapport annuel précédent¹³³.

Il est signalé, dans cette note, que la situation particulière des **réfugiés et des demandeurs d'asile recevables** dont le permis de conduire étranger est reconnu par la Belgique en application des Conventions internationales de circulation routière de Genève et de Vienne ou d'accords bi-ou multilatéraux mais a perdu sa validité est préoccupante et doit trouver une solution rapide : le Centre considère que la Belgique doit apporter à ces personnes, lorsqu'elles la demande, l'aide administrative prévue par l'article 25 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, en sollicitant, conformément à l'alinéa 1 dudit article, en lieu et place de l'intéressé la revalidation ou l'échange du permis de conduire étranger auprès de l'autorité étrangère qui l'a émis. Si cette aide ne donne pas les résultats escomptés dans un délai raisonnable, il est souhaitable que la Belgique procède à l'échange du permis de conduire étranger non valide contre un permis de conduire belge à condition que la revalidation ou l'échange du permis périmé ait normalement dû être effectué par l'autorité étrangère.

Dans les autres cas, le Centre estime que le réfugié reconnu ou le demandeur d'asile recevable doit réussir un examen de conduite théorique et pratique tout en étant dispensé d'apprentissage.

En ce qui concerne la **situation générale des personnes titulaires de permis de conduire étrangers**, le Centre plaide pour que la politique de reconnaissance et d'échange des permis de conduire étrangers soit plus rigoureuse et plus cohérente qu'elle ne l'est présentement. Cette politique devrait s'ancrer sur le double principe de l'intérêt des personnes et de la sécurité routière tout en prenant en considération l'importance de la possession d'un permis de conduire belge pour la participation sereine des populations issues de l'immigration à notre société.

A cet effet, le Centre recommande que s'applique à l'avenir le principe général selon lequel tous les permis (qu'ils soient ou non conformes aux modèles conventionnels) délivrés par les États signataires des Conventions internationales de circulation routière de Genève et de Vienne et qui sont en cours de validité soient reconnus et échangés contre un permis de conduire belge.

Dans les autres cas de figure (permis non valides, permis délivrés par des États non signataires des Conventions précitées), le Centre propose que leurs détenteurs soient dispensés d'effectuer un apprentissage de la conduite mais soient néanmoins obligés de présenter un examen de conduite théorique et pratique avant la délivrance du permis de conduire belge.

Remarquons que les modalités de reconnaissance et d'échange des permis de conduire étrangers présentées *supra* s'entendent respectées toutes conditions de résidence établies par l'article 27, 2° de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire : résidence normale dans le pays étranger au moment de la délivrance du permis de conduire et obtention du permis avant l'inscription dans les registres de population.

Toutefois, le Centre considère qu'il est préférable de rendre possible l'échange du permis de lorsque l'obtention du permis de conduire étranger s'est faite après l'inscription du titulaire dans les registres de population mais que la preuve est rapportée d'un séjour ininterrompu de ce dernier dans le pays de délivrance d'au moins six mois.

La réglementation n'a pas été modifiée.

2. L'immatriculation des véhicules

L'article 3, §1^{er}, a, de l'arrêté royal du 20 juillet 2001 relatif à l'immatriculation des véhicules dispose que les personnes physiques résidant en Belgique et désirant immatriculer un véhicule doivent " être inscrites dans les registres de la population d'une commune belge ".

Certains candidats réfugiés qui s'adressent à nos services nous font part de ce que l'administration refuse de procéder à l'immatriculation de leur véhicule pour la raison qu'étant inscrits au registre d'attente, ils ne sont pas inscrits dans un registre de population communal. Pourtant, ces personnes se trouvent parfois pour de longs mois, voire pour plusieurs années, dans cette situation en attente d'une décision sur le fond de leur demande d'asile. Certaines d'entre elles témoignent d'une difficulté de répondre favorablement à des offres d'emploi pour lesquelles la possession d'une voiture est requise.

L'interprétation restrictive de la notion de " registre de la population d'une commune belge " est de nature à faire obstacle à l'intégration dans notre société de ces personnes candidates réfugiées, le temps de l'examen de leur demande d'asile. Cette situation est d'autant plus incongrue que les personnes inscrites au registre d'attente peuvent obtenir un permis de conduire en Belgique (article 3, § 1^{er}, 1^o de l'arrêté royal du 23 mars 1998 relatif au permis de conduire).

Le Centre a demandé à la Ministre en charge de la Mobilité et des Transports quelle interprétation devait être donnée à la notion mentionnée plus haut afin de savoir si les personnes inscrites au registre d'attente sont exclues de la possibilité d'immatriculer un véhicule en Belgique ou, au contraire, si la notion de " registres de la population d'une commune belge " comprend, outre le registre de la population et le registre des étrangers, le registre d'attente.

Dans la première hypothèse, le Centre recommande de revoir la disposition disputée. Dans la seconde hypothèse, il recommande la rédaction d'une circulaire interprétative afin de lever l'obstacle mis par certains services à l'immatriculation de véhicules par des personnes inscrites au registre d'attente.

Selon la Ministre, les personnes inscrites au registre d'attente peuvent obtenir une immatriculation temporaire et renouvelable de leur véhicule. Une circulaire interprétative est en cours de rédaction.

L'accès aux professions intellectuelles prestataires de service

Suite à l'analyse des conditions d'accès aux professions intellectuelles prestataires de service, le Centre a décelé la persistance d'une discrimination établie directement sur la base de la nationalité au sein de la loi du 20 février 1939 sur la protection du titre et de la profession d'architecte.

Celle loi dispose en effet que les Belges et les ressortissants des États membres de l'Espace Economique Européen peuvent porter en Belgique le titre d'architecte et en exercer la profession s'ils sont en possession d'un diplôme, d'un certificat ou d'un titre énuméré à son annexe. Par contre, les architectes ressortissants d'États tiers, même s'ils sont en possession d'un diplôme, d'un certificat ou d'un titre énuméré à l'annexe de ladite loi, ne peuvent exercer la profession d'architecte que si un accord de réciprocité existe entre leur État d'origine et la Belgique ou si le Roi les y autorise, avec ou sans limite.

Cette différence de traitement peut produire des effets contraires à l'insertion harmonieuse de ces personnes, par exemple celles qui sont établies en Belgique et ont appris l'architecture dans nos écoles, effets dont le Centre est

témoign. Elle n'est pas justifiée et est contraire à une politique d'égalité des chances entre nationaux, ressortissants communautaires et ressortissants extra-communautaires.

Le Centre propose de lever la discrimination directe décelée dans la loi du 20 février 1939 précitée en soustrayant les ressortissants extra-communautaires autorisés au séjour à durée indéterminée sur le territoire de la Belgique et qui sont en possession d'un des diplômes, certificats ou titres énumérés par la loi, de l'obligation de bénéficier d'un accord de réciprocité ou d'une autorisation royale pour exercer leur profession d'architecte en Belgique.

Cette recommandation fut adressée au Ministre en charge de la Politique Scientifique, compétent pour l'octroi des autorisations royales d'exercer la profession d'architecte sollicitées par des ressortissants extra-communautaires, ainsi qu'à la Ministre en charge de la Politique de l'Égalité des Chances.

Le Conseil national de l'Ordre des Architectes a été consulté et considère, dans son avis du 21 mai 2002, que les difficultés mises à l'accès des étrangers non européens à la profession d'architecte ne tiennent pas à la nature de la loi mais à son application par l'autorité compétente.

Pour le Centre, au contraire, la loi est de nature discriminatoire en ce qu'elle traite différemment ces étrangers selon leur nationalité sans justification raisonnable et proportionnée au but poursuivi (*i.e.* protéger le titre et réglementer l'exercice de la profession d'architecte).

Il n'est pas inutile de noter, en outre, que la profession d'architecte est la seule profession intellectuelle prestataire de services dont l'accès dépend d'un accord de réciprocité ou d'une autorisation royale lorsque l'impétrant est de nationalité extra-communautaire. Une telle réglementation n'existe ni pour les professions médicales et paramédicales, ni pour les huissiers de justice, ni pour les agents de change, ni pour les réviseurs d'entreprise, ni pour les médecins vétérinaires, ni pour les juristes d'entreprise, ni pour les psychologues, ni pour les comptables, experts comptables et fiscalistes agréés, ni pour les géomètres-experts.

Des traitements différents établis sur la base de la nationalité subsistent par contre dans les professions intellectuelles prestataires de service qui touchent à des points sensibles de l'économie nationale comme celles de commissaire-réviseur ou de réviseur ou encore de commissaire agréé auprès des entreprises d'assurance, qui touchent à la pratique du droit comme celles de notaire ou d'avocat ou encore qui touchent à la sécurité et au renseignement comme celle de détective privé.

La Ministre ayant la Politique de l'Égalité des Chances dans ses attributions s'informe auprès de son collègue en charge de la Politique Scientifique.

XIII. L'AIDE MÉDICALE URGENTE

1. Introduction

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme associé à de nombreuses associations et praticiens de la santé faisait état lors de la conférence interministérielle de 1996 du fait suivant :

Les personnes et leur famille ayant reçu un ordre de quitter le territoire mais ayant déposé auprès du Conseil d'Etat une demande en suspension et/ou en annulation, les personnes et leur famille en situation illégale ne pouvant pas ou plus faire l'objet d'aucun recours devant une autorité ou une juridiction quelconque appelée à statuer en matière de droits des étrangers, les enfants mineurs accompagnés ou non, et/ou illégaux, n'ont pas, voire plus, aucun droit à faire valoir en matière de santé, exception faite de l'aide médicale urgente prévue par l'article 57&2 de la loi organique des CPAS de 1976, modifiée par la loi du 30.12.92 et celle votée par le Sénat le 27.06.96, modifiant la loi du 15.12.80 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 08.07.76 organique des Centres publics d'aide sociale.

Dans la mesure où rien n'était prévu avant la situation d'urgence, les professionnels de la santé assistaient impuissants à une dégradation de l'état de santé desdites personnes qui ne pouvaient se faire soigner dès l'apparition des premiers symptômes. Pourtant, prise en charge à temps, les pathologies rencontrées auraient pu être combattues et bien souvent vaincues. La dimension restrictive de la notion d'aide médicale urgente et les possibilités d'interprétation qu'elle permettait, induisaient des pratiques et des situations que nombreux praticiens ont tour à tour dénoncées.

Ainsi dénoncée au cours de la Conférence interministérielle à la politique des immigrés de juin 1996, cette situation a connu une évolution importante. En effet, à l'initiative du Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale et du Ministre de la Santé publique, un arrêté royal tendant à rencontrer cette problématique particulière fut élaboré : l'arrêté royal relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les Centres publics d'aide sociale aux étrangers qui séjournent illégalement dans le royaume du 12.12.96 (Moniteur belge du 31 décembre 1996). Il est d'application depuis le 10 janvier 1997.

L'arrêté royal définit ce qu'il y a lieu d'entendre par « aide médicale urgente » et les « modalités d'intervention de l'Etat ». Trois circulaires l'encadrent : la circulaire relative à la compétence des centres publics d'aide sociale, la circulaire aux pharmaciens d'officine, la circulaire aux médecins, dentistes, infirmières, accoucheuses et kinésithérapeutes ainsi qu'aux établissements de soins.

2. Que recouvre la notion d'Aide médicale urgente ?

On entend par Aide médicale urgente :

- * une aide de nature exclusivement médicale,
- * dont l'urgence est attestée obligatoirement par un certificat médical,
- * qui concerne à la fois les soins préventifs et curatifs,
- * et peut être prestée tant de manière ambulatoire que dans un établissement de soins.

Par aide médicale urgente, on entend également l'aide nécessaire afin d'éviter toute situation médicale à risque pour la personne ou son entourage.

La notion d'urgence développée dans l'arrêté royal est donc bien plus large que celle généralement admise par la médecine d'urgence des hôpitaux. Les soins visés par cette réglementation ne se limitent pas à une intervention ponctuelle et immédiate ou uniquement lorsque la vie du patient est en danger.

3. Qui est concerné par cette réglementation ?

Les personnes en demande d'une aide médicale urgente doivent impérativement réunir deux conditions: être en situation illégale sur le territoire et en état d'indigence.

On entend par personnes vivant en situation illégale en Belgique, les étrangers qui ne disposent d'aucun titre de séjour légal. Il convient de noter qu'un certain nombre de situations administratives particulières peuvent être rencontrées. Par exemple, l'étranger porteur d'un « ordre de quitter le territoire » dont le délai d'exécution est prorogé n'est pas en situation illégale, et peut donc bénéficier de l'aide sociale¹³⁴.

La situation d'indigence sera reconnue chez une personne conformément à la décision prise par le CPAS compétent et en lien directe avec sa demande d'aide médicale urgente. C'est donc au CPAS d'évaluer l'état de nécessité dans lequel se trouve l'individu. Néanmoins, l'obligation déontologique d'administrer une Aide médicale urgente aux illégaux reste entière.

Dans ce cadre, le dispensateur de soins se limitera à connaître l'information donnée par son patient, laissant au CPAS compétent la charge de vérifier, dans le registre national et/ou auprès de l'Office des étrangers (dans le cadre strict du respect de la vie privée et de confidentialité prévu à l'article 4 de l'arrêté royal du 12 décembre 1996) la situation administrative précise de la personne.

4. Quels soins peuvent être prodigués et par quels prestataires ?

- L'Etat rembourse toutes les prestations de santé pour autant que celles-ci soient reprises dans la nomenclature de l'INAMI et soient sujettes à remboursement. Le remboursement couvre l'intégralité du coût des prestations, en ce compris le ticket modérateur.
- Tout médecin et tout dentiste répertoriés par l'INAMI, qu'ils pratiquent par exemple, dans un hôpital public ou privé, dans une maison médicale, dans un centre d'accueil pour demandeurs d'asile, dans un centre fermé ou dans une prison, qu'ils disposent d'un service médical ou d'un cabinet privé peuvent prescrire une attestation au titre de l'Aide médicale urgente.

Le prestataire de soins ne doit pas nécessairement pratiquer sur le territoire du CPAS où réside le patient.

La détermination du caractère urgent de l'Aide médicale urgente à dispenser est du ressort exclusif du prescripteur.

Si les médecins et les dentistes sont les seuls à pouvoir prescrire une « Aide médicale urgente », ils ne sont pas les seuls à pouvoir la prodiguer. D'autres prestataires de soins le peuvent mais sur la base d'une prescription médicale uniquement.

5. *Le certificat médical*

Le médecin doit établir un certificat médical mentionnant le caractère **urgent** de l'intervention médicale. Il précisera, le cas échéant, si des soins complémentaires sont nécessaires. Ce document est valable pour :

- * l'acte initial,
- * toutes les prestations médicales qui sont la suite logique du premier acte, par exemple une radiographie, des analyses biologiques...;
- * les consultations et les traitements durant une période déterminée en fonction de la pathologie. Cette période s'étend au minimum durant le mois qui suit le premier acte,
- * toute la durée d'une hospitalisation.

En conséquence, le certificat médical atteste du caractère urgent de tous les actes médicaux nécessaires durant au moins le mois qui suit son établissement.

Conformément à l'article 4 de l'arrêté royal du 12 décembre 1996, les certificats médicaux sont revêtus d'une confidentialité particulière. Les données qu'ils contiennent et les informations que l'on peut en déduire ne peuvent être utilisées à d'autres fins que le remboursement du coût des soins. Ils ne peuvent donc en aucun cas être exploités dans le cadre d'une procédure administrative ou juridictionnelle menée, par exemple, dans le but d'éloigner du territoire la personne concernée ou pour analyser une demande dans le cadre de l'application de l'article 9, §3 de la loi du 15 décembre 1980.

6. *Règlement des compétences*

L'application de l'Arrêté Royal a rencontré certaines difficultés notamment quant à la désignation du Centre public d'aide sociale territorialement compétent. Aussi le ministre de l'intégration a promulgué une circulaire (12 mars 2002) visant à clarifier le règlement des compétences. La circulaire précise :

« Etant donné que le règlement spécifique de la compétence prévu par l'article 2, § 5, de la loi du 2 avril 1965 n'est pas applicable aux étrangers en séjour illégal dans le Royaume, la règle générale de compétence contenue dans l'article ter, 1°, de la loi précitée est d'application.

Elle prévoit que le Centre public de la commune de résidence habituelle du demandeur concerné est compétent pour intervenir.

- (1) La "présence habituelle" de la personne intéressée est par conséquent déterminante pour désigner le CPAS territorialement compétent. Cela implique qu'une personne nécessiteuse qui sait à l'avance qu'elle devra être admise dans un établissement de soins, doit s'adresser, pour une éventuelle demande d'aide, au Centre public de sa résidence habituelle.
- (2) Le séjour fortuit (lorsque l'on est de passage) ou le séjour intentionnel (présence intentionnelle) peut uniquement donner lieu à une intervention du Centre public de ce territoire dans la mesure où il s'agit d'un cas urgent. En cas d'hospitalisation urgente imprévue dans une commune autre que celle où la personne concernée réside habituellement, le Centre public de l'endroit où l'aide médicale urgente est dispensée est compétent pour intervenir si l'aide du CPAS demandée au cours du séjour dans l'établissement de soins est vraiment urgente. Pour que le Centre public de la commune où est établi l'hôpital puisse être qualifié de

centre secourant compétent dans cette situation; la demande doit donc être formulée au cours du séjour à l'hôpital et l'aide demandée au CPAS doit être vraiment urgente. Une demande de prise en charge d'une facture d'hôpital ne peut pas être considérée comme une demande d'aide sociale urgente.

- (3) Pour les cas où il ne paraît pas possible de déterminer la résidence habituelle d'une personne en séjour illégal, la réglementation prévue dans la circulaire du 24.11.1997 qui vise à garantir le droit à une aide médicale urgente dans toutes les circonstances, reste applicable. Dans ce cas, le dispensateur de soins peut notamment s'adresser pour le paiement des frais concernés au centre public d'aide sociale de la commune où les soins médicaux ont été dispensés ».

7. Conclusion

Il est indéniable que l'arrêté royal du 12 décembre 1996 a représenté une avancée très significative pour la prise en charge des soins de santé des personnes en situation illégale. D'autant qu'il concerne à la fois les soins préventifs et curatifs.

Néanmoins, notre expérience et nos contacts avec les praticiens et les travailleurs de CPAS soulignent combien l'application de l'arrêté rencontre encore certaines difficultés dues au manque d'information des professionnels des secteurs concernés. Si la circulaire du Ministre de l'intégration sociale sur le règlement des compétences a permis de clarifier les procédures, elle ne répond pas à toutes les questions posées. Ce qui, dans la pratique constitue une réelle source d'obstacles.

Dès lors, le Centre rappelle la proposition du Centre soumise au Ministre d'élaborer une circulaire coordonnée avec le Ministre de la Santé publique afin de diffuser une information qui clarifie au mieux la portée de l'arrêté et ses modalités d'application.

De plus, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme insiste sur la situation particulièrement préoccupante dans laquelle se trouvent aujourd'hui encore les mineurs étrangers et singulièrement les mineurs non accompagnés lorsqu'ils doivent faire appel à des soins dans le cadre de l'aide médicale urgente. Malgré les aménagements apportés à la procédure, sa lenteur et sa lourdeur empêchent encore trop souvent une réelle efficacité du dispositif.

XIV. LA DIVERSITE DANS LES SOINS DE SANTE

1. *La politique de diversité dans le domaine de la santé, généralités*

1.1. Introduction

Nous entendons par ‘politique de diversité’ une politique d’intégration qui reconnaît les différences d’identité entre les citoyens et permet leur expression. Cette identité ne porte pas uniquement sur des différences culturelles, mais aussi religieuses ou autres.

L’interculturalisation dans le domaine des soins de santé est un processus axé sur l’intégration. En matière de santé, l’intégration signifie que les citoyens allochtones et autochtones bénéficient d’une égalité d’accès aux soins et reçoivent une aide adéquate.

On attend aussi bien des prestataires que des demandeurs de soins qu’ils s’efforcent de combler le fossé existant entre l’offre et la demande de soins.

Nous entendons ici par ‘interculturalisation des soins de santé’ une politique visant à rendre les services de santé plus sensibles à la dimension culturelle, l’objectif étant d’assurer à des patients allochtones une égalité d’accès aux soins et des soins de qualité équivalente, dans le respect de leur spécificité culturelle.

L’interculturalisation est un processus d’adaptation et de sensibilisation de l’organisation à la question culturelle, l’objectif étant qu’une organisation ne prenne plus la culture et la morale occidentale comme seule référence évidente, mais élargisse son point de vue à d’autres cultures, valeurs et normes. L’interculturalisation n’est pas un but en soi, mais un moyen pour améliorer l’accessibilité et la qualité des soins prodigués aux patients d’origine étrangère. Elle implique par conséquent des modifications encore à préciser dans la manière dont sont organisés les soins.

1.2. Structure organisationnelle

L’augmentation du nombre de personnes immigrées a conduit les établissements de soins à se demander dans quelle mesure et de quelle manière ils pourraient mieux adapter leur structure organisationnelle, leur personnel (au niveau des effectifs et de l’attitude à adopter) et l’offre de soins au profil multiculturel de leur public. Ces établissements ont réagi de façons diverses pour adapter leur organisation aux demandes des patients immigrés.

En gros, on peut distinguer deux formes d’organisations: l’approche intégrée et l’approche catégorielle, qui présentent l’une et l’autre certaines variantes.

Approche intégrée

Le point de départ de cette approche est que les services de santé sont des institutions généralistes qui, en vertu de la loi, doivent être accessibles de manière égale à tous.

Cela implique une offre de soins dans laquelle tous les intervenants doivent être capables de suivre et de traiter tous les usagers, quelles que soient leurs particularités ethniques et culturelles. Dans cette approche,

L'interculturalisation nécessite un processus novateur impliquant toute l'institution, depuis les gestionnaires jusqu'au personnel auxiliaire.

On peut également parler d'une approche intégrée au niveau régional, c'est-à-dire qu'il y a une coopération et une concertation entre les différentes institutions concernées par une même demande de soins. Le plaidoyer en faveur de cette approche intégrée et intersectorielle repose sur la problématique multiple à laquelle sont confrontés de nombreux patients allochtones, surtout dans des quartiers défavorisés.

Approche catégorielle

Cette approche part de la nécessité d'organiser des services, en termes de personnel et d'offre de soins, qui soient ancrés dans la communauté du public visé et qui s'inspirent de la langue, de la culture et de l'identité de ce groupe. Dans cette optique, des services spécialement destinés aux populations d'origine étrangères – où travaillent des intervenants aussi bien allochtones qu'autochtones – resteront longtemps indispensables et offrent en tout cas une possibilité de choix supplémentaire à l'utilisateur.

Ces deux types d'organisation présentent des avantages et des inconvénients:

L'avantage d'une approche intégrée est que l'attention accordée à la diversité ethno-culturelle des patients peut devenir une composante évidente de la politique générale de qualité. Cette approche suppose que le personnel ait été formé à la gestion des différences (culturelles).

Dans cette approche, la prise en compte de différences spécifiques à certaines cultures n'exige pas fondamentalement une autre démarche ou une autre attitude que ce n'est le cas pour d'autres différences, comme celles liées au sexe ou à l'âge des patients. Une approche générale et uniforme prédomine, au détriment peut-être de l'intérêt accordé aux différences culturelles qui ne sont pas reconnues en tant que telles.

Une approche catégorielle a l'avantage de ne pas faire l'impasse sur les différences culturelles mais d'en faire au contraire le fondement d'une offre de soins axée sur les besoins du groupe ciblé. Son inconvénient est l'isolement par rapport au régime ordinaire de soins de santé et le risque de marginalisation qui en découle.

1.3. Politique

L'interculturalisation se compose d'une mosaïque d'initiatives éparses menées par un groupe assez restreint d'individus motivés. Il lui manque une cohérence, une coordination et une ligne politique, même si de nouvelles initiatives de terrain sont récemment apparues pour modifier cette situation (asbl Thema, Casa Chili, CW Laken, etc.).

Du point de vue scientifique aussi, la priorité est accordée à la collecte de faits alors que les questions méthodologiques fondamentales et les recherches qualitatives bénéficient d'un intérêt moindre. Ce qui manque surtout à l'interculturalisation, c'est une ligne stratégique et une base plus large pour appuyer les initiatives. L'interculturalisation ne pourra enregistrer des progrès que si la direction soutient avec force le personnel exécutif contre les facteurs institutionnels qui viennent contrecarrer leurs activités.

Attentes culturelles vis-à-vis des soins de santé

La thérapie occidentale est par exemple un phénomène nouveau pour la première génération de patients turcs. Souvent, ils ne voient pas la relation entre la douleur physique et la cause psychosociale. Ils ne comprennent pas comment ce traitement – par la parole, pratiquement sans médicaments – peut apporter une aide. En Turquie, on fait souvent appel à des parents ou à de bons amis pour des questions qui, ici, sont soumises à un thérapeute professionnel. On ne parle de problèmes avec des étrangers qu’après avoir noué avec eux de solides liens de confiance.

Soins sur mesure

Afin de pouvoir répondre suffisamment à la situation et aux besoins des différents groupes de patients, le Centre opte pour une conception des soins orientés sur la demande et pour des soins sur mesure.

En plus de cette différenciation, il peut être nécessaire de prendre des mesures plus spécifiques répondant généralement à des souhaits et à des prescriptions de type religieux.

Le refus de prendre ces éléments en compte est souvent ressenti par les personnes allochtones – même si c’est généralement à tort – comme une volonté délibérée de discriminer. Cet aspect mérite donc l’attention.

1.4. Qualité des soins

La diversité exige une approche intégrée

La diversité de l’offre de soins implique que les intervenants, tant au sommet (management) qu’à la base, adaptent leur idées et leurs actes à la diversité interculturelle des patients (‘penser et agir dans une perspective de diversité culturelle’). Des rapports annuels relatifs à la politique de qualité et à la politique du personnel permettent de vérifier dans quelle mesure les institutions se conforment à ce principe.

Respect de l’autonomie du patient

Les possibilités de choix des patients sont déterminées par des facteurs culturels. Les choix des patients allochtones peuvent être liés à des normes et des valeurs dominantes dans leur culture.

Ces valeurs peuvent être éloignées de la conception occidentale des soins de santé ou même s’y opposer. Les mesures susceptibles de combler cet écart augmentent les possibilités de choix et donc aussi le bien-être des patients allochtones.

Evaluation et contrôle de l’interculturalisation des institutions

On peut songer ici à des mesures d’évaluation des projets destinés à favoriser le processus d’interculturalisation des institutions, mais aussi envisager d’intégrer la perspective interculturelle dans une évaluation et un contrôle global de l’institution. Il faut que les décideurs et les exécutants procèdent systématiquement à un ‘check-up de la politique de diversité’.

1.5. Accessibilité

Lever les obstacles

Les différences culturelles et les différences de communication entravent l'accessibilité pour le patient et la qualité des soins. La possibilité d'exercer une fonction de pont est un exemple de mesure susceptible de lever certains obstacles, tout comme les informations données dans la langue des patients.

Combattre l'inégalité

Les mesures spécifiquement culturelles se justifient lorsqu'elles contribuent à améliorer la situation de chaque patient. Comme l'offre de soins est dominée par les normes et les valeurs de la culture occidentale, les immigrés non-occidentaux qui entrent dans le système des soins de santé ont un autre point de départ. Des mesures compensatoires qui suppriment cette inégalité peuvent dès lors se justifier, comme celles qui permettent à chacun d'exprimer la manière dont il vit son identité religieuse et culturelle (prière, nourriture, etc).

1.6. Mesures envisageables

1.6.1 Mesures structurelles

Les mesures structurelles sont des mesures ou des initiatives qui, suite à l'évolution des conditions, modifient de manière durable ou permanente une situation établie. Pour les soins de santé, les mesures structurelles impliquent des adaptations profondes et permanentes du système en vigueur afin que l'offre de soins tienne compte de la diversité culturelle du groupe cible.

La gestion de la diversité est par exemple une condition de réussite de l'interculturalisation d'une institution et doit dès lors être favorisée. Pourtant, c'est une réalité encore ignorée à ce jour. Des mesures sont indispensables pour garantir la mise en œuvre de la diversité.

Une évaluation régulière des résultats ainsi que des rapports annuels justifiant la politique de qualité doivent démontrer l'état d'avancement du processus de mise en œuvre.

Bien que des succès aient été enregistrés sur le terrain de la composition diversifiée du personnel, il convient d'y rester structurellement attentif. Certains secteurs attirent encore trop peu de travailleurs étrangers et la plupart des secteurs ont du mal à conserver ces travailleurs et à leur offrir des possibilités de promotion. Une politique des ressources humaines et un management entre autres interculturel sont des aspects étroitement liés qui peuvent se renforcer mutuellement.

Si on attend des praticiens professionnels qu'ils soient capables de gérer les différences culturelles, il faut qu'ils soient formés à cela. C'est pourquoi toutes les filières de formation dans le domaine de la santé devraient obligatoirement comporter un module 'intervention interculturelle' afin que le personnel soignant puisse donner une réponse adéquate aux demandes de patients immigrés.

Il faut encore stimuler davantage la participation d'organisations de patients et d'utilisateurs immigrés dans tous les secteurs. L'influence et la contribution de ces organisations dans les organes administratifs sont des éléments importants pour améliorer la qualité, l'accessibilité et l'efficacité des soins.

L'aménagement et l'organisation des institutions peuvent éventuellement être adaptées aux valeurs et aux normes culturelles et religieuses des patients allochtones, ce qui peut impliquer une extension des espaces réservés aux prières ou aux rencontres, l'adoption de prescriptions alimentaires, etc. De telles mesures aident ces patients à se reconnaître dans le système de soins et à avoir confiance en lui.

Les nouveaux arrivants doivent être informés de la manière dont est structuré et fonctionne le système des soins de santé en Belgique. Il faut surtout leur faire connaître le fonctionnement et l'existence de certains secteurs.

1.6.2 Mesures complémentaires

Il s'agit de mesures destinées à combler le manque de connaissances, de compétences et d'aptitudes dans les services de soins dispensés aux immigrés. Les mesures complémentaires sont en principe à caractère temporaire, portent sur certaines parties du système et sont nécessaires tant que l'offre en vigueur n'est pas suffisamment adaptée (de manière structurelle) aux besoins et aux souhaits des patients allochtones.

Poursuite et développement de l'information des patients allochtones sur l'offre de services, l'organisation et le mode de fonctionnement des soins de santé en Belgique. Des dépliants bilingues (p. ex. néerlandais ou français et langue des patients) et du matériel vidéo semblent constituer des moyens adéquats. Comme une approche régionale (entre autres axée sur le quartier) et intégrée de l'information en matière de santé et des programmes de prévention. Les patients allochtones sont assez souvent sujets à des problématiques multiples. Une coopération est dès lors souhaitable.

1.6.3 Mesures spécifiquement culturelles

Les mesures spécifiquement culturelles sont celles qui sont prises pour répondre à certains aspects spécifiques de l'identité culturelle et religieuse des patients et des utilisateurs.

Il est important de rencontrer ces souhaits d'ordre culturel parce qu'ils peuvent être étroitement liés au vécu, à l'attitude et au traitement du patient ou de l'utilisateur. Les mesures spécifiquement culturelles peuvent aussi prendre un caractère structurel ou complémentaire.

Mesures ou initiatives liées par exemple à l'alimentation et aux préceptes rituels (espace pour les prières).

Dans le cadre des soins hospitaliers, il faut d'office prévoir la possibilité que les régimes alimentaires tiennent compte de préceptes religieux.

Recommandations

- Modifications organisationnelles et stratégiques, intégration des formes d'aide et amélioration de l'accès aux services. Convergence plus flexible entre les formes d'aide matérielles et immatérielles.
- Accroître la dimension interculturelle des programmes de formation professionnelle. Rassembler, organiser et diffuser les connaissances et les expériences acquises.

- Les immigrés devront également être impliqués dans des recherches scientifiques afin que ‘l’evidence based medicine’ puisse également s’appliquer à eux.
- L’expertise reste souvent confinée au sein de l’institution et on manque de descriptions.
- Connaissance de la culture et de la religion; gestion d’interprétations "surnaturelles" ou autres de la maladie. Pour cette raison, il serait intéressant de créer une plate-forme pour étudier la problématique aussi bien dans le domaine de la programmation des soins que dans celui des troubles psychiques et de la psychopharmacie. Il va de soi qu’il faut chercher à établir des contacts avec des universités sans pour autant verser dans les excès de certains culturalismes médicaux ou psychothérapeutiques.
- Renforcer la gestion de la diversité, condition à la réussite du processus d’interculturalisation dans toute l’institution.
- Dans le cadre de la législation relative à la qualité, les institutions et les praticiens professionnels devront expliciter dans leur offre les soins destinés aux immigrés.
- Il faut continuer à faire appel à des médiateurs interculturels et étendre cette formule.
- Si nécessaire, autoriser des soins de type catégoriel dans des institutions établies.

Conclusion

L’interculturalisation n’est pas un but en soi, mais un moyen pour améliorer l’accessibilité et la qualité de l’offre de soins pour les patients et les usagers allochtones. Elle implique dès lors des adaptations dans l’organisation et le mode de fonctionnement des soins.

2. *Au niveau fédéral*

Le projet ‘Médiation interculturelle dans les hôpitaux’ s’est déroulé de 1997 à décembre 1998 à l’initiative de la Conférence interministérielle à la Politique de l’Immigration. Financé par le Fonds d’Impulsion à la Politique des Immigrés, il a été mis en œuvre sous la responsabilité du Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l’Environnement. Son principal objectif était de rechercher un financement plus structurel de la médiation interculturelle dans les hôpitaux. En effet, les initiatives menées dans ce domaine avant 1997 avaient un caractère temporaire et ponctuel, ce qui n’offrait pas assez de garanties pour la perpétuation de ce type de service. Le projet a été mené en collaboration avec une vingtaine d’hôpitaux belges et en concertation étroite avec le Centre pour l’Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme. La Cellule de coordination "Médiation interculturelle", créée au sein du Ministère de la Santé Publique, a été chargée d’encadrer et d’évaluer ce projet.

Le principal résultat a été que les hôpitaux généralistes ont eu la possibilité à partir de 1999 (et à partir de 2000 pour les hôpitaux psychiatriques) de demander au Ministère des Affaires sociales, de la Santé publique et de l’Environnement des moyens destinés à la médiation interculturelle.¹³⁵ Dans les années suivantes, aussi bien le budget disponible que le nombre d’hôpitaux proposant une médiation interculturelle ont augmenté rapidement (de 20.000.000 BEF et 27 hôpitaux en 1999 à 1.239.467 BEF et 50 hôpitaux en 2003). En 2002, une médiation interculturelle était financée dans 44 hôpitaux (34 généralistes et 10 psychiatriques), ce qui a permis à 53 médiateurs interculturels d’effectuer quelque 50.000 interventions aux Il y a des médiateurs qui parlent l’arabe-marocain, le berbère, le turc, mais aussi l’albanais, l’arménien, l’araméen, le bulgare, le chinois, le kurde, le macédonien, l’ukrainien, le russe et le serbo-croate, etc. Ils couvrent ainsi les besoins de médiation de certaines

nouvelles catégories d'immigrés. La nouveauté en 2003 est l'extension du groupe cible aux malentendants qui s'expriment à l'aide du langage des signes.

Dans un certain nombre d'hôpitaux, des 'coordinateurs en médiation interculturelle' sont également subventionnés, en plus des médiateurs interculturels. Leur rôle consiste à mettre des interprètes ou des médiateurs interculturels à la disposition des patients et de travailler à l'interculturalisation des services de soins.

La Cellule de coordination Médiation interculturelle, qui fait à présent partie du SPF Santé publique, Sécurité de la Chaîne alimentaire et Environnement (Organisation des Etablissements de Soins), a mis au point un programme de surveillance et de promotion de la qualité pour la médiation interculturelle. Les aspects importants en sont le suivi de l'activité de médiation dans les hôpitaux, l'amélioration des compétences d'interprétation des médiateurs interculturels et l'accompagnement du personnel soignant qui travaille avec ce public. Ces activités sont de plus en plus développées en collaboration avec des écoles supérieures d'interprétariat, des asbl actives dans le domaine de la médiation interculturelle et de 'l'interprétariat social' ainsi que des services d'interprétation par téléphone.

3. En Communauté flamande

Seul 'Kind en Gezin' a intégré structurellement des collaborateurs interculturels.

Les services de 'Kind en Gezin' destinés aux familles avec de jeunes enfants et aux femmes enceintes occupent 10 'experts de terrain' et 49 collaborateurs interculturels, ce qui correspond à 34,7 équivalents temps plein.

Les experts de terrain interviennent dans les services destinés aux familles défavorisées, les collaborateurs interculturels dans les services qui s'adressent à des familles turques et marocaines. Ils collaborent avec des infirmières régionales et des médecins.

Des problèmes de recrutement de personnel qualifié se posent aussi bien pour les experts de terrain que pour les collaborateurs interculturels. Pour remplacer ces personnes, Kind en Gezin est contraint d'engager des candidats qui n'ont pas de formation adéquate.

Dans ce cas, ces personnes suivent une formation dès leur engagement. Elles peuvent le faire pendant les heures de service. Ceci représente donc un investissement assez conséquent pour l'institution en termes de coût salarial.

Au niveau de l'intégration dans le service et de la collaboration avec les infirmières régionales, il est frappant de noter que les efforts de soutien ne diminuent pas après dix ans. Ceci n'enlève cependant rien à la plus-value que représente le fait de travailler avec des experts de terrain et des collaborateurs interculturels.

En 2002, un travail intensif a été mené pour définir des perspectives d'avenir ainsi que les conditions que celles-ci impliquent. Il faudra commencer à concrétiser ces perspectives en 2003.

La demande est élevée en ce qui concerne l'engagement de médiateurs interculturels, aussi bien dans les hôpitaux que dans les projets pour immigrés âgés, 'Kind en Gezin et Logo's.

Tous les anciens projets de médiateurs interculturels sont repris dans le 'Centrum Leerlingenbegeleiding'. Il est un fait que la médiation interculturelle dépasse le cadre des soins de santé, mais ce n'est pas une raison pour ne pas lui donner un prolongement durable dans le cadre des soins de santé eux-mêmes. Les journées d'étude et les projets d'échange auxquels participe le Centre permettent de constater que de plus en plus de projets concrets et

de services, aussi bien en Europe (France, Angleterre, Irlande, Suède, Espagne et Italie) qu'en Amérique du Nord (Etats-Unis et Canada), se spécialisent dans la médiation interculturelle. Cette fonction nouvellement créée a pris une place importante pour faciliter l'accessibilité aux soins tant sur le plan préventif que curatif. C'est pourquoi il est extrêmement regrettable que la Communauté flamande ne s'intéresse plus pour l'instant à cette thématique dans le cadre des soins de santé sous prétexte qu'elle dépasse le cadre de cette problématique.

A Bruxelles existe seulement au sein de l'Asbl Le Foyer et grâce au soutien financier de la Commission Communautaire Flamande un service qui a pu s'étendre à d'autres groupes cibles: il comprend pour l'instant des médiateurs marocains, kurdes, turcs, albanais, roumains, russes et rwandais.

4. En Communauté française

Etat de la situation dans les hôpitaux francophones

Une enquête par questionnaire a été conduite auprès des hôpitaux généraux et psychiatriques bénéficiant du financement de la médiation par le biais du B8. Le nombre des hôpitaux concernés par ce mécanisme de financement s'élève à 20 en région francophone dont 5 sont des hôpitaux psychiatriques. 3 hôpitaux n'ont pas participé à cette enquête pour des raisons liées au retard pris dans l'engagement d'un médiateur interculturel pour assumer cette tâche.

Ce questionnaire est distribué aux hôpitaux une fois par an afin que les médiateurs puissent enregistrer leurs activités de médiation. La période d'enregistrement s'étale sur un mois, le mois de mars. Le matériel ainsi recueilli permet une approche quantitative de la médiation.

Ces données ont été récoltées par 35 médiateurs interculturels ainsi que par des interprètes internes ou externes dans 17 hôpitaux (sur un ou plusieurs sites ou dans deux hôpitaux différents) situés en région francophone.

Il est à noter que nous manquons d'informations concernant les interprètes internes ou externes auxquels l'hôpital avait fait appel et qui ont participé à cette enquête.

Ces différents types de contrat s'expliquent par le fait que les hôpitaux, à la recherche de solutions susceptibles de rencontrer les besoins, développent des stratégies spécifiques; c'est ainsi qu'ils ont réussi à coupler le financement qui leur a été accordé par le Ministère avec d'autres types de financement provenant d'autres dispositifs. Il reste que dans certains hôpitaux la présence d'un médiateur n'est assurée que pour un temps limité qui ne dépasse pas dans certains cas quelques heures par semaine (3 heures). Or, la présence permanente et quotidienne d'un médiateur dans des conditions matérielles valables peut s'avérer utile sinon indispensable pour assurer la qualité du service rendu aux patients.

Les langues pratiquées par les médiateurs dans les hôpitaux bénéficiant du financement de la médiation interculturelle sont les suivantes : l'albanais, l'anglais, l'arabe, l'arménien, le berbère, le bulgare, l'espagnol, le français, l'italien, le kurde, le macédonien, le néerlandais, le roumain, le russe, le serbo-croate et le turc.

Les ressources humaines représentent un élément contextuel incontournable pour le développement de ce type de projet et pour le bon fonctionnement de ce dispositif. En effet, les moyens humains disponibles conditionnent nettement le développement des activités de médiation interculturelle dans l'une ou l'autre langue. L'énumération présentée ci-dessus met en évidence une certaine variété en termes de langues. D'autre part la structure de l'équipe opérant dans chacun des établissements hospitaliers joue un rôle d'une importance non

négligeable. A cet égard, il est intéressant de souligner que la médiation interculturelle peut être assurée par une équipe de 5 personnes. Dans ce dernier cas de figure comme dans tant d'autres, des difficultés pour rencontrer les demandes en médiation interculturelle pourraient apparaître. Autrement dit, si la médiation interculturelle est censée reposer sur la demande exprimée par les patients, il est sans doute des situations où les besoins, et donc la demande ne peut être satisfaite en raison de l'absence d'un médiateur. Cette présence elle-même engendre et met en évidence ces besoins.

Il est important de souligner la difficulté d'évaluer l'étendue exacte des besoins en matière de langues : les besoins sont mis progressivement en évidence tout d'abord par la mise en place et l'organisation du service de médiation, ensuite par la pratique quotidienne du médiateur parlant l'une ou l'autre langue et enfin par le renforcement de l'équipe de médiation.

Les éléments chiffrés recueillis à partir du questionnaire montrent une intensification de l'activité de médiation : le nombre total des interventions est passé de 703 en mars 2000 à 1737 en mars 2001 pour atteindre 2449 en 2002 en région francophone. Le nombre total d'interventions en médiation interculturelle, toutes régions confondues, s'élève à environ 4300 pour la même année.

Pour l'année 2002-2003, Le nombre d'hôpitaux bénéficiant du financement de la Médiation interculturelle s'élève à 50 dont 23 francophones (en Wallonie et à Bruxelles), parmi ce nombre, 4 sont des hôpitaux psychiatriques. Le montant du financement de cette année-ci s'élève à 1.239.467,62 euros à répartir entre les hôpitaux du Royaume qui en ont fait la demande. Cette répartition est basée sur des critères clairement définis dans l'arrêté royal.

Le nombre des médiateurs interculturels exerçant leurs activités dans les hôpitaux situés dans la partie francophone du pays s'élèvent à 30 comptabilisant dans l'ensemble environ 18 équivalents temps plein. Tous ces médiateurs interculturels ne sont pas financés par le B8.

XV. POLICE ET DIVERSITE

Le Centre pour l'égalité des chances est sollicité régulièrement par des entreprises ou des Services publics dans le cadre d'une réflexion sur une gestion du personnel respectueuse des différences. Dans ce cadre, la Police Fédérale a interpellé le Centre afin qu'il participe à une réflexion engageant les Polices, tant comme employeur que comme service au public, dans la voie du "diversity management" mais aussi dans une démarche impliquant une attention particulière à la diversité tant au niveau de la gestion que à ceux de la communication interne et externe, de la discipline, etc.

Dès la création du Centre, les contacts avec les Services de Police, à l'époque les polices communales et la gendarmerie, ont constitué un volet important du travail du Centre dépassant très largement le seul aspect juridique.

Les agents rencontrent plus que toute autre profession en contact avec le public, des situations où la sensibilité culturelle doit pouvoir s'exprimer. Cependant, ces situations souvent rencontrées dans des contextes particuliers nées de tensions au sein de la population sont souvent source de malaises et de stress pour les policiers.

Les sollicitations dont le Centre a fait l'objet ont aboutis à de nombreuses collaborations traduites essentiellement dans de larges programmes d'actions dans le domaine de la formation – initiale et continuée - et de la sensibilisation aux réalités de la société interculturelle. La mise en place de telles opérations n'a pas été sans peine, de nombreux freins individuels et institutionnels ont du être dépassés. La Convention entre le Centre et le Ministère de l'Intérieur, en particulier la Police Générale du Royaume devenue depuis lors Politique de Sécurité et de Prévention, a été un adjuvant précieux. Récemment et dépassant le cadre strict de l'encadrement de formations, le Centre est devenu un partenaire invité régulièrement à mettre à la disposition son expertise en matière de diversité autour de thématiques qui touchent à la maîtrise de la violence, aux programmes de formations initiales et continuées, au recrutement...

C'est dans cette perspective et pour répondre à une préoccupation présente tant au sein de l'institution policière que dans la population que s'est créé un groupe de réflexion ayant pour thème « police et diversité ».

La Police fédérale, comme bien d'autres organisations, est confrontée à des situations marquées du sceau de la diversité qui s'impose de plus en plus au processus de management. Cette réalité exige une politique de gestion qui promeuve et stimule de manière active cette hétérogénéité croissante.

C'est pourquoi, un groupe de travail unissant la Police fédérale et le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme travaille actuellement sur le concept de «diversité» et sur son application aux services de Police par le biais de la réalisation d'un plan stratégique

La mise en œuvre d'un plan visant à renforcer une politique orientée vers le management de la diversité au sein de la Police Fédérale poursuit trois objectifs complémentaires : assurer l'ouverture à la diversité dans le cadre du management de la Police Fédérale, accroître l'efficacité et la qualité du service rendu à la population et faire en sorte que la Police, dans sa composition, reflète au mieux la population qui compose la société belge.

La prise en compte de la diversité naît d'une part du constat qu'« être Belge aujourd'hui ne répond plus aux critères d'antan. (...) Les vagues migratoires successives se traduisent inmanquablement par un certain degré d'assimilation, notamment linguistique mais aussi par l'extension et la diversification de l'identité nationale. Ne pas le reconnaître officiellement et ne pas organiser cette évolution sociologique est le meilleur moyen de créer

des groupes d'exclus»¹³⁶. D'autre part, notre pays, comme de nombreux Etats européens, connaît une revendication accrue émanant de certains groupes sociaux minoritaires visant une reconnaissance et une visibilité dans l'espace public.

Ces affirmations identitaires spécifiques et inéluctables sont, qu'on le veuille ou non, une donnée inhérente à l'évolution de la société en cours dont les organismes publics doivent tenir compte. Il appartient à l'Etat de promouvoir les conditions nécessaires à cette reconnaissance et de donner l'exemple à travers les services publics qui structurent notre pays afin d'éradiquer notamment les dynamiques discriminatoires conscientes ou inconscientes.

Intégrer la diversité identitaire revient donc à penser les organisations à la lumière de ces transformations de société et d'interpeller les structures de management sur leurs capacités à répondre positivement à ces quêtes de reconnaissance légitime. Cette situation implique une évolution de l'image que se construit ou veut se construire le Corps de Police (dans la mesure où l'image que se donnent d'elles-mêmes les institutions est une construction sociale marquée historiquement), une vigilance accrue du respect de la différence et un état d'esprit qui fait de la diversité un atout important dans les missions de service public.

Réfléchir sur les déclinaisons de la notion de diversité identitaire s'envisage donc en posant la question de savoir en quoi et comment certains groupes spécifiques influencent les services publics, leur organisation et leur représentativité tant sur le plan du management de l'organisation que sur celui du service rendu à la population.

Car, un organisme, comme la police, qui intègre et dynamise en son sein les notions de *droit à la différence* et de *diversité identitaire*, qui exerce une vigilance aux principes de non-discrimination fera évoluer ses pratiques et son service rendu à la population.

Que signifie intégrer la diversité dans le corps de police ?

La police se trouve confrontée, comme tout service public, aux questions d'organisation et de management. La culture professionnelle des fonctionnaires du service public et donc des services de police, est et doit être empreinte du souci d'égalité de traitement. Mais ce souci s'exprime depuis plusieurs années dans des conditions toujours plus différenciées.

Pourtant, alors que certains agents des services publics tentent de recomposer de nouvelles formes de travail, bien souvent l'organisation générale change peu, voire pas du tout. Trop souvent, « *le service public gère des postes, des grades et des fonctions, non des relations de travail et des compétences* »¹³⁷.

Intégrer la notion de diversité identitaire au cœur même du service public de police implique notamment :

- de favoriser non seulement l'**accès** des groupes visés aux services de police, mais aussi **d'assurer leur maintien** et leur **évolution de carrière** ;
- **de s'opposer avec force à une ségrégation des fonctions et des missions** qui verrait, par exemple, les personnes d'origine étrangère dévolues à des tâches strictement orientées vers les populations dont elles proviennent ;
- de combattre toute discrimination, tout harcèlement, tout comportement raciste et xénophobe afin que ces attitudes et comportements soient immédiatement et irrémédiablement bannis des relations de travail ;

- d'organiser une vigilance qui permette de prévenir, de corriger voire de sanctionner tout dérapage éventuel ;
- d'élaborer un travail approprié de formation et de communication interne et externe afin de créer une **culture d'entreprise** basée sur le respect de la différence identitaire et l'opposition à toutes formes de discriminations.

La notion de diversité invite donc à se poser plusieurs questions et notamment :

- Le corps de Police reflète-t-il les différentes composantes de la société ?
- Ces différentes composantes ont-elles une visibilité et une permanence ?
- Cette visibilité est-elle légitimée par la hiérarchie et encouragée à tous les échelons de la Police intégrée ?
- La politique de recrutement et de sélection intègre-t-elle les difficultés éventuelles à communiquer avec certains groupes dits « spécifiques » ?
- La politique des ressources humaines intègre-t-elle les principes de diversité dans l'évolution de carrière des agents, leur mobilité, la définition des statuts et de son application ?
- La culture d'entreprise permet-elle l'expression des différences (dans le respect, bien sûr, de la déontologie policière et de la loi sur la fonction de police) ?
- La communication interne et externe intègre-t-elle la promotion du respect de la différence et des personnes qui ne semblent pas cadrer avec l'image traditionnelle des fonctionnaires membres d'un service de police ?
- Existe-t-il des mécanismes permettant de prévenir ou de faire cesser les comportements discriminatoires et/ou le harcèlement entre collègues ou lorsque les fonctionnaires de police s'expriment de manière inadéquate sur les populations qu'ils rencontrent dans le cadre de leurs missions ?

Vu la complexité des questions que la diversité pose ou peut poser à l'organisation *Police*, la proposition qui ressort du groupe de travail invite à entamer un processus dynamique de réflexion initié et animé par le plus haut niveau de la hiérarchie, de manière à légitimer la démarche et à l'imposer à l'ensemble du corps de police.

Ce processus s'organise d'une part en élaborant un plan stratégique qui identifie : des objectifs précis à poursuivre, des actions (évaluables) à engager en vue de rencontrer ces objectifs, les résultats attendus à court, moyen et long terme. D'autre part en évaluant certaines expériences belges et étrangères portant sur la gestion de la diversité et de la culture policière.

Le plan d'action prendra en compte différents aspects : le management (recrutement, évolution de carrière, attributions des missions,...), l'adéquation du service rendu à la population, la communication interne et externe, la formation initiale et en cours de carrière des agents,

La finalité du groupe de travail est d'initier au sein de la Police fédérale une dynamique qui débouche à la fois sur **la définition d'un concept de diversité et la mise en œuvre de pratiques adaptées à sa structure et à son fonctionnement.**

XVI. L'ISLAM

Lors de sa création au printemps 1989, le Commissariat Royal à la Politique des Immigrés fût rapidement sollicité par les associations de professeurs de religion islamique afin qu'une solution soit trouvée pour leur statut plus qu'incertain. A l'époque ces professeurs étaient encore, dans leur grande majorité, quasi exclusivement porteur d'une nationalité étrangère d'où leur requête au CRPI.

Le CRPI, ainsi que d'autres instances consultées auparavant, dût se mettre à l'évidence qu'il était impossible de rencontrer la demande légitime des enseignants sans trouver une solution définitive pour la question de la représentation du culte musulman. Le temporel de la religion islamique avait été reconnu par la loi du 19 juillet 1974. Faute d'organe représentatif dûment accepté par les Musulmans et reconnu par les autorités, les effets de cette inscription législative restèrent cependant lettre morte sauf pour ce qui était des cours de religion islamique inscrits au programme scolaire dès l'année scolaire 1975-76.

Depuis 1974 le chef de culte faisant fonction était l'imam-directeur du Centre Islamique et Culturel de Belgique. Cette institution liée aux représentations diplomatiques et devenue au fil du temps l'émanation directe de la Ligue Islamique Mondiale ne rencontrait guère l'adhésion des Musulmans de la base, au moins dans toute la dimension concernant la gestion du culte.

Suite à un brainstorming organisé avec divers acteurs de terrain et experts en la matière, le CRPI proposa la tenue d'un scrutin en vue d'élire de façon démocratique un collègue de Musulmans. Ce collègue devait à son tour élire un bureau exécutif chargé de la gestion journalière et de la représentation symbolique de la religion musulmane auprès des instances officielles.

Parallèlement à cette initiative qui ne sera rendue publique qu'au mois de novembre 1989, le Centre Islamique et Culturel parvint, lors d'une séance d'information au sujet de la mise sur pied de la première école à pouvoir organisateur islamique en septembre, à rallier la plupart des courants dogmatiques et ethniques en vue d'organiser un scrutin. Court-circuitant la proposition du CRPI le Comité Préparatoire aux Elections était persuadé que sa démarche ne pourrait rencontrer que l'adhésion et le soutien du CRPI et par là de l'ensemble du gouvernement.

En décembre le gouvernement convoqua une réunion ad-hoc qui émit de sérieuses réticences à la proposition de CRPI jusqu'à la refuser.

Le Ministre de la Justice demanda formellement à l'imam directeur du Centre Islamique et Culturel de mettre fin au processus électoral qui avait déjà débuté par l'inscription des futures électeurs et la recherche de candidats.

Face au refus de l'imam directeur d'obtempérer, le gouvernement décida de lui enlever la seule prérogative qu'il avait obtenue, à savoir la désignation des professeurs de religion.

Le label hallal ainsi que l'aumônerie dans les prisons n'avaient pas encore fait l'objet d'une convention avec les autorités et personne ne s'en souciait.

En juillet 1990 le gouvernement désigna un Conseil Provisoire des Sages chargé de reprendre les tâches du Centre Islamique et Culturel en matière d'enseignement et de formuler des propositions en vue de trouver une solution adéquate pour l'ensemble du dossier.

Malgré le refus des autorités de procéder à une quelconque reconnaissance de l'instance représentative issue des urnes, les élections eurent bien lieu le 13 janvier 1991 dans une majorité de mosquées.

Au printemps 1991 deux structures coexistaient : le Conseil Provisoire des Sages sans ancrage aucun dans la communauté musulmane mais interlocuteur des pouvoirs publics et le Conseil Supérieur reconnu par une large frange des Musulmans fréquentant les mosquées mais nié par les autorités.

Une négociation large mais néanmoins très discrète fût dès lors entamée avec toutes les composantes de la société musulmane. Ce travail donna lieu à dissolution du Conseil des Sages et à la mise sur pied d'un Comité Provisoire en octobre 1992. Le Comité était composé de 4 personnes reprenant les prérogatives de l'enseignement. Durant leur mandat d'autres négociations eurent lieu afin d'élargir l'assise existante. Au printemps 1993 une assemblée générale de 51 personnes se réunit régulièrement et en octobre de la même année elle déposa auprès du Ministre de la Justice une liste de 17 membres formant l'Exécutif.

Reconnu en novembre 1994, l'Exécutif Provisoire fût chargé, en plus de l'enseignement, de donner des avis en matière d'aménagement de parcelles d'inhumation dans les cimetières communaux et de désigner des aumôniers dans les prisons et les hôpitaux.

Sans intervenir dans les questions liées au dogme, le Centre pour l'Egalité des Chances collabora durant de nombreuses années avec ses instances principalement dans le domaine de la logistique, de l'information et de l'aide aux personnes musulmanes en détresse.

Vu que l'Exécutif Provisoire n'était pas composé de doctes savants mais plutôt de gestionnaires, l'organe ne disposait pas de la même légitimité que celle que lui eussent conféré les urnes. D'où également la frilosité de la part des autorités à lui conférer toutes les prérogatives émanant automatiquement de la reconnaissance d'un organe représentatif d'un culte subsidié.

En mai 1997 l'Exécutif demanda au Ministre de la Justice de pouvoir organiser un scrutin dans la communauté musulmane. En collaboration avec le Ministère de la Justice et le Centre pour l'Egalité des Chances une année entière fût consacrée à la finalisation du projet.

En juin 1998, le gouvernement donna son feu vert et la date du 13 décembre fût retenue comme jour des élections.

Près de 70.000 personnes s'inscrivirent. Presque cinquante mille électeurs participèrent au scrutin qui eut lieu dans des mosquées tirées au sort et dans quelques lieux publics.

L'Assemblée générale mise sur pied était composée de 51 personnes élues, de 10 personnes cooptées par l'Exécutif Provisoire et de 7 personnes cooptées par les 61 précédentes.

La cooptation devait permettre de tenir compte des groupes minoritaires, des jeunes et des femmes ainsi que des personnes disposant d'une compétence pointue mais non suffisamment connue que pour obtenir des voix.

Les membres de l'Assemblée désirant se porter candidat pour l'organe exécutif étaient soumis à certaines conditions: ils devaient en outre être en possession d'un diplôme d'études supérieurs et avoir obtenu un avis positif de la part des autorités.

Cette dernière mesure, dont la demande émana de l'Exécutif Provisoire sous prétexte qu'eux-mêmes, comme dans les autres cultes, n'étaient pas en mesure d'écarter les candidats pouvant porter atteinte, par leurs activités ou leurs prises de position, au bon fonctionnement de l'organe, suscita énormément d'émoi.

La plupart des personnes refusées continuèrent à jouer un rôle important dans l'Assemblée Générale et dans les Commissions espérant que le vent tourne pour pouvoir un jour prendre la place qu'ils estimaient leur revenir de droit.

Suite à l'entremise de deux Sénateurs qui négocièrent une nouvelle composition de l'Exécutif, une liste fût remis aux autorités dans le courant du mois d'avril 2003.

Celle-ci doit être entérinée par Arrêté Royal.

Si du côté francophone des inspecteurs pour l'enseignement de la religion islamique ont été nommé il n'en est pas de même du côté néerlandophone.

Un des importants dossiers qui devra être solutionné dans un avenir proche est celui du payement des serveurs du culte et de la subvention des mosquées.

Les Fonds Publics sont disponibles depuis 2001 mais les tensions internes et l'activisme présumé de certaines mosquées ont fait en sorte qu'une première liste n'ait pas encore obtenu le soutien suffisant pour être présentée aux Régions.

XVII L'ENSEIGNEMENT

1. *L'enseignement en Communauté française*

Alors qu'en Belgique francophone, plus d'un élève sur cinq est d'origine étrangère, alors que l'école est souvent présentée comme un vecteur majeur d'intégration et que le décret définissant les missions de l'enseignement en Communauté française aborde explicitement la correction des inégalités sociales ou culturelles, les données disponibles convergent cependant pour souligner combien l'école demeure plus un lieu d'échec que de réussite pour nombre de jeunes issus de l'immigration.

Plus inquiétant encore est la relative constance sur les 20 dernières années des indices (taux d'échec, retard scolaire, absentéisme, décrochage, sur-représentation relative dans les sections professionnelles ou dans l'enseignement spécial) qui rendent compte de ces difficultés scolaires en dépit des moyens spécifiques mis en œuvre et d'innovations politiques positives.

En cause, pour l'essentiel, bien sûr, les facteurs socio-économiques communs aux strates défavorisées de la population, les problématiques spécifiques à ces élèves (maîtrise du français, éloignement culturel des parents, fragilités identitaires), la crise latente de notre enseignement mais aussi la difficulté persistante pour l'institution scolaire de prendre en compte la diversité socioculturelle de ses populations. Ce dernier constat concerne les acteurs de l'enseignement sans pour autant les incriminer spécifiquement : les lacunes d'infrastructures, de moyens mais aussi de gestion pèsent également sur la scolarisation déficiente des élèves étrangers ou d'origine étrangère.

Devant ces constats qui, pour certains, relèvent de lieux communs tant ils ont été cités, débattus ou ont fait l'objet d'initiatives correctrices, le Centre, dans l'esprit des propositions déposées en février 1993 par le Commissariat royal à la politique des immigrés ainsi que des recommandations des États généraux réunis par le Centre en novembre 1997 a investi quelques chantiers prioritaires, sans négliger pour autant ses interventions ponctuelles en matière d'enseignement (traitement des plaintes, interventions directes dans les écoles, accompagnements personnalisés, information) et sa participation structurelle aux commissions stratégiques quant au devenir des jeunes issus de l'immigration (Commission des discriminations positives, conseil de la médiation, dispositifs d'accrochage scolaire).

Ces chantiers prioritaires sont relatifs à la scolarisation des primo-arrivants dans l'enseignement secondaire, à l'orientation disproportionnée voire discriminatoire des élèves issus de l'immigration vers l'enseignement technique et professionnel, à l'équivalence des diplômes au niveau de l'enseignement supérieur, à la dimension interculturelle des contenus scolaires ainsi qu'à la prise en compte de la diversité socioculturelle des publics scolaires dans la formation initiale et continuée des enseignants.

Pour chaque thématique, une méthodologie commune de traitement a été établie et diversement mis en œuvre. Elle est basée sur une concertation suivie avec les acteurs de terrain et les responsables concernés, la formalisation de constats consensuels sur les réalités vécues et les difficultés rencontrées, l'élaboration de pistes de solutions, le relais auprès des autorités publiques des propositions retenues, la vigilance face aux initiatives politiques et actions de terrain relatives aux thèmes cités.

Parmi les dossiers suivis par le Centre qui ont débouché sur des avancées positives citons la question de l'inscription et de la prise en compte pédagogique mais aussi financière des enfants dont les parents sont en situation irrégulière sur le territoire.

Seconde avancée significative, la scolarisation des primo-arrivants relevant de l'enseignement obligatoire: un décret, voté en mai 2001 est d'application depuis l'année scolaire 2001-2002¹³⁸.

Nous disposons désormais d'une définition formelle de "l'élève primo-arrivant" qui pour être officiellement considéré comme tel doit réunir trois conditions :

1. Etre âgé de 2 ans et demi au moins et de 18 ans au plus.
2. Etre arrivé sur le territoire national depuis moins d'un an.
3. Avoir introduit une demande de reconnaissance de la qualité de réfugié ou apatride (ou s'être vu reconnaître cette qualité) ou être mineur accompagnant une personne ayant fait cette demande ou encore être ressortissant d'un pays en voie de développement¹³⁹ ou de transition (selon la nomenclature de l'OCDE).

Le Centre qui est intervenu en ce sens se réjouit de l'adoption d'une définition aussi large et ouverte des primo-arrivants qui ne rencontre cependant pas toutes les situations observées (cas des ressortissants portugais ou limites d'âge ou de séjour notamment).

Ces élèves primo-arrivants peuvent, à présent, être inscrits, pour une durée d'une semaine à six mois (renouvelable une fois), dans une « classe-passerelle » répondant à des exigences spécifiques dont celle d'un minimum d'heures d'apprentissage du français (seconde langue).

Par ailleurs, concernant la préparation des enseignants à l'exercice de la profession en contexte interculturel, deux nouveaux décrets relatifs à la formation initiale des enseignants (niveaux fondamental et secondaire) prennent explicitement en compte la diversité culturelle des publics scolaires et la lutte contre les inégalités d'origine ethnique, sociale ou de genre.

Une avancée qu'il importe cependant de concrétiser par une approche articulant l'acquisition des connaissances théoriques avec l'apprentissage de savoir-faire pratique. L'enjeu n'étant pas de figer l'autre dans une connaissance culturelle arbitrairement définie mais de doter les futurs enseignants des moyens d'instaurer une relation pédagogique ouverte aux diverses dynamiques identitaires rencontrées.

Au niveau de l'équivalence des diplômes de l'enseignement supérieur, le Centre a soutenu les initiatives collectives prises directement par les intéressés notamment celles de l'« Association pour l'emploi des diplômés étrangers ou d'origine étrangère » et a pris part aux initiatives publiques dont celles menées par les Centres régionaux d'intégration qui a débouché sur une fructueuse rencontre entre les responsables administratifs et les publics concernés. Au-delà du suivi de cas individuels, Le Centre œuvre aussi à la mise à jour des discriminations légales ou réelles en matière de reconnaissance de diplômes étrangers.

Quant à la dimension interculturelle des cours, le Centre a collaboré à des actions menées au niveau des programmes (histoire) et des manuels scolaires (géographie). L'optique est cependant de privilégier une ouverture interdisciplinaire et transversale à cette dimension plutôt que d'ajouter une matière spécifique de cours.

Concernant le vécu interculturel à l'école, le rapport annuel 2001 du Centre a publié une analyse relative au port du foulard dans l'enseignement de la Communauté française par les élèves qui a servi de référence lors des nombreux débats, questions voire controverses sur ce thème trop souvent surexposé.

Les interventions institutionnelles du Centre

Depuis leur instauration, le Centre a activement participé aux travaux de la Commission des discriminations positives ainsi qu'au Conseil de la Médiation, structures qui accompagnent la mise en place du Décret du 30 juin 1998 visant à assurer à tous les élèves des chances égales d'émancipation sociale, notamment par la mise en œuvre de discriminations positives.

La Commission des discriminations positives a essentiellement centré ses travaux sur l'orientation, l'impulsion et l'accompagnement des initiatives prises en la matière ainsi que sur la gestion du cadre et des moyens d'action. En l'occurrence fut poursuivie l'exécution concrète des articles 30 et 31 du Décret qui permettent à des jeunes en réelle difficulté dans un cadre scolaire, de bénéficier d'un accueil d'une autre nature, dans des structures d'aide en milieu ouvert ou au sein d'associations qui ont mis en œuvre des projets spécifiques à destination de ces publics singulièrement fragilisés.

A ce titre, le Centre a poursuivi, par ailleurs, sa participation au Comité d'accompagnement¹⁴⁰ des projets pilotes initiés par cinq associations œuvrant à une resocialisation étroitement liée à un parcours de re-scolarisation.

Dans la même optique, le Centre est présent au Comité de pilotage du D.A.S. (Dispositif d'Accrochage Scolaire en région bruxelloise) dont les missions prioritaires, redéfinies par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en juin 2000 consistent à sensibiliser les diverses autorités, institutions et associations pouvant contribuer à la lutte contre l'absentéisme scolaire et à soutenir, coordonner et accompagner les différentes actions menées en la matière. Le Centre avait d'ailleurs initié cette dynamique dès 1994.

Le Conseil de la Médiation, après avoir défini le cadre structurel et déontologique dans lequel interviennent les médiateurs attachés à un ou plusieurs établissements scolaires s'est investi dans l'orientation et l'accompagnement de leurs interventions. Pour mémoire, les missions des services de médiation relevant du Conseil sont de trois ordres : prévenir la violence, lutter contre le décrochage scolaire ou l'absentéisme et prévenir les comportements à risques dus aux assuétudes. Ce projet de médiation scolaire a été soutenu par le FIPI (Fonds d'impulsion à la politique des immigrés) dès sa mise en œuvre en 1993 jusqu'en 2001. Répondant à des demandes et besoins structurels, le projet, ardemment soutenu par le Centre, ne pouvait, cependant, plus correspondre aux critères spécifiques du FIPI axés sur une volonté d'impulser des projets novateurs.

Tant à la Commission des discriminations positives qu'au Conseil de la Médiation, le Centre s'efforce de souligner, le cas échéant, les problématiques singulières vécues par des élèves issus de l'immigration ainsi que l'indispensable vigilance face aux discriminations à caractère raciste. Les préoccupations du Centre en ces domaines ont toujours rencontré un écho positif dans ces deux structures.

2. L'enseignement en Communauté flamande

En juillet 1993, l'ARGO, les associations représentatives des directions d'école, c'est-à-dire du réseau provincial, communal et catholique, et le ministre de l'Enseignement ont signé une déclaration de non-discrimination dans l'enseignement de la Communauté flamande. Il a été convenu à ce niveau central d'éviter désormais la ségrégation dans l'enseignement, de la réduire le cas échéant et de travailler à la mise en œuvre d'un environnement scolaire non-discriminant.

La “déclaration commune relative à une politique de non-discrimination dans l’enseignement” affirme la volonté d’atteindre les deux objectifs suivants: “d’une part, favoriser une répartition plus équilibrée des élèves dans les écoles et les établissements des communes qui comptent de nombreux élèves immigrés. D’autre part, chercher à adopter une attitude plus volontariste, tant de la part des équipes scolaires que des élèves, pour prévenir et combattre les discriminations”.

La première partie de la déclaration contient un plaidoyer en faveur d’une attitude plus volontariste contre les discriminations à l’école:

- l’enseignement interculturel fera partie intégrante du projet pédagogique;
- chaque pouvoir organisateur élaborera un code de non-discrimination qui aura des conséquences sur l’orientation des jeunes d’origine étrangère, les programmes d’apprentissage, la culture scolaire, l’organisation formelle de l’école, la politique du personnel et le fonctionnement des centres PMS.

La seconde partie porte sur la politique d’admission: “Les parties affirment qu’une politique d’admission doit garantir à moyen terme une représentation plus équilibrée des élèves des groupes cibles dans tous les établissements d’enseignement et toutes les implantations”.

Dans ce cadre, les pouvoirs organisateurs locaux ont été invités à entamer une concertation inter-réseaux.

Outre les signataires déjà mentionnés, les autres composantes du monde de l’enseignement qui siègent au Conseil flamand de l’Enseignement, c’est-à-dire les syndicats d’enseignants et les associations de parents, ont également accordé leur soutien explicite à la mise au point d’une politique de non-discrimination telle que décrite plus haut.

C’est dans ce cadre et compte tenu de ces présupposés que la commission d’évaluation et de médiation, qui a vu le jour en même temps, a commencé à fonctionner. Cette commission a été présidée, du début à la fin de son existence (en 2002), par le directeur du Centre pour l’égalité des chances et la lutte contre le racisme. Les autres membres étaient les représentants des parties signataires de la Déclaration, un inspecteur de l’enseignement fondamental, un inspecteur de l’enseignement de promotion sociale, un représentant du cabinet du ministre de l’Enseignement, un représentant de l’administration de l’enseignement ainsi que quelques juristes.

Durant la période 1993 – 2000, il faut considérer la Déclaration comme un élément de la ‘politique prioritaire en matière d’enseignement’ menée à l’époque. Ce programme comprenait plusieurs volets: une politique prioritaire dans le but de prévenir ou de combler les retards éducatifs des catégories les plus défavorisées; l’enseignement interculturel; une politique d’accueil et, avec une aide moins grande des pouvoirs publics, des initiatives pour promouvoir l’enseignement dans la langue maternelle et selon la culture des élèves immigrés. La Déclaration se voulait un soutien supplémentaire à cette politique de non-ségrégation, mais en y associant un nouvel objectif: favoriser l’accès des élèves allochtones à l’école de leur choix.

Dans l’enseignement fondamental, les pouvoirs organisateurs des écoles de 28 communes flamandes se sont engagés à mettre en œuvre la Déclaration, selon les termes d’une convention locale. Au total, 614 écoles représentant 913 implantations ont été concernées. Dans l’enseignement secondaire, l’initiative a touché à peu près autant de communes, mais bien entendu un nombre moins grand d’écoles.

La commission d’évaluation et de médiation a pu traiter une trentaine de cas par an. Il s’agissait évidemment de plaintes pour lesquelles elle était compétente, c’est-à-dire qui concernaient des cas de racisme ou de non-respect des accords locaux conclus par les écoles. Lorsque ces accords ne permettaient pas de trouver une solution à des

problèmes locaux concrets, la commission n'a rien pu faire, pas plus d'ailleurs, en général, que d'autres instances. Les plaintes d'un autre type, par exemple celles d'ordre disciplinaire, ont été orientées par l'intermédiaire du ministre vers les instances compétentes.

Il n'appartient pas au Centre d'évaluer cette politique, qui a depuis lors été remplacée par une autre. Il est d'ailleurs encore trop tôt pour le faire. En ce qui concerne les activités de la commission d'évaluation et de médiation, à laquelle le Centre a été plus étroitement associé, le Centre constate qu'une solution a généralement pu être dégagée dans de très brefs délais (en moyenne, dans les deux semaines suivant la réception de la plainte) dans les matières où la commission était compétente et disposait des instruments nécessaires. Les problèmes ont surgi lorsque la commission ne possédait pas de compétence spécifique ou lorsque des écoles ou une plate-forme de concertation ont sciemment fait de l'obstruction. Ces cas-là, très minoritaires, sont restés non résolus. Rien n'indique cependant qu'une procédure judiciaire normale intentée directement par le Centre aurait conduit à des résultats meilleurs et surtout plus rapides.

Au début de l'année scolaire 2002-2003, cette politique de non-discrimination a été remplacée par une politique d'égalité des chances dans l'enseignement, qui ne trouvera sa vitesse de croisière qu'à partir de septembre 2003. S'il est encore trop tôt pour évaluer la politique précédente, c'est d'autant plus vrai pour la nouvelle politique. L'élément central de celle-ci est que "chaque élève a le droit, à partir de l'année scolaire 2003-2004, d'être inscrit à l'école choisie par ses parents. Si l'élève a 12 ans ou plus, ce choix se fait en concertation avec lui" (art. III.1, §1). Toutefois: "Au moment de l'inscription, le pouvoir organisateur d'une école d'enseignement ordinaire peut orienter vers un autre établissement tout nouvel élève, selon que la langue parlée à la maison est ou au contraire n'est pas le néerlandais, afin de maintenir la proportion fixée entre ces deux catégories d'élèves" (art. III.4).

Cette orientation vers un autre établissement est soumise à plusieurs conditions:

- des cours de maîtrise du néerlandais doivent faire partie de la pratique de l'école et de son éventail d'activités parascolaires;
- l'école doit mener une action avec les parents des élèves qui ne parlent pas néerlandais à la maison;
- la présence relative des allochtones dans l'école est d'au moins 20% et est au moins 10% supérieure à leur présence relative dans la zone d'action de l'école.

Cette présence relative dans la zone d'action est calculée par la plate-forme de concertation locale.

Un pouvoir organisateur qui refuse un élève ou qui l'oriente vers une autre école le signale dans un délai de quatre jours, par lettre recommandée ou contre preuve de réception, aux parents de l'élève et au président de la plate-forme de concertation locale. La décision doit être motivée, aussi bien par rapport à la situation de fait que par rapport à des raisons juridiques.

Une Commission centrale des droits des élèves est instituée afin de veiller au respect de toute cette procédure. Un collaborateur du Centre en fait partie.

Ce qui frappe, c'est que la langue parlée à la maison prend beaucoup plus d'importance qu'auparavant, ce qui risque tôt ou tard de créer des problèmes dans une ville comme Bruxelles. Un autre élément marquant est que la Commission centrale des droits des élèves a pris un caractère strictement juridique, les parties pouvant même se faire assister par un conseiller. C'est une différence notable avec l'ancienne commission d'évaluation et de

médiation qui, comme son nom l'indique, avait d'emblée mis l'accent sur la médiation. Ici aussi, il faudra attendre pour connaître les effets réels d'une telle option.

XVIII. LA DOUBLE PEINE

1. Introduction

La double peine ou bannissement désigne la mesure administrative d'éloignement du territoire qui peut être infligée, en plus de la peine d'emprisonnement, aux délinquants de nationalité étrangère. Cette sanction est prévue par l'article 20 de la loi du 15 décembre 1980, qui donne au Roi le pouvoir de décider, via un arrêté ministériel de renvoi ou un arrêté royal d'expulsion, d'éloigner du territoire les étrangers qui auront porté atteinte à l'ordre public ou à la sécurité nationale en commettant un délit. Le renvoi et l'expulsion ont pour conséquences non seulement l'éloignement de l'étranger après l'exécution de sa peine d'emprisonnement, mais aussi une interdiction de séjour sur le territoire national pendant une période de dix ans. La loi prévoit que l'adoption de la décision soit parfois précédée de l'avis de la Commission Consultative des Immigrés, mais même dans ces cas le pouvoir exécutif n'est pas lié par cet avis.

Une circulaire a été en vue d'améliorer la situation, adoptée le 24 juillet 2002 par le Ministre Duquesne. Quels sont les résultats de l'adoption ce nouveau texte?

Les premières applications de ce texte ont été problématiques à un double niveau. D'abord, en ce qui concerne la nature des délits qui pouvaient être constitutifs d'atteintes à l'ordre public ou à la sécurité nationale, en raison de la difficulté qu'il y a à cerner ces notions avec précision et donc de leur contenu à caractère variable selon les époques ou par exemple le contexte international. C'est ainsi que dans les années quatre-vingts, le Gouvernement avait tendance à appliquer la double peine à tous les étrangers qui avaient commis des délits même mineurs. Ensuite, s'agissant des personnes pouvant être sanctionnées pénalement, la loi n'ayant exonéré aucune catégorie d'étrangers de l'application de la mesure, le pouvoir exécutif n'a par le passé que peu tenu compte de l'ampleur des liens que les étrangers ont tissé avec le Royaume.

Face aux nombreuses critiques que ces pratiques ont soulevées, les autorités ont reconnu la nécessité d'encadrer l'usage de cette mesure par des critères objectifs et précis. C'est ainsi qu'ont été adoptées des circulaires ministérielles qui ont fixé les types d'infraction et les catégories d'étrangers qui pouvaient être concernés.

De leur côté, les organisations de défenses des Droits de l'Homme se sont toujours opposées au principe même de la double peine, qu'elles considèrent tout d'abord comme une mesure fondamentalement discriminatoire. Elles font en effet remarquer que la mesure impose aux seuls délinquants étrangers, outre l'éloignement du territoire et l'interdiction de séjour pour dix ans, des sanctions supplémentaires dans l'exécution de la condamnation pénale : impossibilité de bénéficier des congés pénitentiaires ou de la libération conditionnelle. Elles soutiennent de plus, que cette mesure est attentatoire aux droits fondamentaux protégés par des instruments de droit international auxquels l'Etat belge a souscrit : le droit au respect de la vie privée et familiale, la prohibition des traitements inhumains et dégradants. Elles font enfin remarquer que l'expulsion d'étrangers ayant de fortes attaches avec la Belgique manque son objectif de préservation de l'ordre public, dans la mesure où la plupart de ces personnes restent sur le territoire ou y reviennent clandestinement en Belgique après le retour forcé vers un pays auquel elles ont du mal à s'adapter.

2. Evolution historique de la double peine

Après une première phase d'application sans règles claires, la double peine a commencé à être encadrée par des circulaires ministérielles, dont l'application a été contestée par les associations et certains milieux politiques, qui se sont progressivement mobilisés pour entamer des actions visant à améliorer la situation.

3. Les circulaires ministérielles

3.1. Circulaire du 8 octobre 1990

Il s'agit d'une note confidentielle adressée par le Ministre de la justice à la direction de l'Office des étrangers et qui fixait trois règles principales :

Pas de renvoi ni d'expulsion pour l'étranger né en Belgique et le ressortissant CEE ayant obtenu un établissement, sauf des éléments déterminants de sûreté publique.

Pas de renvoi du réfugié et de l'étranger justifiant d'un séjour de 10 ans, sauf en cas de condamnation à une peine de prison de 5 ans et sous réserve de l'examen de la situation familiale.

Pour l'étranger ne justifiant pas d'un séjour de 10 ans, possibilité de double peine pour une condamnation de trois ans de prison, avec examen de la situation familiale.

3.2. Circulaire du 17 février 1995

Adoptée par le Ministre de l'Intérieur, cette deuxième circulaire, également confidentielle, n'abroge pas formellement la précédente, mais écorne certaines de ses garanties, sous prétexte de l'explicitier et la compléter. La circulaire de 1995 aborde plus particulièrement la situation des jeunes de la deuxième génération et celle des chefs de famille.

En ce qui concerne les jeunes de la deuxième génération, la circulaire de 1995 revient sur le principe de la non expulsion des étrangers nés en Belgique, pour les auteurs de délits particulièrement graves ou des récidivistes, qui feraient preuve d'après le texte, d'un "mépris" vis-à-vis de la société ou de leur semblable. Il est prévu que même dans ces cas une attention soit accordée d'une part à la protection de la vie familiale et d'autre part à l'existence d'un lien minimal avec le pays d'origine.

S'agissant des étrangers chefs de famille, dont le conjoint et /ou les enfants sont belges, ressortissants d'un Etat de l'Union Européenne ou arrivés en bas-âge en Belgique, la circulaire déroge également à la règle de la non expulsion sauf atteinte à la sécurité nationale, pour ceux qui auront commis un délit très grave et lorsqu'il y a un risque sérieux de récidive.

La circulaire cite enfin comme moyens d'appréciation de la gravité des délits la condamnation supérieure à 5 ans de prison, la nature et les conséquences sociales du délit.

4. Les initiatives visant à modifier les circulaires

4.1. Les propositions de loi

De nombreuses initiatives parlementaires ont été engagées en vue d'abroger la double peine ou de fixer dans la loi les modalités de son application, aucune de ces initiatives n'a abouti à ce jour.

Parmi ces initiatives, une proposition de loi déposée en 1999 prévoit notamment une procédure de réexamen des anciens dossiers et des catégories d'étrangers envers lesquelles une mesure de renvoi ou d'expulsion ne pourrait plus être prise. Une proposition plus récente vise à réduire considérablement le champ d'application de la double peine. Selon les dispositions de cette proposition, le renvoi et l'expulsion ne concerneront que les étrangers non établis qui auront commis des infractions graves contre la sûreté de l'Etat, en matière de droit international humanitaire, en matière de terrorisme ou en matière de la traite des êtres humains.

4.2. La Campagne de régularisation de séjour

La campagne de régularisation des sans-papiers menée sur la base de la loi du 22 décembre 1999 aurait pu constituer une forme de solution pour certains des cas de double peine. Certes, l'article 5 de cette loi prévoit que les étrangers répondant aux conditions de l'article 2 mais dont « le Ministre estime qu'ils représentent un danger pour l'ordre public ou la sécurité nationale sont exclus du bénéfice de (...) la loi ».

Toutefois, au terme de la jurisprudence établie par le Conseil d'Etat (notamment dans l'affaire Moke Bilo) il revenait au Ministre d'examiner en profondeur le rapport de proportionnalité existant entre les éléments du dossier qui pèsent en faveur de la régularisation d'une part et d'autre part l'actualité et la gravité du danger que représente la personne concernée pour la société belge. Ainsi, dans les dossiers où les faits pénalement répressibles ont été commis il y a de nombreuses années et dans les cas où ces faits s'avèrent d'une gravité relative, il semble que rien ne s'oppose à ce que le Ministre concède le bénéfice de la loi à leurs auteurs.

4.3. La mobilisation associative

Les familles de bannis, réunis au sein du Collectif contre le bannissement, avec le soutien des associations de défense des Droits de l'Homme, se sont impliqués dans le combat pour l'abolition de la double peine et la régularisation de séjour des anciens bannis. Cette mobilisation a conduit à des actions multiples menées tant auprès du monde politique que de la population dont la campagne de sensibilisation sur la double peine, organisée par le Collectif contre le bannissement, la LDH, le MRAX, le GSARA, avec l'appui du Centre pour l'égalité des chances. Cette campagne est basée sur le film "*Histoires de vies brisées*" que le réalisateur français Bertrand Tavernier a réalisé sur le sujet avec des bannis Lyonnais en grève de la faim. Ce document avait déjà été utilisé comme support de la campagne similaire menée en France sous le slogan « *Une Peine Point Barre* ».

XIX. SERVICE FORMATION

1. Service formation francophone

Introduction

Dix ans. 10 ans de rencontre d'un nombre considérable de professionnels...10 ans de programmes d'interventions très diversifiés ...

A l'origine, il s'agissait de répondre aux attentes du Centre et des partenaires extérieurs. Attentes à la mesure des défis à relever : la lutte contre le racisme et l'avènement d'une société multiculturelle.

Après tant d'années, dresser un bilan s'impose, non seulement en termes quantitatifs, mais surtout en termes qualitatifs.

Le texte qui suit est un « arrêt sur image », un regard posé sur des centaines d'interventions.

Dresser un bilan, c'est vouloir évaluer¹⁴¹, c'est-à-dire mesurer l'utilité d'une chose... mais pourquoi - et surtout - comment la mesurer ?

Répondre à ces questions, c'est s'aventurer sur un terrain périlleux car il confronte l'évaluateur à une dimension difficilement mesurable, celle du facteur humain, domaine susceptible d'être porteur de bien des incertitudes.

Evaluer, revient, dans ces conditions, à vouloir mesurer une incertitude.

Dès lors, jauger des programmes de formation ayant pour objet la lutte contre le racisme et la communication interculturelle relèverait d'une mission presque impossible... En effet, si ce travail d'évaluation consiste à vérifier qu'au terme de la formation, le participant adopte toujours des attitudes discriminantes, alors la formation ne serait pas le bon moyen.

Il est difficile d'isoler l'élément susceptible de faire progresser l'individu. Souvent, il s'agit d'un ensemble convergent de facteurs, dont la formation n'est qu'une des données favorisant le changement. La réorganisation d'un service, l'arrivée d'un nouveau directeur, un déménagement,... peuvent aussi être déterminants et rencontrer, directement ou indirectement, l'objectif assigné à la formation.

Evaluer, c'est d'abord faire preuve d'humilité et tenter de globaliser une approche dans laquelle sont impliqués trois acteurs différents. Le premier, le commanditaire qui précise ses attentes. Les seconds - les formateurs - tentent d'y répondre et définissent le module de formation le plus adéquat. Enfin, les participants, troisième partenaire, relèvent au terme de la formation, les éléments les plus pertinents au regard de leur pratique professionnelle.

« L'évaluation de formation est un processus circulaire dont l'objet n'est pas tant de mesurer les avancées des participants ou la qualité des formateurs mais de permettre aux trois parties de moduler ensemble, attentes, méthodologies et pratiques professionnelles. »¹⁴²

Le texte qui suit répond aux questions posées par l'évaluation. Différentes parties sont présentées. La première pose le rôle d'une cellule de formation au sein d'une institution comme le Centre ; la deuxième tente d'identifier ses terrains d'intervention. Pour clôturer, la méthodologie présentée précise en quoi elle contribue à la lutte contre le racisme et à la communication interculturelle.

Un service formation au Centre pour l'égalité des chances ?

Si les missions de vigilance du Centre s'articulent principalement¹⁴³ autour de la loi tendant à réprimer les actes inspirés par le racisme et la xénophobie, il est apparu nécessaire, dès sa création, de développer un service pédagogique au côté des cellules juridique et d'intégration.

Sans entamer une réflexion de fond sur l'essence du droit et de la loi, il est utile de rappeler que toute loi agit sur le comportement des individus ou des collectivités. C'est dans cet esprit que doit se lire la loi contre le racisme.

Une des spécificités de cette loi réside en partie dans le caractère multiforme de son objet. Si le racisme est de l'ordre des comportements, il est aussi de l'ordre des mentalités. Or cet aspect ne peut être pris en considération dans la loi, sous peine de dérives, menaçant les fondements de l'Etat de droit être pris en considération dans la loi.

De plus, si une norme répressive peut être, dans une certaine mesure un mécanisme de prévention, elle ne permet pas ou peu d'agir sur les causes structurelles ou contextuelles qui amènent les individus à développer les comportements qu'elle réprime.

Enfin, le Centre pour l'égalité des chances considère qu'il est probablement illusoire de vouloir transformer des mentalités par la seule mise en œuvre d'un arsenal juridique. On peut cependant en augmenter l'impact, en l'accompagnant d'une action éducative. Car, si l'efficacité d'une règle ne se mesure pas uniquement à l'aune du dispositif de sensibilisation qui la complète, elle s'en trouve tout de même largement amplifiée. Ainsi, un service formation au Centre prend-il tout son sens en appuyant, en renforçant ses missions.

Cette nécessité posée, il reste à définir les grandes lignes, le paradigme général qui guident les actions de formation ou, au minimum, préciser ce que le Service formation ne voulait pas qu'elles soient !

Il ne s'agissait pas de se limiter à élaborer une méthode didactique pour distiller une information auprès de ceux qui en seraient demandeurs ou à tous ceux dont « on » estimerait bénéfique qu'ils la reçoivent. Cette orientation comportait, entre autres, le risque de limiter la formation à une simple transmission de savoirs, de connaissances peu propices ou, à tout le moins insuffisantes, pour agir sur les causes structurelles ou contextuelles de comportements ou d'attitudes racistes.

Il ne s'agissait pas non plus, pour l'équipe du Service, de vider la formation, de toute information "ex cathedra", mais plutôt de mettre l'accent sur certaines de ces dimensions essentielles. L'attention s'est ainsi très vite centrée sur la question suivante : ***comment mettre en œuvre des dispositifs d'intervention qui favorisent l'émergence de pratiques sociales axées sur la rencontre avec l'Autre ?***

Dans cette optique, le formateur doit développer diverses compétences. Il doit être capable de mobiliser un groupe et de relever les questions essentielles présentes dans l'esprit du travailleur et liées à la thématique de l'altérité. Enfin, il doit pouvoir maîtriser divers aspects des questions portant sur l'immigration et la discrimination.

Le dispositif d'intervention et la place du formateur seront détaillés dans une partie ultérieure de ce chapitre¹⁴⁴.

Enfin, si ce paradigme d'intervention a été privilégié, c'est aussi et surtout parce que la formation est un lieu de rencontre avec des individus en proie au questionnement, au doute,... autant d'attitudes qui les façonnent et qui alimentent les processus de formation.

10 ans d'actions...

Le service de formation francophone a été créé en 1994. A l'origine, il faisait appel à des formateurs et à des organismes extérieurs. Aujourd'hui, il s'appuie sur plusieurs collaborateurs et des partenariats extérieurs.

Les actions menées depuis presque 10 ans étant particulièrement nombreuses et diversifiées (séquence d'information, de formation ou de sensibilisation), il paraissait difficile d'en faire un relevé exhaustif. Aussi, ce texte en donne-t-il une vision générale par secteur d'activités.

Avant d'aborder leur présentation, une ultime précision s'impose. S'il est impossible de citer tous les partenaires qui ont accompagné le Service depuis son origine, qu'ils sachent néanmoins, combien nous avons apprécié leur aide et qu'ils ne voient pas ici le signe d'une absence de reconnaissance.

Les services de police : Ils ont toujours été un partenaire privilégié car leurs activités les amènent à entrer en contact avec différents publics, dont des personnes d'origine étrangère. De plus, leurs missions et les situations rencontrées sur de terrain les conduisent fréquemment à devoir gérer des relations qui peuvent être sources de conflits.

L'investissement du Service de formation dans ce secteur a été possible grâce à une convention signée en 1996 avec le Ministère de l'Intérieur. Depuis, le projet est reconduit annuellement. Cet appui précieux a permis, par la multiplication des actions, d'élaborer une pratique de formation adaptée au monde policier. En outre, il a favorisé les contacts avec de nombreux partenaires contribuant ainsi à dépasser la méfiance suscitée par le Centre au sein de la structure policière.

Ce secteur, plus que tout autre, a témoigné d'une importante diversité d'interventions¹⁴⁵ :

- **Des formations continuées :** c'est-à-dire des interventions de 3 à 6 jours, orientées sur l'accueil du public, la gestion des conflits, la communication interculturelle. On peut remarquer que certains intitulés n'ont en apparence que peu de liens avec la dimension multiculturelle, c'est là un des traits singulier du dispositif de formation développé par le Centre pour l'égalité des chances.
- Des séances informatives ont aussi été organisées. Elles visaient la loi contre le racisme, la situation de l'immigration en Belgique, l'Islam...
- Si ces activités sont indispensables aux policiers pour faciliter leurs contacts avec les personnes d'origine étrangère, le service a toujours veillé à les articuler aux réalités professionnelles des participants.
- Des rencontres ont été planifiées entre des travailleurs sociaux et des policiers communaux. Elles leur ont permis d'échanger leurs pratiques professionnelles et de réfléchir à leurs éventuelles complémentarités, tout en respectant la déontologie de chaque travailleur. A ces occasions, des liens se sont tissés qui subsistent encore aujourd'hui.

- Si la formation continuée constitue l'épine dorsale des interventions du Centre, la **formation initiale** n'a pas pour autant été oubliée. A l'instigation du Ministre de l'Intérieur de l'époque, des formateurs sont intervenus au sein des Académies de police. Pendant deux saisons, ils y ont assumé le cours sur «la diversité ». Depuis, un instructeur interne s'est organisé pour reprendre la matière.

Dans le même registre, **une formation de formateurs** issue de la Police emme-même a été organisée. Son objectif visait à former des personnes capables de prendre en charge la thématique interculturelle tant en formation initiale que continuée.

Au-delà de l'intérêt des participants pour cette démarche, le Centre a eu à regretter le peu de suivi dont elle a fait l'objet. En effet, l'essentiel des personnes ont été par la suite appelées à d'autres fonctions au sein des services de police.

Le service a régulièrement buté sur l'impossibilité de mener à terme une réflexion commune en raison de la mobilité interne, du changement d'affectation des policiers ou du manque d'intérêt de certains membres de la hiérarchie.

Sans entrer dans le détail de considérations techniques, soulignons que la réforme des polices a instauré une dynamique nouvelle dont le service formation a partiellement bénéficié. Quittant la sphère stricte de la formation, il s'est davantage impliqué auprès de services de la Police fédérale, dans un travail d'expertise. C'est une évolution décisive et une forme de reconnaissance du travail réalisé jusqu'ici. Cette dimension est plus spécifiquement développée dans le rapport d'activités 2002.

Toutefois, la réforme ayant fondamentalement remodelé le paysage policier, la priorité des responsables a été l'instauration d'une dynamique organisationnelle stable au détriment d'une réflexion sur les relations avec le public.

Les contacts que le Centre entretient avec le monde policier, sont parfois difficiles. Les tensions resurgissent, par exemple, lorsque le Centre se constitue partie civile contre un policier responsable de faits réprimés par la Loi contre le racisme. Mais, c'est assez naturellement qu'une distinction s'opère dans l'esprit des commanditaires entre action en justice et initiative de formation. Ces approches ont souvent permis au Centre de mieux comprendre les réalités professionnelles des policiers.

Enfin, nous évoquons le projet soutenu par l'Union Européenne et intitulé NAPAP (NGO's and police against prejudice) qui, entre 1997 et 1999 a conduit les formateurs du Centre, et leurs partenaires, policiers et « civils », à rencontrer d'autres opérateurs de formation européens. Cette expérience leur a permis de partager et de s'interroger sur des pratiques professionnelles quelquefois très différentes. Par ailleurs, le Service formation a bénéficié d'une supervision réalisée par l'asbl Synergie. Ce travail a contribué à alimenter une réflexion de qualité portant notamment sur les questions d'évaluation.

Dix ans d'actions et quelle évaluation spécifique de l'action auprès de la police ?

Quelques éléments glanés au fil des évaluations...

Pour les commanditaires, les motifs de satisfaction sont de divers ordres. Ils mettent en exergue l'émergence d'une nouvelle dynamique au sein du personnel, l'instauration de modalités organisationnelles répondant davantage aux exigences d'un service public et une meilleure visibilité de l'institution.

L'absence ou le recul de propos banalisant le racisme, le partage équitable des tâches entre les membres d'une même équipe,... mais encore la diminution du nombre de lettres de réclamation sont autant de signes pour un commanditaire qu'une dynamique positive s'installe. Relevons d'emblée que ces changements s'inscrivent à moyen et à long terme et rarement au lendemain d'une formation. C'est d'autant plus vrai, si cette dernière n'est pas accompagnée d'un ensemble de mesures plus contextuelles.

Aujourd'hui, le Centre est **plus régulièrement sollicité**. Outre la formation, il participe à de nombreuses concertations au sein de divers organes. Citons à titre d'exemple le Comité de contrôle des services de polices sur la gestion des plaintes, sur la diversité, sur le nouveau code de déontologie, sur la maîtrise de la violence.

Cette implication croissante témoigne sans doute de la reconnaissance du travail d'expertise accompli jusqu'ici par le Service formation. Elle ouvre également de nouvelles perspectives d'actions.

Pour les participants, la manière dont ils ont vécu la formation et les implications qu'elle peut avoir dans leur travail quotidien sont les principales sources de satisfaction. Ils ont particulièrement apprécié les temps de parole dont ils ont bénéficié pour exprimer leurs difficultés dans la relation avec le public, mais aussi le cadre, suffisamment souple pour ne pas les contraindre à adopter une attitude défensive. Rassurés, écoutés, ils ont pu aborder un ensemble de situations, mettant en scène des publics très diversifiés.

Ils ont aussi exprimé des regrets comme le fait d'avoir été peu informés des objectifs de la formation, "des attentes de la hiérarchie"; de l'absence de solutions « clés sur portes » aux problèmes qu'ils rencontrent sur le terrain.

Le secteur de l'enseignement a toujours fait l'objet d'une attention soutenue.

Après de nombreuses interventions dans les écoles, le service s'est orienté vers des propositions de formations destinées au corps enseignant. Il est apparu opportun de travailler avec les enseignants, car, ils ont par la permanence de leurs contacts avec les élèves, un réel pouvoir de sensibilisation de ces derniers.

L'approche des questions culturelles dans le monde enseignant, s'est construite autour de thématiques qui, de prime abord, ne semblaient pas avoir de liens directs avec les missions du Centre. Ainsi, à côté d'intitulés classiques à propos de la communication interculturelle et de la lutte contre le racisme, se sont développés des modules ciblant la citoyenneté, la gestion de conflit, les incivilités et les phénomènes de violence.

Signalons toutefois qu'un travail pertinent nécessitait une connaissance de ces thèmes. Car aujourd'hui, et sans verser dans un effet de mode, les phénomènes de violence, liés aux sentiments d'insécurité sont aussi entrés dans les écoles.

Le travail de formation des enseignants se réalise essentiellement en partenariat avec les organismes de formation continuée des différents réseaux scolaires. Il a rassemblé des professeurs issus de disciplines et d'établissements différents. Les formations se sont déroulées sur plusieurs jours.

Le fait d'amener au dialogue des enseignants vivant dans des réalités professionnelles très différentes (écoles rurale et urbaine, enseignement général, technique, professionnel, professeurs de pratique professionnelle et de cours généraux...) fut à la fois une source d'enrichissements et de tensions. Signalons, qu'il leur fut difficile d'élaborer des analyses communes, basées sur des réalités disparates et d'identifier des champs communs d'action qu'ils pouvaient investir de façon individuelle et/ou collective.

C'est pour répondre à cette difficulté que se développent des processus d'accompagnement et de supervision d'équipe pédagogique. Cette démarche est très efficace. L'idéal, serait, peut-être de conjuguer cette double approche (supervision et formation) dans leurs dimensions complémentaires. L'investissement serait conséquent mais l'idée mérite d'être approfondie.

Suite aux événements liés aux attentats du 11 septembre et au déclenchement de la seconde Intifada, de nombreux professeurs ont sollicité les formateurs du Centre face à l'émergence de situations racistes et antisémites, dans leurs classes. A cette occasion, le Service a renoué avec ses interventions ponctuelles dans les écoles, en essayant néanmoins de favoriser la prise en charge de ces situations par les professeurs ou en proposant des programmes spécifiques de formation. Il faut néanmoins signaler que certains faits ramenés par les enseignants étaient révélateurs d'anciens dysfonctionnements qui n'avaient donc pas de liens directs avec les attentats.

Les administrations publiques fédérales, régionales, communautaires et locales

Ce secteur regroupe des ministères fédéraux (Justice : les magistrats et les prisons; Intérieur : le Commissariat Général aux Réfugiés et Apatrides; Emploi : l'ONEm; Sécurité Sociale : ONAFTS; des ministères régionaux : le FOREm et l'ORBEm et des administrations locales ou supralocales : CPAS, administrations communales, missions locales).

Ce large éventail atteste de l'activité extrêmement variée du Service.

Les interventions ont pris des formes diverses allant de la conférence sur la loi antiraciste à des magistrats à la mise en œuvre d'un vaste programme de formations comme par exemple, dans certains CPAS.

Ces actions ont permis au Service de toucher divers pans de l'activité sociale, administrative ou légale..

Confronté au secteur des administrations publiques, le Service a connu des difficultés dans la gestion des négociations et la mise en place du cadre de formation. Car les responsables rencontrés étaient souvent essentiellement préoccupés par les contenus. Or, la qualité de la formation est étroitement liée au cadre de sa réalisation. Une définition précise de ce dernier permet en effet, d'adapter au mieux le dispositif de formation aux attentes et besoins des participants. Toutefois, ce manque de clarté initial n'a pas posé, à long terme de problèmes inextricables.

Les thématiques travaillées ont déjà été évoquées dans ce texte.

La formation du personnel carcéral a mobilisé une part importante de l'énergie de l'équipe. Cet investissement n'a pas été provoqué par la durée des modules proposés (une journée par groupe) ni par l'étalement des lieux d'intervention (Forest, Saint-Gilles, Berkendael, Saint-Hubert, Dinant, Huy, Arlon, Jamioulx ou Tournai...), mais bien par l'atmosphère particulièrement tendue au sein des différents groupes.

La brièveté des séances n'a pas permis aux formateurs d'instaurer un climat de confiance et d'approfondir un travail qui, vu les circonstances, ne pouvait s'avérer que superficiel.

Singulièrement, **le secteur de l'entreprise** a été le grand absent des formations. Des contacts ont été pris mais, faute de pouvoir définir un cadre d'intervention suffisamment clair, ils n'ont jamais abouti. Il faut le regretter car

la dimension culturelle et plus encore celle de la diversité, sont des composantes essentielles de ce domaine d'activités.

Les associations locales ou supra locales, à savoir les maisons de Jeunes, les associations de quartiers, les organismes d'Insertion socio-professionnelle, les centres Infor-Jeunes, les associations de défense de minorités ont régulièrement fait appel aux services du Centre et ont largement bénéficié d'interventions diverses, tant en termes de contenus que de dispositifs (animations, séances de sensibilisation, de formation ...).

Depuis l'origine, **le monde syndical** a maintenu des contacts avec le Centre. Les interventions ont été réparties entre la Cellule juridique et le Service formation. La première a assumé des séances d'informations sur la loi de 1981. Le second a piloté des formations à l'accueil du public et à la gestion de conflits.

Les centres régionaux d'intégration sont des partenaires actifs du Service.

Ici aussi, les interventions ont consisté en séances d'information, de sensibilisation et de formation. A l'instar de ce qui avait été initié avec les services de police, une formation de formateurs a été organisée. Elle visait à constituer un pool d'intervenants pour l'ensemble de la Région Wallonne.

Le dispositif de formation...

L'action pédagogique s'est développée peu à peu. Hésitante à ses débuts (1994-1995), elle s'est affinée de façon à s'appuyer aujourd'hui, sur un corpus complexe. Cette matrice a donné naissance à de nombreuses formations aux thématiques sensiblement différentes.

Le dispositif développé par le Service formation est le fruit d'une réflexion collective. Il s'est construit progressivement en s'alimentant d'apports très divers. Il constitue, bien entendu, une voie parmi d'autres dans la lutte contre le racisme. Aussi, ne prétend-t-il pas détenir la vérité, mais être une pratique inachevée, en perpétuelle mutation ou (re)construction.

Développer des programmes de formation ciblant les questions interculturelles et de la lutte contre le racisme est un parcours sinueux, semé d'embûches. Cela nécessite la mise en œuvre d'un dispositif rigoureux, tant au niveau des contenus que des méthodologies. Cette rigueur ne doit néanmoins pas empêcher des interrogations d'ordre plus philosophique sur le sens de la formation et du message véhiculé.

Cette articulation constante entre contenus, méthodologie et valeurs peut se traduire par cette question : *quels types de formations (tant en termes de contenus que de dispositifs méthodologiques) pour quel type de société ?*

Le texte qui suit tente d'explicitier le cheminement parcouru pour répondre à cette interrogation. Dans un premier temps, il explique, à partir d'une réflexion alliant théorie et pratique, les principales raisons et motivations qui ont poussé le Service à considérer cette articulation comme nécessaire. Dans un second temps, il en présente les dispositions méthodologiques concrètes.

1. Pourquoi articuler le contenu, la méthodologie et les valeurs ?

Tenir compte du lien entre contenu, méthodologie et valeurs permet d'éviter un dispositif technique se bornant à une simple transmission d'informations. Car si, dans la relation à l'Autre, l'information est nécessaire, elle n'est en soi pas suffisante.

La connaissance insuffisante de l'autre

A l'heure actuelle, une idée est encore largement répandue à savoir que, pour favoriser la rencontre avec l'Autre (celui que je perçois comme différent de moi) et lutter contre les stéréotypes et les préjugés, il faut apprendre à se connaître, à identifier et respecter les différences et surtout à être tolérant et ouvert...

Certes, une telle démarche - louable s'il en est - n'est pas dénuée de sens. Mais elle montre rapidement ses limites. En effet, les situations rencontrées dans la vie quotidienne sont si nombreuses, si différentes, si complexes que leur appréhension dépassent bien souvent la stricte compréhension du cadre de référence de l'Autre.

Au regard des réalités migratoires, la connaissance des modèles culturels, des conditions historiques, anthropologiques, sociologiques et humaines de l'immigration ne peut à elle seule suffire à résoudre les nombreux malentendus alimentés par les craintes, les frustrations accumulées au fil du temps et qui favorisent le rejet et le repli sur soi.

Dans ce cadre, les espaces de formation visent à dépasser toute forme de discours qui risquerait de figer les représentations que l'on peut se faire de l'Autre (absent de la formation). Cette image presque stéréotypée est souvent le résultat d'une généralisation de situations individuelles, d'une réduction de l'autre à une dimension unique : celle, par exemple, de son appartenance supposée ou réelle, à un groupe minoritaire.

En outre, appréhender dans un processus de formation « l'autre différent » comme un objet de étude, d'analyse et cela sans que cette démarche ne s'accompagne d'aucun dispositif méthodologique a des effets pervers :

pour les participants :

- * une perception réductrice des réalités vécues par les personnes et en particulier par l'Etranger qui relègue au second plan de multiples facteurs comme les parcours de vie, les enjeux personnels....;
- * l'accentuation des stéréotypes et des préjugés par la mise en évidence de la différence souvent présentée comme immuable et, le renforcement, par voie de conséquence, de l'idée d'une impossible rencontre entre les individus;
- * la focalisation sur l'Autre, l'Etranger qui devient l'objet des débats, le « problème » à résoudre en formation.

Pour le formateur :

- * un investissement « démesuré » au sein du groupe, en tant que détenteur de la connaissance et qui laisse peu de place aux participants pour construire leur propre savoir, travailler au dépassement de leurs craintes et difficultés. En outre, il paraît peu cohérent de tenir un discours sur l'ouverture à l'autre, quand le processus lui-même en exclu les bénéficiaires.

2. Quelques dispositions méthodologiques concrètes qui découlent de l'articulation entre contenu, méthodologie et valeurs

Une démarche au profit du participant

Le processus proposé opère un renversement. L'objet de la formation n'est plus l'Autre, mais le participant lui-même.

Le formateur va lui proposer d'interroger son rapport à la différence ou du moins, les représentations qu'il en a. S'appuyant sur son expérience professionnelle, le participant va relater des situations qui, à ses yeux, sont sources de difficultés et tenter de définir avec d'autres des possibilités pour les dépasser.

C'est dans ce processus, où la parole du participant est valorisée au détriment de celle du formateur que se construit peu à peu un véritable espace de formation. La prise de parole facilitée par les exercices proposés, la confrontation bienveillante entre les membres du groupe et l'écoute active du formateur rendent possible l'existence d'un espace multidimensionnel, où la lecture des situations va alors progressivement se complexifier, s'affiner.

Le dispositif vise moins à se centrer sur la justesse de l'information donnée par les différents partenaires, que sur la qualité de la relation, de l'écoute, du respect et d'une répartition équilibrée de la parole.

Ainsi, toutes les paroles sont possibles, celles qui expriment la difficulté, la colère, la souffrance mais aussi le racisme.

En formation, ces termes se confondent. Le racisme idéologique (basé sur une hiérarchisation des races humaines) tend à disparaître pour laisser place à un discours plus émotionnel, alimenté de frustrations et d'angoisses quotidiennes.

Pour le formateur, refuser d'entendre ce discours revient à refuser d'entamer avec le groupe un travail sur les causes possibles du racisme et sur les possibilités d'actions qu'il peut mettre en place pour un « mieux vivre ensemble ». A l'inverse, s'appuyer sur la rigueur de la méthodologie, donner la possibilité aux participants d'exprimer leurs craintes permet d'aborder les questions de fond, dans une perspective réellement positive.

Soulignons que la formation vise à questionner, à améliorer les pratiques professionnelles des individus, mais qu'elle n'a pas d'objectifs thérapeutiques. Empruntant des exercices à la psychologie sociale, sa seule ambition est d'amener les participants à redéfinir leur rapport au monde, *« d'explorer les sphères les plus intimes de leur rapport à l'altérité. Car, restaurer le statut de sujet des participants, acteurs de leurs comportements, devrait, dans l'idéal, leur permettre d'en arriver à reconnaître que l'altérité, l'exil et la contradiction sont des composantes auxquelles a à faire chacun de nous, des mises en tension inhérentes à la destinée de tout être humain, dont il est régulièrement tenté de se protéger, de se dédouaner, en en déplaçant les causes, les enjeux et les conséquences sur un autre que lui, supposé radicalement différent et inquiétant. »*¹⁴⁶

L'importance de la dimension institutionnelle

Ecouter le participant, c'est aussi, lui permettre de (re)situer son propos dans le contexte organisationnel de son institution. Cette articulation, que chaque participant opérera au terme de la formation, aura une influence sur son institution.

L'attention particulière accordée à cette dimension s'illustre également par le souci de définir avec précision le cadre de la formation.

Le temps de négociation préalable à la formation est un moment crucial. Il permet de définir un cadre d'intervention global et aboutit à un contrat qui précise les obligations des différents partenaires:

- le commanditaire recense les difficultés, les situations-problèmes rencontrées par son personnel sur le terrain. Il doit ensuite définir les buts qu'il assigne à la formation. L'amélioration des relations entre les travailleurs et le public est un objectif régulièrement cité. Les situations-types sont répertoriées dans un cahier des charges. Les commanditaires et les formateurs décident du caractère volontaire ou obligatoire de la formation.
- en tenant compte des problèmes évoqués par le commanditaire et avec son accord, l'équipe de formateurs élabore une proposition de formation. Elle précise les méthodes, les contenus abordés et la technique d'évaluation qui sera utilisée en fin de parcours. Elle construit ensuite un processus pédagogique en l'alimentant, si nécessaire, d'un temps d'observation dans l'institution et auprès des futurs participants.
- le groupe de participants est défini. Il est informé des attentes du commanditaire, des grands axes du processus. Le participant s'engage dès le début à participer à l'ensemble du processus.

Remarque :

Au regard de l'expérience accumulée, il est important d'impliquer la hiérarchie dans tout travail de formation. La mobilisation doit concerner l'ensemble de l'institution. Car, bien souvent, l'absence d'adhésion des cadres est un frein à l'engagement des participants. Face à un surcroît de travail après les heures de formation ou au désintérêt de leurs supérieurs, ils se désinvestissent du processus.

Dans une telle configuration, chaque contractant porte une part de responsabilité dans la réussite ou l'échec éventuels de la formation.

Confrontés à ses contraintes, des commanditaires qui, dans un premier temps, avaient souhaité travailler avec le Centre, se sont ensuite désistés, ne parvenant pas à définir un cadre de travail suffisamment clair. Ces abandons ne sont pas perçus comme des échecs par le Service formation. Lorsque le flou perdure, il préfère cesser les négociations que d'avoir parfois à constater une instrumentalisation de la formation par la structure hiérarchique. En d'autres mots, le Service refuse de cautionner des « formations alibis » dont l'objectif est moins de promouvoir un changement institutionnel que de valoriser l'image d'une organisation et de certains de ses cadres.

Le Service Formation refuse également d'intervenir en situation de crise aiguë. Ce type d'événement, bien qu'intéressant en soi, doit pouvoir bénéficier d'une prise en charge spécifique. Mais, lorsque les tensions sont apaisées, il peut s'impliquer et entreprendre une action de formation plus classique. Le service ne veut pas endosser le rôle du « sauveur » et être confronté à des attentes démesurées auxquelles il ne pourrait répondre, sans pouvoir mettre en place un processus de réflexion approfondie et à long terme. Cette position s'explique par la volonté de ne pas donner à des situations complexes des réponses simplistes, stéréotypées et en définitive peu efficaces.

Le dispositif méthodologique comme tentative de dépassement du racisme

Plus que la croyance en un racisme structuré idéologiquement, basé sur la hiérarchisation des « races » humaines, les participants aux formations expriment essentiellement des frustrations et des angoisses. La peur face à l'inconnu, à l'étranger, à l'insécurité matérielle et physique, à un environnement professionnel dégradé deviennent parfois les bases d'un rapport au monde empreint de haine, de rejet ou d'agressivité.

Le racisme prend d'autant plus racine qu'il trouve dans la fragilité humaine un terreau dans lequel il peut s'ancrer et se développer.

Ces angoisses, que l'on pourrait qualifier d'existentielles, ne sont pas nécessairement liées à une détresse économique. L'opulence, lorsqu'elle s'accompagne « d'une crainte du lendemain », peut favoriser des comportements irrationnels, agressifs uniquement dictés par les émotions.

Les réflexions des participants sont souvent formulées en ces termes :

Les étrangers viennent en Belgique pour profiter du système de sécurité sociale. Ils ont beaucoup d'enfants et grèvent le budget des Allocations Familiales. Ils vivent entre eux dans des quartiers ghettos et imposent leurs modes de vie qui sont incompatibles avec les nôtres. Ils ne font pas d'efforts pour s'intégrer, c'est toujours à « nous » de les accepter comme ils sont. Ils sont plus violents et font régner l'insécurité dans les quartiers. Ils commettent des délits mais ne sont jamais arrêtés. Pourtant, s'ils faisaient dans leur pays d'origine le dixième de ce qu'ils font ici, ils seraient en prison à vie. Ils se regroupent dans quelques écoles et font, par leur présence, baisser le niveau d'exigence des professeurs.

Il est illusoire, du moins dans un premier temps, d'opposer à ces propos qui sont loin d'être inédits - des articles datant du début du siècle développaient une argumentation identique en évoquant l'installation en Belgique, de personnes d'origine polonaise – une information dense et circonstanciée. Il faut d'abord écouter et déceler dans le discours les difficultés, les peurs qui s'y cachent *Pourrais-je moi aussi quand le moment viendra bénéficier de la sécurité sociale ? Que reste-t-il de mes repères identitaires ? Comment les instaurer de façon permanente (immuable) dans un monde en perpétuelle mutation et sur lequel j'ai de moins en moins prise ? De quoi sera fait mon avenir ?*

Face à ce flot d'émotions, il est facile d'imaginer l'impasse à laquelle conduit un processus exclusivement informatif. Car, la réponse à ces questions ne passe pas exclusivement par la connaissance des modèles culturels de l'autre, elle demande aussi un travail sur soi, l'apprivoisement de ses peurs face à l'existence.

Dans ce contexte, l'aspect méthodologique de la formation contribue à installer un climat serein, qui permet d'appréhender les questions liées à l'altérité de manière positive et constructive.

Concrètement, l'écoute accordée au participant (à son histoire, à sa situation socio-professionnelle, à ses espoirs, à ses revendications...) et le respect inconditionnel de sa personne, quelle que soit la nature des propos qu'il tient, sont les conditions indispensables pour pouvoir entamer une réflexion sur le racisme. Sans ces exigences méthodologiques, la tâche est impossible, voire dangereuse.

Le dispositif de formation comme élément constituant de la rencontre interculturelle

On l'aura compris, la rencontre interculturelle ne se limite pas à la maîtrise, à la connaissance des différents modèles culturels.

Elle s'amorce dès les premiers contacts avec les formateurs et dans la prise de conscience de l'hétérogénéité du groupe, même si ce dernier est toujours composé de participants issus d'un même milieu professionnel.

La formation tend à être un espace démocratique, ouvert au conflit et où l'on remet en cause les rapports sociaux « habituels » (Belges-étrangers, hommes-femmes, formateurs-formés).¹⁴⁷ Cette dimension, loin d'être un frein à l'instauration d'une dynamique de groupe, permet à chaque participant de se faire entendre puis de définir collectivement des revendications, de possibles champs d'action.

La formation redéfinit le concept de l'égalité : pas celui qui estime que chacun dispose d'un capital identique pour affronter la vie, et que la réussite ou l'échec ne sont liés qu'à la volonté personnelle de le mettre en valeur ; mais bien celui d'une égalité trouvée au terme de la rencontre, où chacun occupe une place d'acteur. Elle se construit au départ des différences, non pas comme immuables, mais comme une richesse se modelant au gré de la confrontation.

Ici, il ne s'agit pas d'affirmer ces différences, mais de se laisser toucher, déplacer dans son identité par l'identité de l'autre (Delruelle, 2001).

La formation devient un espace de conviction mutuelle au service d'un projet collectif. Elle favorise la définition de nouveaux modes de fonctionnement au sein d'une institution, avec les collègues....

Développer la dimension culturelle, c'est avant tout développer notre capacité d'être sensible à l'autre, à ce qui constitue son intégrité. C'est enfin répondre ensemble à la question suivante « comment allons-nous vivre ensemble ? ».

La formation est un cadre, un support à exploiter, à visiter afin de dégager des possibles...

2. Le service formation néerlandophone

2.1. Introduction

Il est bien difficile de donner un aperçu de 10 ans d'activités de formation. Sur ces 10 années, nous avons effectivement observé toutes sortes d'évolutions à différents niveaux :

- évolution dans la nature des programmes proposés, de la sensibilisation à la formation de formateurs ;
- évolution dans les thèmes abordés : de « la gestion des relations avec les immigrés » à la « gestion de la diversité sur le lieu de travail » ;
- évolution dans les raisons qui motivent la demande de formation : d'une demande de formation faisant suite à des « conflits » à une demande de formation motivée par une plus grande diversité sur le lieu de travail ;
- évolution dans les groupes cibles touchés : du personnel communal et des forces de l'ordre aux entreprises privées ;
- évolution dans le profil (fonction, niveau) des participants : des cadres inférieurs uniquement à une implication active de la direction ;
- évolution dans les objectifs visés : de la levée des tabous à la concrétisation du concept de la diversité et au placement de balises pour une véritable politique de la diversité ;
- évolution dans les méthodes utilisées : de l'explication de « l'autre » à l'autoréflexion, à l'examen de cas concrets et à l'établissement d'une stratégie.

De plus, toutes ces évolutions ne se font pas en ligne droite. Dans un certain sens, on peut les comparer à une procession d'Echternach, où l'on fait deux pas en avant, un pas en arrière.

L'aperçu de 10 ans de formation montre que nous faisons de sérieux progrès. Il est aussi important de constater que la formation se situe dans un contexte social plus large, lui aussi en évolution.

Pour vous donner une idée du développement des activités de formation dans toute leur diversité, nous nous baserons sur un modèle de développement organisationnel pluraliste élaboré par le Monica Armour¹⁴⁸.

Le modèle présente cinq stades essentiels d'évolution pour passer d'une organisation monoculturelle à une organisation pluriculturelle.

Développement organisationnel pluraliste (M. Armour)

Evolution de l'action	Politique de la diversité	Caractéristiques en matière de formation
1. Réticence	Exclusion	Aucun programme sur la diversité.
2. Réaction	Phase symbolique	Formation volontaire.

3. Démarche proactive	Phase réceptive	Appréciation de la culture de l'autre. Formation obligée.
4. Redéfinition	Transformation	Intégration progressive de la diversité dans l'organisation. Formation dans le cadre d'une stratégie plus large.
5. Changement	Inclusion	Intégration totale de la diversité. Formations continues.

Chaque phase doit être vue comme un point de départ et une évolution vers la phase suivante. Une organisation peut donc très bien se trouver dans une première phase de réticence et en même temps se situer en partie dans la phase réactive suivante. Inversement, il peut aussi arriver qu'une organisation recule de la phase proactive à la phase réactive.

Pour situer chacune des cinq phases, nous analyserons le vécu du service formation du Centre sur le terrain. Nous déterminerons quelle a été l'intervention du service formation et quelles sont ou ont été les caractéristiques de cette intervention.

Nous nous intéresserons chaque fois aux groupes cibles, à la cause de la demande de formation, au profil des participants, aux thèmes proposés, aux méthodes et aux objectifs.

Après chaque phase, nous analyserons l'importance de ce vécu sous la forme d'une « récapitulation ».

2.2. La phase de réticence-exclusion

Développement organisationnel pluraliste :

Dans cette phase, aucun programme de formation n'est organisé autour de la diversité. La question des préjugés existants et des stéréotypes négatifs sur différents groupes n'est pas abordée.

2.2.1 Historique 1990 – 1992

Le service formation est né de la création du Commissariat royal à la politique des immigrés en 1989. Au départ, le service formation était surtout sensé s'adresser aux jeunes et aux milieux scolaires ainsi qu'au personnel des administrations publiques¹⁴⁹. L'objectif était la lutte préventive contre le racisme et la xénophobie.

Le bourgmestre de Saint-Nicolas a été le premier à nous demander un cycle de formation pour le personnel (police, gendarmerie, services Population et Affaires sociales), il n'y avait à l'époque en Flandre aucune action ni expérience particulière dans ce domaine et la ville ne disposait pas de formateurs à plein temps pour cela.¹⁵⁰

Après une évaluation positive, une trentaine de communes ont été contactées, 25 ont réagi positivement. Treize communes se sont vu proposer des formations.

Le Ministre de l'Intérieur a libéré des fonds pour un projet similaire à destination du personnel policier de communes à forte densité de population d'origine étrangère.

Après les « troubles » de Forest et de Saint-Gilles en mai 1991, il a été décidé d'élargir prioritairement le projet à la police de 10 communes bruxelloises.

2.2.2 Forces de l'ordre

Les événements de mai 1991 à Forest ont eu un effet de choc. On a une fois de plus constaté que les relations police-(jeunes) immigrés étaient très tendues, mais il a été ouvertement admis, et c'est là que réside la nouveauté, que l'approche de la population immigrée par une multitude de services de police était une erreur stratégique¹⁵¹.

La demande de formation a été principalement motivée par une dégradation de la situation où les deux parties sont pour ainsi dire à couteaux tirés. Plusieurs commissaires ont positivement accueilli la formation proposée avec enthousiasme, tandis que d'autres l'ont acceptée sous la pression de l'autorité de tutelle (et à contrecœur !).

Le profil des participants se composait essentiellement d'agents de quartier et de brigades d'intervention, déjà actifs sur le terrain depuis plusieurs années. La mentalité de bon nombre d'officiers était que « leurs hommes avaient peut-être bien un problème », de sorte qu'ils avaient l'habitude de se tenir à l'écart.

Le point de départ du service formation était que les participants devaient remplir trois conditions : ils devaient suivre volontairement la formation, leurs heures devaient être récupérées et les groupes ne pouvaient accueillir plus de 15 participants.

Des réunions d'information ont été organisées à cet effet avec les formateurs/formatrices dans les commissariats pour toucher un maximum de participants potentiels et les informer sur l'objectif et le contenu de la formation proposée.

Cela a finalement donné trois profils de participants : les authentiques volontaires qui étaient motivés, les « volontaires de fait » qui ont été bombardés comme volontaires par leur supérieur, et dans quelques cas les « punis » et les « quasi-retraités » qui y ont été également obligés par leurs supérieurs.

Dans la structure hiérarchique de la gendarmerie de l'époque, il n'était guère question de spontanéité et on tombait facilement sur des volontaires « désignés ».

Les thèmes proposés s'inscrivaient dans le cadre d'un cours sur la « gestion des relations avec les immigrés ».

Un « formulaire » succinct « d'attente de formation » a été préalablement utilisé pour évaluer l'intérêt des participants et connaître les thèmes qu'ils souhaitaient aborder.

Selon le profil du participant (voir paragraphe précédent), le formulaire d'attente de formation traitait souvent de questions et de préoccupations concrètes, mais le formulaire nous est régulièrement revenu vierge, si ce n'est de temps à autre avec des tirades littéralement injurieuses du genre : « c'est un scandale d'obliger les gens à suivre ce genre de formation ».

Programme type :

Un cycle de formation se composait de 25 heures maximum et était divisé en trois parties :

- 1° Informations générales (3 x 3h30) avec comme thèmes l'histoire et l'évolution de l'immigration en Belgique, la situation (démographique) actuelle, les horizons culturels et religieux de la première génération (formation presque exclusivement axée sur les communautés turques et marocaines), la deuxième génération, les jeunes, de temps à autre les réfugiés, et une information sur le concept de l'intégration.
- 2° Informations pratiques (2 x 3h30) : analyse des expériences pratiques à l'aide de situations concrètes, de problèmes de communication et de situations de conflits.
- 3° Une journée-rencontre sur le terrain (max. 7h30) : rencontre avec la population immigrée locale par le biais de la vie associative locale ; visite d'une maison de jeunes, déjeuner avec un mouvement pour les femmes, visite d'une mosquée.

Methodologie appliquée

Le fil rouge du cycle fut la discussion et le dialogue. Il a d'abord été question d'une sensibilisation basée sur l'apport d'information. Ce n'était pas encore une véritable formation. Par formation, nous entendons effectivement un processus d'autoréflexion où les participants réfléchissent par le biais d'exercices de réflexion et d'intervision à leur propre fonctionnement personnel, relationnel et organisationnel en vue d'arriver à un degré de professionnalisme supérieur pour eux-mêmes et pour l'organisation.

L'accent a été initialement mis ici sur « l'autre », la « culture étrangère », l'individualité, en partant de l'idée « qu'on n'aime pas ce qu'on ne connaît pas ».

En soi, le premier volet était largement placé sous le signe de la réfutation des préjugés.

Lors des sessions, on a régulièrement fait appel à un « témoin privilégié ». Ce fut souvent un allochtone de la commune ou de la ville où se déroulait la formation qui, par le biais d'anecdotes, pouvait illustrer les thèmes abordés et directement renvoyer à la réalité de sa propre commune.

La journée-rencontre fut également très importante. Ce fut souvent un premier contact entre les forces de l'ordre et la vie associative locale de la population immigrée. Ce fut l'occasion de confronter les préjugés mutuels et de corriger ou de nuancer ses opinions.

Objectifs

Les objectifs initiaux de la formation étaient :

- * éliminer les préjugés (par l'information et le contact) ;
- * détendre l'atmosphère entre la police et les immigrés par la création d'une fonction de médiation entre les parties ;
- * dans l'espoir de provoquer un changement d'attitude.

Les objectifs initiaux n'ont pas vraiment été atteints. Il est clair et certain que l'espoir d'un changement d'attitude nécessite un véritable processus de formation et non de sensibilisation.

2.2.3 Formation de base dans les écoles de police et l'école de gendarmerie

L'attention à accorder à la thématique des immigrés a longtemps été négligée par les autorités concernées (Ministère de l'Intérieur). Pendant des années, les programmes de formation destinés aux agents et aux officiers de police ont eu pour sujet la « problématique des immigrés » sous le dénominateur commun « drogue, prostitution et immigration »¹⁵².

Le contenu des formations variait sensiblement d'une école à l'autre et s'inscrivait souvent dans le contexte des cours sur la déontologie ou les aptitudes sociales.

Certaines écoles avec une approche minimaliste se contentaient de faire appel au service formation du Commissariat royal pour qu'il « vienne parler de l'immigration pendant quelques heures » à des groupes de 50 à 200 recrues, dans le contexte habituel des préjugés classiques en matière de chômage, d'allocations familiales et de criminalité.

D'autres écoles se sont davantage intéressées à des thèmes comme l'histoire de l'immigration, les demandeurs d'asile, la situation socio-économique des immigrés, et ont organisé des activités de rencontre avec des associations d'immigrés ou des mosquées.

2.2.4 Convention avec le Ministère de l'Intérieur

Depuis le 1^{er} décembre 1996, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme signe chaque année des conventions avec le Ministère de l'Intérieur. Le contenu de ces conventions varie selon la région linguistique.

Du côté néerlandophone, l'accent est mis sur le suivi des plaintes déposées pour faits de racisme auprès des forces de l'ordre. La convention favorise d'une part la médiation locale entre les relais locaux du Centre et la police d'Anvers, de Gand, de Lokeren, de Hasselt, de Saint-Nicolas et de Malines. Dans ces villes, elle soutient d'autre part toute une série de projets ayant trait à la lutte contre le racisme et la discrimination. L'accent a été mis sur la relation entre la police et la communauté immigrée au niveau local.

Au début, il a été essentiellement question de concertations mensuelles avec la police d'Anvers, de propositions de formations à et avec la police de Gand, de participation au « dancingproject » dans la province du Limbourg, en collaboration avec la police et la gendarmerie, et de participation au projet « Recrutement et intégration de Belges d'origine étrangère dans les services de police ».

Le champ d'application des conventions a été systématiquement élargi au fil des ans. Le terrain d'action a ainsi été étendu à Lokeren et à Saint-Nicolas.

2.2.5 Personnel communal

La formation « Gestion des relations avec les immigrés » a été organisée dans différentes villes et communes pour le personnel fréquemment en contact avec des « étrangers » dans le cadre de leur profession. Ici aussi, il n'a pas toujours été question de participation volontaire.

Outre le thème classique des immigrés, on s'est davantage intéressé à la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés. Pour beaucoup de services communaux, c'était un phénomène nouveau et ils ne savaient pas très bien

comment s'y prendre. Souvent, les guichetiers et les employés de services tels que le CPAS ou la population en étaient réduits à leurs seuls moyens étant donné que sur le plan structurel, rien n'était prévu ou si peu.

On s'intéresse aussi davantage à l'accueil et à la communication.

2.2.6 Personnel pénitentiaire

A l'invitation de la Direction générale des établissements pénitentiaires, les directeurs et directeurs adjoints des prisons ont été informés de la formation proposée par le Centre. Libre aux directions de faire appel à nos services.

Plusieurs directeurs ont répondu à la proposition. Chaque formation a été précédée d'une visite approfondie de l'institution, au cours de laquelle nous avons pu discuter librement avec les gardiens et les détenus. Cette visite préalable était très importante pour pouvoir évaluer la réalité quotidienne des participants. Dans ces groupes, on s'est également rendu compte de l'importance déterminante du contexte (surpopulation, tensions entre mission de surveillance et accueil, structures plus ou moins rigides...) pour le fonctionnement du personnel.

Le personnel s'est vu proposer deux sessions de sensibilisation sur les cultures étrangères, l'asile, les possibilités de vivre l'islam dans un contexte pénitentiaire, etc.

2.2.7 Centres fermés

Dans tous les centres fermés pour illégaux et demandeurs d'asile, des cycles de sensibilisation de 15 heures ont été proposés aux membres du personnel. Selon la nature et la fonction du centre, cela concernait tantôt le personnel éducateur tantôt les agents de la sécurité.

Outre l'introduction à la thématique des réfugiés et à ses conséquences sur leur travail journalier, une session de pénologie (impact de la détention sur l'individu) a également été proposée en collaboration avec un directeur de prison. Certaines sessions ont également permis d'approfondir les horizons culturels de réfugiés d'Europe de l'Est, d'Asie, d'Afrique et de pays musulmans. Selon la nature de l'institution, la fonction et l'expérience du personnel, l'équipe de formation a été confrontée à plus ou moins de réticence.

2.2.8 Récapitulation de la phase de réticence-exclusion

Le principal bénéfice des activités de cette période a été la **levée effective des tabous**. Les thèmes sujets de frustrations pendant de nombreuses années ont enfin été abordés.

Pour la police et les services communaux, ces activités ont favorisé les **premiers contrats locaux** avec la vie associative de la population immigrée.

Une ombre toutefois : **un impact structurel insuffisant** avec trop peu de bonne volonté individuelle et des cadres supérieurs se tenant systématiquement à l'écart. Les donneurs d'ordre ne mettaient guère voire pas du tout en cause le fonctionnement et la responsabilité de leur propre institution.

L'approche axée sur l' « autre », l' « étranger », a mis tout le poids d'un seul côté, tandis qu'il n'y a **guère eu d'introspection** de l'autre. L'approche relativement unilatérale était culturalisante, avec un **risque de stigmatisation**.

2.3. La phase réactive - symbolique

Développement organisationnel pluraliste :

L'organisation propose une formation à certains collaborateurs. La participation à cette formation est généralement volontaire. Les moments de formation à la diversité traitent des thèmes suivants : informations relatives aux différentes cultures, communication interculturelle, lutte contre les préjugés, antiracisme, relations hommes-femmes, discrimination et brimades, différence de valeurs, égalité des chances à l'emploi, politique de la diversité pour les cadres dirigeants.

2.3.1 Forces de l'ordre

Dans les grandes villes, on est conscient qu'il faut travailler de façon plus proactive à la relation entre les forces de l'ordre et la population allochtone. La gendarmerie dispose d'une cellule multiculturelle, certains corps ont une cellule « immigrés » ou des officiers qui sont partiellement chargés de cet aspect de leur travail. Des actions dites de convivialité sont organisées pour réduire le « fossé » entre la police et les jeunes.

La loi antiracisme retient davantage l'attention de certains corps.

Le thème du recrutement d'allochtones dans les services de police est désormais inscrit à l'ordre du jour – notamment sous l'impulsion du Centre¹⁵³. On réfléchit à l'organisation de campagnes de recrutement et de formations préparatoires pour les femmes et les allochtones.

Pour éviter toute discrimination, cette formation préparatoire est ouverte à tous les candidats susceptibles d'en retirer quelque chose. L'optique à la base de tout cela est que la police devrait être un reflet de la société. Le service formation est représenté dans le groupe de travail qui coordonne cette matière au Ministère de l'Intérieur.

C'est dans ce contexte que le service formation a publié la brochure « Matrokko ma non tropo » - opération communication. La brochure s'adresse aussi bien aux services de police qu'aux mouvements de jeunes pour la jeunesse allochtone. Outre le volet informatif sur les possibilités de recrutement et le dépôt d'une plainte, les policiers et les jeunes ont largement eu l'occasion de s'exprimer.

De nombreuses anecdotes traduisent ce que vivent la police et les jeunes sur le terrain. Il n'est pas question de dire à l'un ou à l'autre « tu as raison », la brochure se veut une base d'échange et de rencontre.

La demande de formation est parfois motivée par le fait qu'un certain budget est prévu par les autorités locales ou de tutelle et que celles-ci s'entendent à ce que l'on profite de cette opportunité. En soi, cette motivation est peut-être douteuse, mais elle permet une acceptation plus large dans les corps de police et le développement d'une approche plus préventive.

Petit à petit, des demandes nous sont adressées dans un souci de professionnalisme. On pense davantage en termes de police de proximité. On constate également que les initiatives s'imposent souvent grâce à l'enthousiasme d'un petit nombre d'officiers ou d'instructeurs très motivés.^a

Le profil des participants change : après la proposition de cycles de formation aux officiers supérieurs et aux commissaires, la participation des cadres supérieurs est devenue une condition pour l'organisation d'une formation. Les chefs de corps doivent désormais « donner l'exemple » et montrer au corps qu'ils trouvent la thématique importante. Ici aussi, l'équipe de formation a été confrontée au début à pas mal de réticences, tandis qu'elle a connu un réel encouragement d'autres corps à l'organisation de formations.

Les formations proposées ne s'inscrivent plus dans le cadre de la « Gestion des relations avec les immigrés », mais évoluent davantage vers la « communication interculturelle », la « prise de position et la réaction face aux préjugés et aux discriminations » et là où cela s'avère opportun, vers le « recrutement et le maintien d'allochtones » dans le corps.

Pour les officiers, un module « traite des êtres humains » est également prévu et le concept de « gestion de la diversité » est progressivement introduit.

Programmes types :

➤ ***Communication interculturelle :***

Module pour les cadres dirigeants et le personnel de base. L'objectif est l'analyse de stratégies de communication en fonction d'une approche professionnelle et de la prévention des problèmes de communication.

Le point de départ est un travail sur la perception de l'autre et le processus de socialisation personnelle, et la reconnaissance de leur importance sur la communication. Compréhension des processus d'acculturation¹⁵⁴, tant pour soi-même que pour l'interlocuteur.

Réflexion sur l'influence de valeurs et de normes dans les processus de communication. Analyse des prédominances individuelles et collectives. Schéma de communication : aspects verbaux et non verbaux et contextualité. Maniement des langues et conseils linguistiques (interculturels). L'aspect de l'interprétation. Perte de qualité lors du processus de communication. Positionnement : donner et recevoir des instructions.

➤ ***Prise de position et réaction face aux préjugés et aux discriminations :***

Module pour les cadres dirigeants et le personnel de base. L'objectif est la compréhension des mécanismes qui engendrent l'exclusion et les discriminations et la façon d'y réagir de façon adéquate.

Le point de départ : la perception de l'autre et son propre processus de socialisation. Stéréotypes et leur fonction. Mécanismes de perception de l'autre. Aspects constitution de groupes et exclusion. Fonctionnement et fondements psychologiques des préjugés. Discriminations positives et négatives, différence avec l'action positive.

Analyse, sur le plan social, des niveaux et des motifs de discrimination (discrimination fondée sur le sexe, l'âge, le physique, la race...). Réaction aux préjugés et aux discriminations : pièges et conseils concrets.

Module complémentaire pour les officiers :

➤ ***Recrutement de femmes et d'allochtones dans la police :***

Travailler au recrutement et au maintien de candidats. Afflux de candidats : prise en compte des canaux de recrutement formels et informels. Organisation de campagnes. Formations préparatoires. Points de contact dans des commissariats locaux.

➤ ***Mutations internes :***

Analyse des dynamiques de groupe lors de l'afflux de femmes dans les organisations. Mécanismes de formation de stéréotypes. La théorie du contact comme ligne directrice. Guidance et parrainage. Clauses de non-discrimination. Analyse de la dynamique de la politique policière aux Pays-Bas.

Méthodologie appliquée

Dans cette phase, l'attention se porte effectivement sur l'organisation de processus de formation. Le fil rouge des différentes sessions se situe à quatre niveaux :

- *le niveau personnel* : introspection concernant sa propre socialisation, ses propres valeurs et normes, ses points forts et ses points faibles ;
- *le niveau relationnel* : comment se déroule la communication, comment dirige-t-on le comportement ;
- *le niveau culturel* : qu'est-ce qui est propre à une culture et qu'est-ce qui ne l'est pas, l'unicité de l'interlocuteur ;
- *le niveau contextuel* : l'influence de valeurs, de règles de comportement et de mécanismes dans sa propre organisation et le contexte social plus large.

Les sessions sont basées sur l'autoréflexion, l'intervision, une analyse personnelle et professionnelle, à l'aide de nombreux exercices et d'une discussion de cas concrets.

L'implication du cadre supérieur dans les formations vise le dépassement du caractère facultatif de la formation. En responsabilisant également le cadre, on peut espérer dans certains cas des améliorations structurelles.

Objectifs

L'élimination des tensions dans les rapports avec les communautés allochtones est effectivement atteinte en plusieurs endroits du fait d'une réflexion plus proactive et d'efforts de concertation. Cela n'exclut toutefois pas la persistance de tensions ou de dysfonctionnements. L'image générale de l'ennemi a toutefois manifestement fait place, chez beaucoup, à une approche plus nuancée de la réalité sociale. L'espoir d'un changement d'attitude est en train de se concrétiser dans plusieurs commissariats. La réalité sociale fait de plus en plus partie de la réflexion professionnelle sur ses propres agissements.

Le concept de la diversité entre timidement dans l'usage, mais on ne peut pas encore vraiment parler de mise en œuvre structurelle.

2.3.2 Formation de base dans les écoles de police et l'école de gendarmerie

Le service formation a opté pour un effet de multiplication en prévoyant la participation systématique de quelques instructeurs aux formations continuées du personnel.

Une « *formation de formateurs* » a ensuite été proposée à une douzaine d'instructeurs, avec échange de matériel didactique et partage d'expériences.

A partir des conclusions tirées de la formation, une note a été adressée au Ministère de l'Intérieur proposant la création d'un *Groupe de travail* interprovincial pour les chargés de formation en milieu policier, afin d'échanger d'une part des matériaux et des méthodes de travail et de former d'autre part une cellule de réflexion pour l'intégration du concept de « gestion de la diversité » dans les centres de formation. Après trois réunions et présentation d'une proposition actualisée à la hiérarchie, aucune suite n'a été donnée à la proposition en raison d'un remaniement ministériel.

Dans le cadre d'un *projet européen DGV-NAPAP*¹⁵⁵ (Non-governmental organisations and Police Against Prejudice/Organisations non gouvernementales et policiers contre préjugés), le service formation a travaillé avec la police communale d'Anvers et la gendarmerie de Bruxelles sur un programme transnational de deux ans en milieu policier.

Avec la police d'Anvers associée au projet relatif à la communication interculturelle et aux travaux de réflexion sur les préjugés et la perception de l'autre, nous avons travaillé sur *des parcours préparatoires à l'intention des allochtones et des femmes* en guise de préparation aux épreuves de sélection pour la carrière de policier, sur des formations « *Gestion de la diversité et communication interculturelle* » en collaboration avec la police de Rotterdam et sur un cours de « *Gestion de la diversité* » pour 330 membres du personnel, tant au niveau des cadres supérieurs que des cadres moyens et inférieurs.

Nous avons en outre intensivement collaboré avec le corps à la réalisation d'une *vidéo traitant des aptitudes au contact et à la communication*, et d'un *guide pédagogique* relatif à l'utilisation de la vidéo pendant la formation. Avec la gendarmerie de Bruxelles, nous avons travaillé sur le développement d'une attitude d'ouverture du personnel de la brigade dans ses relations avec les communautés allochtones et préparé les gendarmes à *l'intégration future de nouveaux collègues d'origine étrangère*.

Dans le cadre des *Etats généraux pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 29 novembre 1997*¹⁵⁶, le service formation du Centre a constitué un groupe de travail Police et gendarmerie qui s'est attaché à formuler des recommandations structurelles à destination des autorités.

Les recommandations comprenaient quatre volets :

- 1° Le recrutement d'allochtones dans les services d'ordre : sensibilisation, formation préparatoire et intégration ;
- 2° Formation de base et formation continuée des services de police ;
- 3° Code déontologique et sanctions ;
- 4° Traitement des plaintes pour faits de racisme dans la société et en milieu policier.

Les recommandations du Groupe de travail Police et gendarmerie des Etats généraux n'ont jamais été explicitement approfondies, parce que le dessin du cadre plus large de la réforme des polices nécessitait une attention prioritaire.

L'introduction de la réforme des polices a provoqué une baisse des activités du service formation dans ce secteur depuis 2000. L'excédent de formations proposées a glissé vers d'autres secteurs.

2.3.3 Convention avec le Ministère de l'Intérieur

D'autres projets sont prévus comme l'élaboration d'un manuel relatif aux situations de discrimination (en collaboration avec la police d'Anvers), l'association du Centre au projet « Nuisance zéro » à Lokeren (participation à un conseil consultatif) et au projet pilote « Dancing New-BBC » (Saint-Nicolas), l'organisation d'une journée d'étude et de tables rondes et l'organisation de sessions de formation dans les écoles de police d'Anvers et de Bruxelles.

En concertation avec le Ministère de l'Intérieur, il a été décidé de donner une nouvelle orientation à la convention à partir de 2002 :

- eu égard au vote par le parlement d'une loi antidiscrimination générale et au fait que le Centre verrait ses compétences élargies en la matière ¹⁵⁷, la convention a également été réorientée vers ce rôle futur du Centre, appelé à mettre à disposition son expérience des relations entre les services de police et les groupes de population discriminés.
- là où jadis chaque région linguistique avait sa convention avec un contenu différent, on a aujourd'hui une seule convention pour les deux régions linguistiques. Cela permet de lancer toute une série de projets nationaux, comme par exemple l'élaboration et la rédaction éventuelles d'une brochure « bonnes pratiques de gestion de la diversité » et le lancement d'un projet pilote « contrôle des crimes motivés par la haine ».

2.3.4 Personnel communal

Parallèlement aux développements observés au niveau policier et à l'attribution croissante de demandeurs d'asile à la plupart des villes et des communes, de plus en plus de responsables se rendent compte du besoin de soutien de leur personnel dans l'exercice de leur fonction.

Les membres du personnel avec une fonction d'accueil sont encouragés (voire obligés) de suivre une formation.

Dans les grandes lignes, nous constatons la même évolution que dans les services d'ordre :

- l'accent de la formation glisse de la « gestion des relations avec les immigrés » vers la « communication interculturelle ». La question de la meilleure gestion possible des préjugés et de réflexions discriminatoires est aussi de plus en plus souvent posée.
- dans les services communaux, les chefs de service ou les secrétaires sont également associés de façon systématique aux sessions. Dans les plus grandes communes ou villes, des cycles de formation sont organisés séparément pour les chefs de service, où l'on aborde le cas échéant la question de la venue de personnel allochtone et de la gestion de la diversité.

A la fin d'une formation, des recommandations sont souvent élaborées – en concertation avec les participants – pour améliorer l'environnement professionnel. Il s'agit souvent d'améliorations organisationnelles mais aussi matérielles. Il arrive parfois que nous assistions ensuite à la réalisation effective d'améliorations matérielles.

2.3.5 Autres services publics

Des services importants comme le FOREM, l'ORBEM/BGDA ont montré un certain intérêt pour les formations sur la communication interculturelle, la gestion des préjugés et l'arrivée d'allochtones sur le lieu de travail. Des formations ont ainsi été organisées pour les contrôleurs, les inspecteurs, les médiateurs, le personnel d'accueil et les chefs de service.

Nous avons chaque fois effectué au préalable une visite d'information auprès des groupes cibles en question pour pouvoir adapter au mieux les formations aux réalités de leur lieu de travail.

2.3.6 Agents pénitentiaires : formation de base

Après des sessions de formation dans 7 établissements pénitentiaires, une intervention structurelle a été demandée au Centre pénitentiaire pour la formation de base (PCBO-De Bres) à Bruges. Dans le cadre de la formation de base, 22 sessions ont été organisées autour de la communication interculturelle.

Dans le contexte de la réorientation de l'ensemble de la formation de base au PCBO, la direction et l'équipe de formation ont consenti à relever le défi d'intégrer la thématique de la communication interculturelle dans l'ensemble de la formation. L'avantage de ce genre d'approche est qu'elle réduit le risque de stigmatisation du fait qu'elle devient un élément structurel et que la direction et les instructeurs doivent eux-mêmes assumer leur responsabilité.

Dans cette optique, un collaborateur du service formation a passé en revue tous les cours de la formation de base et a suivi les différentes leçons afin de repérer celles qui pourraient intégrer des éléments touchant à la thématique de la communication interculturelle.

2.3.7 Un nouveau secteur : les entreprises

A la demande de la SABENA, des collaborateurs du service formation ont observé les activités du personnel de l'aéroport en vue de dispenser essentiellement des sessions d'information au personnel en formation continue et en formation de base. Il s'agissait essentiellement de personnes affectées à l'enregistrement, au contrôle, au transport et à la supervision.

Il est clair que la demande de formation était motivée ici par un souci professionnel d'optimisation du service à une clientèle variée.

La formation proposée portait essentiellement sur la communication interculturelle, le contexte culturel et religieux de la communauté juive, de la communauté d'Afrique noire et de la communauté musulmane.

Au total, 54 demi-journées de cours ont été données avec l'aide de partenaires externes. A noter dans cette entreprise le contexte international dans lequel on travaille tous les jours.

2.3.8 Le centre de formation de l'Armée belge

Suite aux incidents de 1997 pendant une mission en Somalie, le Centre a été associé à une « Etude des mécanismes pouvant mener à des attitudes de racisme au sein de l'Armée belge », finalisée en 1998. Dans le cadre de cette étude, il a été demandé au service formation d'organiser une « formation de formateurs » sur la diversité pour le service formation de l'Armée belge. La formation de 5 jours entiers + un « jour de récapitulation » a essentiellement porté sur la communication interculturelle, les mécanismes d'exclusion et de discrimination et la gestion de la diversité. Ce fut une formation de grande qualité avec une équipe de formation très dynamique qui tente d'appliquer la diversité dans son organisation.

Récapitulation de la phase réactive – symbolique

- La plupart des instances demandeuses se **rendent effectivement compte** qu'elles doivent bien tenir compte des changements qui s'opèrent dans le contexte social et proposer des formations pour soutenir leur personnel.
- La participation systématique des **cadres moyens et supérieurs** à la formation à titre d'exemple reste **symbolique**.
- D'un autre côté, il faut signaler qu'une grande partie de la dynamique développée est due aux **efforts de personnes motivées** qui continuent de militer – parfois contre la rigidité de l'organisation – pour faire accepter le thème de la diversité.
- A noter également **l'intégration structurelle croissante** de la thématique dans les formations de base et la formation continue. L'aspect « **formation de formateurs** » retient davantage l'attention.
- L'offre de formations s'étend au **fonctionnement professionnel** dans le contexte plus large du respect de l'individualité. L'accent n'est plus mis sur le thème des allochtones, qui a largement fait place à celui de la « communication interculturelle », de la lutte contre les préjugés et les discriminations sur un plan plus large. On découvre la notion de diversité.
- **Le recrutement d'allochtones** est de plus en plus à l'ordre du jour, mais la mise en œuvre est encore hésitante. On pense généralement à l'afflux de candidats, mais on ne prépare pas assez leur arrivée sur le lieu de travail et on ne se préoccupe guère des mutations internes.
- **Une difficulté** essentielle subsiste : beaucoup d'organisations ne réalisent pas encore suffisamment que la diversité peut devenir une caractéristique de l'organisation en tant que telle.

On constate effectivement que la mise en pratique de l'expérience acquise avec la formation est laissée aux participants en question. Sur le plan structurel, le personnel est rarement voire trop peu soutenu par la direction : les propositions d'amélioration des conditions de travail ne sont que trop rarement suivies, de sorte que la bonne vieille routine reprend le dessus.

2.4. La phase proactive - réceptive

Développement organisationnel pluraliste

Dans cette phase, l'organisation en tant que système commence à découvrir la diversité et le pluralisme. Les décideurs prennent petit à petit conscience du concept, ils acceptent que la diversité soit un thème important et qu'elle puisse être utile à l'organisation.

La diversité et le pluralisme deviennent des thèmes de politique pour l'organisation et pas seulement des thèmes de formation.

A noter que l'organisation est prête à réfléchir sur elle-même et s'engage dans des enquêtes afin d'évaluer sa propre culture d'organisation.

Sur la base des résultats d'enquête, des stratégies sont développées à court, à moyen et à long terme avec des objectifs bien définis selon un planning bien défini.

2.4.1 Les forces de l'ordre : convention avec le Ministère de l'Intérieur

Si l'accent était mis jadis sur les autorités locales et les services de police locaux, on s'intéresse aujourd'hui à la constitution de cellules de réflexion et à une concertation au *niveau fédéral*, comme par exemple sur le code de déontologie, le développement d'un concept de « diversité » et la participation au projet « community policing » (police intégrée ou police de proximité).

2.4.2 Entreprises

Dans l'aperçu de l'année 2002, on constate qu'aujourd'hui, les entreprises font également appel au service formation.

Cela se fait essentiellement dans le contexte des initiatives VESOC de la communauté flamande¹⁵⁸. Dans le cadre de l'élaboration d'un plan d'action pour la diversité, les entreprises peuvent (faire) organiser des formations autour de la communication interculturelle, de la gestion des différences, de la lutte contre le racisme quotidien sur le lieu de travail et de beaucoup d'autres points essentiels à la réalisation d'une répartition équitable des possibilités d'emploi et d'une véritable politique de la diversité.

Jusqu'à présent, les organisations avec lesquelles le service formation travaille se situent au niveau des trois premières phases du développement organisationnel pluraliste.

Pour donner une idée des possibilités de développement futur, nous présentons brièvement les phases 4 et 5.

2.5 La phase de redéfinition - transformation

Les actions entreprises dans la phase proactive-réceptive sont évaluées par un comité interne sous la direction d'un consultant externe et de nouvelles actions sont lancées. Les formations autour de la diversité ne sont plus traitées séparément, elles constituent une part essentielle des programmes de formation réguliers.

On opte pour une réflexion et un fonctionnement pluralistes.

2.6. La phase de changement ou phase inclusive

La diversité et le pluralisme sont intégrés dans l'ensemble des réglementations adoptées par l'organisation dans le cadre de sa politique. Un comité interne continue à suivre et à évaluer systématiquement les programmes de formation et leurs applications. La diversité et le pluralisme font partie intégrante de la mémoire collective de l'organisation de sorte que ces objectifs sont sans cesse poursuivis par l'organisation et les travailleurs.

2.7 Conclusion

D'un point de vue global, on constate une nette évolution au cours de la dernière décennie, même si celle-ci n'est pas égale dans les différents secteurs. Dans l'avenir, le service formation devra continuer à adapter son offre selon que le groupe cible se trouve dans la phase de réticence, la phase réactive ou proactive.

Dans chacune de ces phases, l'offre du service formation joue un rôle spécifique au niveau de la sensibilisation, de la formation (structurelle) et petit à petit de l'encadrement de la politique.

Il est également clair que dans l'avenir, la formation devra être de plus en plus intégrée dans des processus de changement plus larges qui font également leur apparition au niveau social.

Et si l'on doit tantôt avancer tantôt reculer, l'important est que tout le monde participe.

XX. LA LEGISLATION VISANT A COMBATTRE LA TRAITE DES ETRES HUMAINS¹⁵⁹.

1. Le flou qui entoure la définition de la notion de «traite des êtres humains»

Le législateur belge a choisi de ne pas donner de définition de la notion de «traite des êtres humains», mais de se référer à des dispositions légales nouvelles ou modifiées (article 77bis de la loi du 15 décembre 1980, articles 379 et ss. du Code pénal).

1.1. Les travaux parlementaires

La consultation des travaux parlementaires permet d'éclairer quelque peu les intentions du législateur¹⁶⁰. La raison d'être de l'introduction de l'article 77bis est de bannir toutes les formes d'exploitation d'étrangers qui se trouvent dans une situation précaire. La portée de cet article 77bis est large et couvre également les abus économiques. Sinon, il y aurait une interférence avec les propositions d'articles 379 et 380bis (ancienne numérotation) du Code pénal, qui portent plutôt sur la débauche et la prostitution.

L'article 379 du Code pénal vise à punir la personne qui satisfait non pas ses propres passions mais celles d'autrui. Cette nuance peut paraître dénuée d'importance, mais il n'en est rien: c'est elle qui permet aux articles 379 et ss. du Code pénal de se différencier des articles qui concernent l'attentat à la pudeur et le viol (articles 372 et ss. Code pénal)¹⁶¹. L'objectif de la loi du 13 avril 1995 n'est pas de punir la prostitution en tant que telle, mais l'exploitation qui en est faite.

Cette définition indirecte pourrait suffire si le phénomène de la traite des êtres humains n'avait pratiquement pas connu d'évolution.

Si l'essentiel de la jurisprudence porte encore sur le recrutement et l'exploitation de la prostitution alors que le trafic d'êtres humains est moins présent et donne en tout cas lieu à une jurisprudence contrastée, il n'en demeure pas moins que certains itinéraires, certains lieux (comme les parkings d'autoroute) et certains secteurs font de plus en plus souvent l'objet de vastes opérations de contrôle et d'interventions ciblées des services de police compétents, en collaboration par exemple avec l'inspection sociale et l'inspection des lois sociales.

Les informations qui nous parviennent à ce sujet par l'entremise des médias mêlent toute une série de dénominations: trafic d'êtres humains, traite des êtres humains, trafiquants, passeurs, victimes de la traite des êtres humains, clandestins, demandeurs d'asile, etc. Or, il est important de faire usage de la formulation adéquate compte tenu des conséquences qui peuvent en résulter pour le statut des victimes: selon les circonstances, elles pourront en effet être considérées comme des victimes bénéficiant d'une protection, ou comme des illégaux qui seront expulsés du pays.

1.2. La jurisprudence

Nous pouvons retenir de la jurisprudence que c'est surtout par rapport à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 que les nuances de fait peuvent être importantes pour qu'une personne puisse ou non être considérée comme victime.

Dans la formulation de l'article 77bis, l'élément matériel du délit réside dans le simple fait d'avoir contribué "*de quelque manière que ce soit, soit directement soit par un intermédiaire, à permettre l'entrée, le transit ou le séjour d'un étranger dans le Royaume*". Le fait que l'étranger réside de manière légale ou illégale sur le territoire belge est sans importance pour l'application de cet article¹⁶².

L'article 77bis ne vise donc pas tant la lutte contre le travail au noir, étant donné qu'il existe déjà des dispositions légales en ce sens, que l'étranger qui est mis au travail de manière illégale, qu'il soit entré ou qu'il réside en Belgique de manière régulière ou non. Autrement dit, s'il y a une infraction à la législation sociale et que l'étranger est victime des actes ou des abus décrits à l'article 77bis, § 1, 1° ou 2°, son employeur est passible d'une peine en vertu de cet article¹⁶³.

Les actes ou les abus en question¹⁶⁴ consistent:

- à faire usage à l'égard de l'étranger, de façon directe ou indirecte, de manœuvres frauduleuses, de violence, de menaces ou d'une forme quelconque de contrainte,
- ou à abuser de la situation particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve l'étranger en raison de sa situation administrative illégale ou précaire ou de son état de minorité, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale.

Les juges se concentrent plutôt sur l'existence d'une contrainte ou d'un abus et induisent habituellement l'élément matériel de cet élément moral¹⁶⁵. Le constat de l'exercice d'une contrainte ou d'un abus ou l'interprétation de la situation de fait revêtent donc une importance capitale.

C'est ainsi que le tribunal correctionnel de Neufchâteau¹⁶⁶ a jugé qu'il n'était pas établi que des prévenus avaient employé des travailleurs chinois sans couverture sociale afin d'abuser de leur situation. En effet, il leur était impossible de les inscrire puisqu'ils se trouvaient en séjour illégal. Par contre, les diverses infractions à la législation sociale (pas de permis de travail, pas d'inscription au registre du personnel ni de déclaration à la sécurité sociale) ont été retenues.

Le tribunal correctionnel de Dinant¹⁶⁷ n'a pas non plus retenu les préventions d'abus ou de contrainte vis-à-vis d'exploitants qui occupaient de la main d'œuvre chinoise dans un établissement horeca étant donné que le personnel du restaurant était logé et nourri et percevait 30.000 FB par mois. Là aussi, les préventions relatives à la législation sociale ont été retenues.

Certaines décisions font l'objet d'une motivation très succincte et affirment que le simple fait qu'un employeur enfreigne la législation sociale n'est pas suffisant en soi pour constituer l'élément moral de l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980¹⁶⁸. Mais si, outre l'absence de papiers et de protection sociale, il règne aussi dans des ateliers clandestins des conditions de vie et de travail qui peuvent être qualifiées d'inadmissibles, la même chambre estime qu'il s'agit d'un abus de la situation particulièrement vulnérable de travailleurs d'origine asiatique¹⁶⁹.

Le tribunal correctionnel de Tournai¹⁷⁰ a en revanche retenu la prévention basée sur l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980, bien qu'il ait constaté que le travailleur polonais employé dans l'exploitation agricole avait été *“bien traité et s'est trouvé satisfait de participer, outre son travail, à la vie de famille de son lieu d'accueil”*.

De même, le tribunal correctionnel d'Anvers¹⁷¹ a estimé que la victime qui a payé pour son voyage en Belgique et qui a ensuite été mise au travail pour une aumône et dans des conditions qui ne respectaient pas les dispositions en matière du droit du travail et de sécurité sociale se trouvait dans une position de vulnérabilité et que l'on a abusé de cette situation.

La prévention d'abus ou de contrainte est parfois déduite des conditions de transport. Le tribunal correctionnel de Furnes¹⁷² a ainsi estimé que le fait que des réfugiés indiens et pakistanais cherchant à gagner la Grande-Bretagne aient été cachés dans des sacs de jute à l'intérieur de la citerne d'un camion et que de l'argent ait été demandé pour effectuer ce transport permettait de penser que l'on avait abusé de la situation de faiblesse de ces étrangers.

Pour sa part, le tribunal correctionnel de Nivelles¹⁷³ considère que l'absence de plainte de la part de la victime qui était employée dans un restaurant chinois est davantage l'indice de sa situation précaire que de sa satisfaction. Les exploitants ont dès lors été condamnés en vertu de l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980.

Le tribunal correctionnel d'Anvers¹⁷⁴ a jugé que l'abus résidait dans le fait d'avoir généré de fausses attentes auprès de personnes cherchant à trouver des conditions de vie meilleures et qui se retrouvaient dans une situation de dépendance et d'exploitation. La cour d'appel d'Anvers a confirmé cette décision dans un arrêt du 19 décembre 2000.

Une affaire intéressante est celle d'une femme originaire de Guinée qu'une compatriote avait fait venir en Belgique pour assurer la garde des enfants. Dans son pays d'origine, elle travaillait sans le moindre salaire. En Belgique, elle ne percevait un salaire que de manière sporadique et servait plutôt de bonne à tout faire.

Cette femme s'est rapidement retrouvée dans une situation administrative précaire du fait de son illégalité et parce que son passeport était conservé dans un coffre auquel elle n'avait pas accès. En première instance¹⁷⁵, son employeur a été condamné sur la base de l'article 77bis vu qu'elle était allée chercher cette personne et qu'elle exerçait une contrainte en empêchant la victime de se déplacer librement. Le tribunal s'est aussi indigné de ce que la victime ne bénéficiait d'aucune protection sociale, en particulier contre les maladies et les accidents de travail, alors qu'elle connaissait des conditions de vie et de travail inacceptables.

Dans son arrêt du 25 avril 2001, la cour d'appel de Liège a estimé que l'article 77bis, § 1, 1° ne pouvait pas s'appliquer étant donné que la femme en question était venue en Belgique de son plein gré. En ce qui concerne l'article 77bis, § 1, 2°, la Cour a jugé qu'il y avait trop peu d'éléments de preuve pour pouvoir parler d'un abus de situation précaire parce que rien ne dit qu'elle n'aurait pas pu obtenir son passeport sur simple demande, qu'il y a des déclarations contradictoires des parties quant aux tâches à effectuer, que la partie civile jouissait plutôt d'avantages en nature et que le rythme de travail n'était pas comparable à celui d'un travail presté dans un atelier.

Cet arrêt a été confirmé par la Cour de Cassation¹⁷⁶: selon celle-ci, il ne résulte pas de la seule circonstance qu'un étranger qui entre ou séjourne en Belgique est victime d'infractions à la législation sur le droit du travail et la sécurité sociale que l'auteur de ces infractions commet également le délit réprimé par l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980.

Les opinions divergent donc au sujet de la conservation de documents dans un coffre puisque tant la cour d'appel d'Anvers que le tribunal correctionnel de Liège¹⁷⁷ sont d'avis que le fait que les papiers de la victime soient conservés dans un coffre est un indice de la situation extrêmement vulnérable dans laquelle se trouve la victime.

En effet, celle-ci ne jouit plus d'aucune liberté de mouvement étant donné qu'elle risque à tout moment de subir des contrôles policiers et de se faire expulser.

Bien que les termes de l'article 77bis soient relativement clairs, force est de constater que l'appréciation du tribunal ainsi que le nombre d'indices d'abus ou de contrainte restent des éléments essentiels.

Si l'appréciation qui est faite par les cours et tribunaux revêt une grande importance pour le statut de la victime, il en va tout autant des services judiciaires dits "de première ligne" qui sont confrontés au phénomène. Ainsi, il ne faut pas sous-estimer le rôle des préventions qui sont établies, y compris lorsqu'il s'agit de circonstances aggravantes. Dans certains cas, le juge qui statue sur le fond de l'affaire arrive par exemple à la conclusion que l'on est en présence d'une association, mais il ne peut pas en tenir compte parce que les préventions ne le mentionnent pas. Les magistrats du parquet jouent à ce niveau un rôle tout à fait crucial.

1.3. Les magistrats du parquet

Comment le phénomène est-il envisagé et traité au niveau des magistrats du parquet? Le rapport "Evaluation de la directive concernant la politique de recherche et de poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile – Col 12/99"¹⁷⁸ est éloquent à cet égard.

Bref rappel. En 1999, le Ministre de la Justice et le Collège des Procureurs-généraux approuvent une directive concernant la politique de recherche et de poursuites en matière de traite des êtres humains et de pornographie infantile. Ce texte vise à définir une politique uniforme et cohérente en établissant un cadre général et des critères prioritaires. Outre la mise en place d'une approche multidisciplinaire du phénomène, intégrant aussi le droit social et fiscal, la directive s'efforce d'atteindre ces objectifs par:

- * une bonne récolte de données par les services concernés,
- * des échanges de données entre les services compétents,
- * une coordination des activités de recherche et de poursuite.

En ce qui concerne le champ d'application, la notion de traite des êtres humains couvre dans cette directive aussi bien le phénomène de l'exploitation sexuelle que celui de l'exploitation non-sexuelle.

Une autre caractéristique de cette directive est qu'elle tient compte des intérêts de la victime. D'une part, elle invite à considérer la situation illégale dans laquelle se trouve la victime au niveau de son permis de séjour ou de la législation sociale en général comme un élément de vulnérabilité dont les organisateurs de la traite des êtres humains peuvent facilement abuser pour maintenir les victimes en leur pouvoir. D'autre part, elle accorde une attention particulière aux droits des personnes qui se prostituent, même si le paysage de la traite des êtres humains ne peut pas être confondu avec celui du secteur de la prostitution.

Nous laissons de côté l'évaluation relative aux connaissances, à la lisibilité et à l'application de la directive pour nous intéresser à ce que les parquets pensent de la définition de la notion de traite des êtres humains ainsi qu'à la distinction entre traite et trafic d'êtres humains.

La définition de la notion de traite des êtres humains est la source de nombreux problèmes d'interprétation. Les parquets la jugent¹⁷⁹:

- * trop vague et trop imprécise,
- * trop restrictive ou trop large,
- * trop axée sur la traite des femmes et moins sur la question de la législation sociale,
- * non conforme à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980,
- * ne tenant pas compte des mariages blancs, des trafics d'êtres humains, de l'adoption illégale et de l'utilisation abusive d'agences de voyage,
- * trop large parce qu'elle tient aussi compte de la prostitution d'étrangers en séjour régulier.

Les parquets sont souvent confrontés à des cas limites qu'ils doivent inclure dans la définition ou qui en ont au contraire été exclus:

- * trafics clandestins d'êtres humains,
- * trafics d'êtres humains pour lesquels aucune forme d'exploitation n'a pu être constatée,
- * exploitation purement économique dans le cadre de l'immigration clandestine,
- * cas d'immigration ou de transit clandestin,
- * travail au noir en dehors du cadre d'un réseau organisé.

Manifestement, les notions de traite et de trafic restent donc ambiguës. Au niveau des parquets aussi, certains magistrats considèrent comme une victime de la traite des êtres humains une personne en séjour illégal sur le territoire ou qui est arrivée chez nous dans le cadre d'un réseau, et d'autres pas. Un parquet éprouve ainsi des difficultés d'interprétation par rapport à la problématique des étrangers qui sont en possession d'un visa touristique et qui travaillent en Belgique contre une rémunération minimale mais qui sont venus dans notre pays de leur plein gré.

Les opinions divergent aussi en ce qui concerne la distinction entre traite et trafic d'êtres humains¹⁸⁰.

Certains parquets ne différencient pas ces deux notions, d'autres estiment que la notion de traite des êtres humains est plus large que celle de trafic d'êtres humains: pour eux, le trafic d'êtres humains ne concerne que le transport d'illégaux à prix fort tandis que la traite des êtres humains est liée à des formes d'exploitation et de mise au travail.

D'autres instances ont également participé à l'évaluation de la directive Col 12/99, à savoir les auditorats du travail, la police fédérale et la police locale.

1.4. Les auditorats du travail

Les problèmes d'interprétation sont apparemment moins nombreux au niveau des auditorats du travail¹⁸¹, mais ici aussi les différents concepts sont appliqués avec des nuances: certains se fondent résolument sur la teneur de l'article 77bis proprement dit tandis que d'autres utilisent la définition qui est donnée dans la circulaire.

Une fois de plus, c'est au sujet des cas limites que des divergences apparaissent, certains les considérant comme des affaires de traite des êtres humains et d'autres pas:

- * des travailleurs étrangers qui acceptent de travailler chez nous à des conditions raisonnables selon leurs propres normes,
- * le trafic d'êtres humains et l'exploitation socio-économique sans menaces ou violences,
- * le trafic de personnes qui ne sont pas des étrangers ou d'étrangers en séjour régulier sur le territoire,
- * l'application du concept de dignité humaine.

Ici aussi, les réponses données permettent de déduire que la limite entre trafic et traite des êtres humains n'est pas toujours facile à tracer.

1.5. La police fédérale

Enfin, les mêmes problèmes d'application de la notion de traite des êtres humains apparaissent aussi dans le rapport des services de la police fédérale¹⁸². Afin de cerner avec davantage de précision ce que les services des arrondissements judiciaires entendent par traite des êtres humains, on leur a demandé de puiser un exemple dans leur pratique quotidienne de terrain.

Voici comment leur exemple a été formulé: "quelqu'un à qui toutes sortes de promesses ont été faites et qui s'est endetté pour pouvoir se rendre en Belgique. Il se trouve dans une situation telle qu'il est contraint d'accepter n'importe quel travail. Des pressions sont souvent exercées à son égard, entre autres en lui confisquant ses papiers d'identité et ses documents de voyage, en menaçant d'avertir sa famille qu'il ou elle se prostitue ou en l'isolant tout en lui affirmant que les services de police sont aussi corrompus que dans son pays d'origine".

Pour ce qui est du trafic d'êtres humains, il ressort des réponses fournies que les services de police assimilent souvent cette notion à celle de réseaux clandestins d'immigration ou de réseaux organisés qui visent l'asile économique. La cellule centrale 'Traite des êtres humains' estime qu'il est plus difficile de parler de victimes en cas de trafic d'êtres humains étant donné que les personnes concernées acceptent les conditions de leur transport et font l'objet de moins de pressions, alors qu'en cas de traite des êtres humains l'intégrité physique de la personne est constamment menacée.

A presque tous les niveaux d'intervention des services judiciaires, ce sont les "nouvelles" formes de traite des êtres humains (en dehors donc de la prostitution) qui sont la source de problèmes parce qu'elles échappent en quelque sorte aux lois et directives existantes.

1.6. Au niveau européen

Au niveau européen, une décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre la traite des êtres humains¹⁸³ est entrée en vigueur le 1er août 2002. On peut lire dans l'exposé des motifs figurant dans la proposition présentée par la Commission¹⁸⁴ que la Commission a participé à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée, dont les deux protocoles additionnels portent respectivement sur le trafic illicite de migrants et sur la lutte contre la traite des personnes (cfr infra).

La Commission considère cependant que "l'adoption par les Nations unies de deux protocoles distincts, respectivement sur la traite des êtres humains et sur le trafic illicite de migrants, souligne la complexité des différentes formes de mouvements illicites de population qui sont le fait des organisations criminelles

internationales. Alors que le trafic illicite de migrants pourrait être considéré comme un crime contre l'État et suppose souvent que le passeur et le migrant partagent un intérêt mutuel, la traite des êtres humains constitue un crime contre des personnes et a pour objet leur exploitation¹⁸⁵.

Il est très douteux qu'une telle motivation constitue une avancée pour les problèmes d'interprétation auxquels sont aujourd'hui confrontées les instances judiciaires. D'une part, il est clair que le raisonnement européen vise à contenir l'immigration illégale et que la problématique du trafic d'êtres humains est un peu trop facilement évacuée, comme si les clandestins négociaient avec les passeurs sur un pied d'égalité. D'autre part, il est faux de dire que la traite des êtres humains ne constitue pas un crime contre l'Etat, ne fût-ce que par le non-respect des lois sociales et le non-paiement des cotisations sociales.

Toujours selon la Commission, la proposition de décision-cadre va plus loin que le protocole des Nations Unies en matière de traite des êtres humains en parlant de:

- * abus d'autorité, influences ou pressions,
- * autres formes d'abus.

A notre avis, la définition du protocole des Nations Unies est tellement large que ces dispositions complémentaires ne constituent pas une extension du champ d'application.

Cette extension était souhaitée pour lutter contre certaines pratiques, comme:

- l'obligation pour une personne de se mettre au service d'une autre afin de rembourser ses dettes, sans qu'elle ait d'autre choix ou qu'elle puisse résister aux pressions,
- l'exploitation de la vulnérabilité de certaines personnes, comme des handicapés physiques ou mentaux ou des personnes en séjour illégal sur le territoire d'un Etat membre et qui sont dans une situation qui ne leur laisse (du moins le pensent-elles) plus d'autre choix.

En citant de telles situations dans l'exposé des motifs, on court le risque d'exclure une fois de plus certaines formes nouvelles de traite des êtres humains. Du reste, la législation belge en vigueur permettrait déjà de procéder à cette extension du champ d'application. Mais l'avantage d'une telle décision-cadre est qu'elle aura pour effet d'harmoniser les législations des différents Etats-membres et donc de faciliter et de rendre plus cohérente la coopération entre eux. On ne pourra que se féliciter qu'une approche transnationale soit adoptée en ces matières.

1.7. Au niveau international

La Convention des Nations Unies contre la criminalité transfrontalière organisée¹⁸⁶ a été signée par la Belgique à Palerme le 12 décembre 2000¹⁸⁷. Le texte de base est en effet accompagné de deux protocoles:

- *Protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants;*
- *Protocole contre le trafic illicite de migrants par terre, air et mer, additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée.*

Les dispositions de la Convention s'appliquent aux deux protocoles, sauf disposition contraire de la Convention.

La traite des êtres humains y est définie comme suit:

“Aux fins du présent Protocole:

- a) *L’expression “traite des personnes” désigne le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil de personnes, par la menace de recours ou le recours à la force ou à d’autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d’autorité ou d’une situation de vulnérabilité, ou par l’offre ou l’acceptation de paiements ou d’avantages pour obtenir le consentement d’une personne ayant autorité sur une autre aux fins d’exploitation. L’exploitation comprend, au minimum, l’exploitation de la prostitution d’autrui ou d’autres formes d’exploitation sexuelle, le travail ou les travaux forcés, l’esclavage ou les pratiques analogues à l’esclavage, la servitude ou le prélèvement d’organes;*
- b) *Le consentement d’une victime de la traite des personnes à l’exploitation envisagée, telle qu’énoncée à l’alinéa a) du présent article, est indifférent lorsqu’un quelconque des moyens énoncés à l’alinéa a) a été utilisé*
- c) *Le recrutement, le transport, le transfert, l’hébergement ou l’accueil d’un enfant aux fins d’exploitation sont considérés comme une “traite des personnes” même s’ils ne font pas appel à aucun des moyens énoncés à l’alinéa a) du présent article;*
- d) *Le terme “enfant” désigne toute personne âgée de moins de 18 ans”.*

Cette définition est plus que probablement la plus large ayant jamais été appliquée jusqu’ici et clarifie les situations qui doivent être considérées comme des cas de traite des êtres humains.

La définition du trafic d’êtres humains est tout aussi claire, mais au moment de présenter le protocole, les Nations Unies ont été attentives à ce que cette problématique s’inscrive dans le cadre plus large de la lutte contre la pauvreté et de la coopération au développement. D’autre part, elles affirment aussi la nécessité de traiter dignement les migrants et d’assurer la défense pleine et entière de leurs droits.

La définition donnée est la suivante:

“Aux fins du présent Protocole:

- a) *L’expression “trafic illicite de migrants” désigne le fait d’assurer, afin d’en tirer, directement ou indirectement, un avantage financier ou un autre avantage matériel, l’entrée illégale dans un Etat Partie d’une personne qui n’est ni un ressortissant ni un résident permanent de cet Etat;*
- b) *L’expression “entrée illégale” désigne le franchissement de frontières alors que les conditions nécessaires à l’entrée légale dans l’Etat d’accueil ne sont pas satisfaites;*
- c) *L’expression “document de voyage ou d’identité frauduleux” désigne tout document de voyage ou d’identité:*
 - i. *qui a été contrefait ou modifié de manière substantielle par quiconque autre qu’une personne ou une autorité légalement habilitée à établir ou à délivrer le document de voyage ou d’identité au nom d’un Etat; ou*
 - ii. *qui a été délivré ou obtenu de manière irrégulière moyennant fausse déclaration, corruption ou contrainte, ou de toute autre manière illégale; ou*

iii. *qui est utilisé par une personne autre que le titulaire légitime;*

d) *Le terme “navire désigne”*

Il est important de signaler que l'article 5 du protocole susmentionné stipule clairement que les migrants ne peuvent pas faire l'objet de poursuites pénales s'ils sont victimes d'actes punissables selon l'article 6, qui est lui aussi formulé de manière large et englobe à peu près n'importe quelle situation imaginable.

Même si la philosophie et la volonté de combattre la traite des êtres humains dans tous les domaines sont les mêmes, il n'y en a pas moins des nuances sensibles quant au sort et aux droits des victimes.

Il reste donc encore pas mal de pain sur la planche pour donner une définition correcte des phénomènes de traite et de trafic d'êtres humains, pour situer cette problématique dans un cadre suffisamment large, pour permettre aux victimes de faire valoir leurs droits et pour donner aux travailleurs de terrain les outils nécessaires pour ce faire. Au niveau de la définition, il est clair que la loi du 13 avril 1995 relative à la lutte contre la traite des êtres humains et la pornographie infantile doit être actualisée.

2. Confusion concernant la possibilité d'intenter une action en justice

Si une meilleure définition peut faciliter les choses au moment d'entamer une procédure judiciaire, il convient de souligner que, durant le déroulement de la procédure, la victime doit aussi avoir un minimum de certitudes quant à la possibilité même d'intenter une action en justice dans les conditions où elle le souhaite. Une clarification de cette question constituerait aussi un pas en avant pour les trois centres d'accueil spécialisés¹⁸⁸ ainsi que pour le Centre pour l'égalité des chances.

2.1. En son nom propre

Le Centre pour l'égalité des chances et quelques centres spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite des êtres humains peuvent ester en justice en leur nom propre afin d'obtenir réparation du préjudice qui a été occasionné aux objectifs qu'ils poursuivent¹⁸⁹.

Les juges acceptent sans difficultés la constitution de partie civile des centres. Dans la plupart des cas, lorsque le prévenu est condamné, le juge leur octroie un franc symbolique en raison de l'atteinte à leur objet social.

Il convient néanmoins d'attirer l'attention sur une décision du tribunal correctionnel de Bruxelles du 8 mai 2000¹⁹⁰, qui a octroyé au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ex æquo et bono un montant de 100.000 FB comme dédommagement moral dans un cas de traite des êtres humains dans le domaine de la prostitution.

Remarquons qu'en matière de traite des êtres humains et contrairement à l'article 5, dernier alinéa de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie¹⁹¹, le Centre pour l'égalité des chances n'a pas besoin de l'accord de la victime pour intenter une action en son propre nom.

Ceci a donné lieu à des discussions lors des travaux préparatoires¹⁹². La position qui a finalement prévalu est que la terreur qui règne dans les réseaux de prostitution pourrait dissuader des femmes de donner leur accord pour

qu'une action soit intentée contre un souteneur ou un exploitant d'un réseau, au vu des risques de représailles qui existent dans ce milieu.

Le droit d'intenter une telle action en justice est régi par l'article 11 de l'Arrêté royal du 16 juin 1995 relatif à la mission et la compétence du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en matière de lutte contre la traite internationale des êtres humains, ainsi qu'à l'exécution de l'article 11 § 5 de la loi du 13 avril 1995 contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile¹⁹³.

Les demandes de reconnaissance sont examinées par le Ministère de la Justice, Administration des Affaires pénales et criminelles.

2.2. Au nom des victimes

La situation dans laquelle les centres interviennent au nom des victimes et peuvent présenter un mandat écrit qui les y autorise ne pose aucun problème. En revanche, ce qui est contesté par certains jugements, c'est la possibilité qui leur est laissée d'intenter une action au nom des victimes sans l'accord explicite de celles-ci et donc sans mandat.

Même si la loi entretient une certaine ambiguïté à cet égard, cette interprétation n'en paraît pas moins trop restrictive et en contradiction aussi bien avec les travaux préparatoires¹⁹⁴ de la loi du 13 avril 1995 qu'avec la doctrine¹⁹⁵.

Cette ambiguïté entraîne une jurisprudence contrastée, bien que les travaux préparatoires indiquent clairement la nécessité de recourir à cette technique pour protéger les victimes contre toute une série de formes d'intimidation qui ont même déjà coûté la vie à certains. L'application de cette technique peut être particulièrement importante lorsque la victime n'ose pas saisir la justice, lorsqu'elle réside à l'étranger ou est déjà retournée dans son pays.

Une certaine souplesse existe cependant vis-à-vis de victimes mineures qui ne peuvent pas saisir la justice toutes seules. La Cour d'appel de Bruxelles¹⁹⁶ a autorisé le Centre pour l'égalité des chances à se constituer partie civile au vu de "la nécessité dans certains cas de protéger les victimes qui (...) font l'objet de diverses formes d'intimidation et de représailles". La cour relève également que "bien que la loi du 13 avril 1995 ne précise pas textuellement que ce droit peut être exercé au nom des victimes, cette possibilité a été précisée lors des débats parlementaires". En l'occurrence, la victime était mineure, mais rien n'autorise à penser, dans la motivation de la cour, que sa décision aurait été différente s'il s'était agi d'une victime majeure puisque l'âge n'est que l'un des éléments pris en considération pour autoriser le Centre à intenter une action en justice: "les actes de terreur et de violence subis par [la victime], les risques de représailles à l'égard des membres de sa famille ainsi que [son] jeune âge justifient l'action du Centre en son nom".

Dans une autre affaire, le tribunal correctionnel de Bruxelles¹⁹⁷ a aussi reçu la constitution de partie civile du Centre au nom d'une victime mineure sans exiger de mandat, mais malheureusement aussi sans motiver sa décision. En appel, il n'a pas non plus été fait mention du mandat, bien que la victime fût entre-temps devenue majeure.

Dans un arrêt du 11 mai 1999, la cour d'appel de Gand a également autorisé en principe la constitution de partie civile du Centre sans mandat¹⁹⁸.

En revanche, le tribunal correctionnel de Bruxelles¹⁹⁹ a déclaré irrecevable l'action que le centre d'accueil spécialisé Pag-Asa a intentée au nom de la victime parce que la représentation d'un mineur par une association ne reposait sur aucune base légale. Selon le tribunal, la loi du 13 avril 1995 ne procure pas à l'asbl la base juridique nécessaire pour pouvoir représenter la victime mineure.

Un récent jugement de la cour d'appel d'Anvers a également rejeté la constitution de partie civile du Centre au nom de trois victimes en raison de l'absence de mandat en ce sens²⁰⁰. La Cour a ajouté qu'en application de l'article 440 du Code judiciaire, seuls les avocats ont le droit de plaider, sous réserve certes des exceptions prévues par la loi. Mais à ses yeux, la loi du 13 avril 1995 ne prévoit pas explicitement d'exception à l'article 440 du Code judiciaire. Le Centre ne peut donc pas ester en justice afin de défendre des intérêts individuels au nom des victimes.

La situation est donc particulièrement confuse, pour le plus grand préjudice des victimes qui vivent dans des conditions de vulnérabilité extrême. Mais ce n'est pas tout...

2.3. L'étendue de la compétence à ester en justice des centres²⁰¹

Un grave problème de compétence se pose quant au domaine d'intervention des centres spécialisés et donc aussi du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cette problématique a été soulevée à l'occasion d'une affaire de tourisme sexuel sur laquelle s'est penché le tribunal correctionnel de Bruges²⁰².

Il s'agissait d'un Belge qui avait été arrêté en Thaïlande pour avoir abusé sexuellement d'un jeune garçon. Le tribunal l'a condamné pour attentat à la pudeur sans violence sur un mineur, en vertu de l'article 372 du Code pénal, mais l'a acquitté de la prévention basée sur l'article 379 du même Code au motif qu'il a agi pour satisfaire ses propres passions et non celles d'autrui²⁰³.

En conséquence de quoi, le tribunal a rejeté la requête du Centre pour l'égalité des chances, qui s'était constitué partie civile en son nom propre et au nom de la jeune victime thaïlandaise. La cour d'appel de Gand a confirmé ce jugement dans son arrêt du 11 mai 1999, rejetant à son tour la requête du Centre et reprenant de manière plus détaillée le raisonnement du tribunal de première instance.

Pour comprendre la portée de ce jugement, il convient de rappeler la loi du 15 février 1993 qui institue un Centre pour l'égalité des chances et qui définit ses compétences. Suite à l'entrée en vigueur de la loi du 13 avril 1995, cette loi du 15 février 1993 a été complétée d'une disposition selon laquelle le Centre est compétent pour ester en justice "dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi pourrait donner lieu". Cette adjonction se réfère donc clairement à l'ensemble du contenu de la loi du 13 avril 1995. Autrement dit, en vertu de la loi du 15 février 1993 amendée par l'entrée en vigueur de la loi contenant des dispositions en vue de la répression de la traite des êtres humains et de la pornographie infantile, le Centre est autorisé à ester en justice à propos de toutes les dispositions contenues dans la loi du 13 avril 1995. Il s'agit donc d'une compétence large.

L'article 11 § 1 de la loi du 13 avril 1995 (exécution de la loi) précise néanmoins qu'il faut comprendre par 'traite des êtres humains' d'une part les infractions visées à l'article 77bis de la loi du 15 décembre 1980 et d'autres part les infractions visées aux articles 379 et 380bis, § 1, 1°, §§ 2 et 3 (désormais article 380) du Code pénal²⁰⁴. Cette disposition limitative n'englobe donc en aucun cas le contenu général de la loi visant à réprimer la traite des êtres humains.

La constitution de partie civile du Centre dans cette affaire avait une double raison. Elle reposait avant tout sur la première prévention, basée sur l'article 379 du Code pénal, et était à ce titre juridiquement inattaquable. Mais dès l'instant où la cour a acquitté l'accusé de la prévention basée sur cet article, elle a logiquement rejeté la requête du Centre dans la mesure – et uniquement dans cette mesure – où elle se fondait sur cette prévention.

La constitution de partie civile du Centre était aussi basée sur la deuxième prévention: attentat à la pudeur sans violence sur un mineur, réprimé par l'article 372 du Code pénal. Sur ce point, le Centre a pris position en faveur d'une interprétation large de la loi du 13 avril 1995 étant donné que l'article 372 n'est pas mentionné à l'article 11, § 1, mais figure dans l'énumération de l'article 10ter qui a été inséré dans le Titre préliminaire du Code d'Instruction criminelle par l'article 8 de la loi du 13 avril 1995. Le tribunal a cependant opté pour une interprétation stricte et donc restrictive de la loi et n'a pas accepté la requête du Centre sous prétexte que l'article 11 § 1 de la loi du 13 avril 1995 ne l'autoriserait pas à ester en justice.

L'article 372 du Code pénal fait pourtant partie des dispositions pour lesquelles une règle d'extraterritorialité a été introduite, à savoir l'article 10ter du Titre préliminaire du Code d'Instruction criminelle. Cette disposition manifeste une volonté de combattre la traite des êtres humains sous tous ses aspects, en tenant compte de la dimension internationale du phénomène.

Ce jugement n'en a pas moins été confirmé par la Cour de Cassation dans un arrêt du 22 mai 2001²⁰⁵, malgré l'avis favorable à une cassation qui avait été émis par le Procureur-général. Sans une intervention du législateur, cet arrêt aura d'importantes répercussions sur les compétences des centres qui sont habilités à intenter une action en justice pour des faits de traite des êtres humains.

En gros, le raisonnement de la Cour de Cassation est le suivant: le Centre est compétent pour ester en justice dans tous les litiges résultant de l'application de la loi du 13 avril 1995, mais celle-ci définit clairement en son article 11, § 1 ce qu'il faut entendre par traite des êtres humains.

La Cour parvient à cette conclusion au terme d'une analyse formelle du texte qui n'est pas tout à fait cohérente. Elle ignore aussi bien les dispositions contenues dans la loi du 15 février 1993 que le fait que le Chapitre I de la loi du 13 avril 1995 est intitulé 'traite des êtres humains' et que la définition de la traite des êtres humains donnée à l'article 11 ne vaut que pour l'application du Chapitre V de la loi.

Une analyse de cette interprétation de la loi fait aussi apparaître que, dans ce raisonnement, les compétences du Centre et des centres spécialisés manquent de la plus élémentaire cohérence.

Le Centre peut par exemple ester en justice lorsque la victime est majeure et est emmenée en vue d'être prostituée (art. 380bis, § 1, 1^o; à présent art. 380, § 1, 1^o), mais pas pour les mêmes faits si cette victime est mineure (art. 380bis, § 4, 1^o; à présent art. 380 § 4, 1^o). Par contre, il serait compétent pour assister des victimes mineures lorsqu'une personne est soupçonnée de diffuser de la pornographie enfantine (art. 383bis C.pén.). D'autre part, le Centre peut défendre les intérêts des victimes majeures vis-à-vis de ceux qui les recrutent en vue de les prostituer (art. 380bis, § 1, 1^o; à présent art. 380, § 1, 1^o), mais il ne peut pas ester en justice vis-à-vis de ceux qui exploitent leur débauche ou leur prostitution (art. 380bis, § 1, 4^o; à présent art. 380, § 1, 4^o).

La motivation élaborée par la Cour a aussi une conséquence directe sur la compétence du Centre pour intenter une action au nom des victimes. Maintenant que la Cour estime que le Centre n'a de personnalité juridique que dans les limites des compétences prévues par la loi, il ne peut agir au nom des victimes que lorsqu'il est compétent pour le faire, même s'il dispose d'une procuration ou d'un mandat.

Cette décision entraîne également des conséquences directes pour les centres spécialisés dans l'accueil des victimes de la traite des êtres humains qui sont habilités à intenter une action en justice pour des actes de traite des êtres humains, en leur nom propre et au nom des victimes. La loi du 13 avril 1995 définit leur compétence dans les mêmes termes que pour le Centre pour l'égalité des chances. La signification que lui donne la Cour de Cassation s'applique donc à eux aussi.

Cette interprétation de la loi du 13 avril 1995 et l'incohérence qu'elle entraîne n'ont pas pu être voulues par le législateur. Dans sa conclusion à propos de cette affaire, le Procureur-général affirme à juste titre qu'on ne peut déduire à aucun moment des travaux préparatoires au parlement que l'objectif ait été de réduire la compétence des centres aux seuls litiges auxquels peut donner lieu l'application des dispositions citées au Chapitre V. Les raisons pour lesquelles la Cour a choisi dans cette affaire de ne pas suivre la conclusion du Procureur-général restent extrêmement obscures.

Cet arrêt a donc fortement restreint les compétences des centres à intenter une action en justice, mais la situation pourrait peut-être encore être pire.

Il reste bien sûr aussi la numérotation inadéquate de la loi sur la traite des êtres humains, qui n'a pas été adaptée à la nouvelle numérotation du Code pénal introduite par la loi du 28 novembre 2000 relative à la protection pénale des mineurs. Cette loi a instauré des modifications à la fois de forme et de fond. La loi relative à la traite des êtres humains telle qu'elle est aujourd'hui publiée dans les codes juridiques se réfère donc à des articles qui n'existent plus ou qui ont subi des modifications fondamentales de contenu. Une analyse formelle du texte pourrait dès lors alimenter à l'avenir des différences de jurisprudence qui ne feraient qu'accroître l'incertitude juridique pour les victimes.

Une fois de plus, il est donc évident que la loi du 13 avril 1995 doit être réactualisée, si l'on veut éviter une paralysie complète des instances habilitées à intenter une action en justice.

3. Pour l'avenir: clarifier les possibilités d'effectuer un travail

Pour les victimes de la traite des êtres humains, la possibilité de travailler est étroitement liée à leur statut de séjour. En effet, la circulaire du 1er juillet 1994 concerne à la fois la délivrance des titres de séjour et des autorisations d'occupation.

Dans une première phase de 45 jours (ordre de quitter le territoire), les victimes n'ont pas de droit à l'emploi.

Dans une deuxième phase de trois mois, les personnes en possession d'une déclaration d'arrivée peuvent être mises provisoirement au travail. Leur employeur éventuel recevra, de la Région compétente, une autorisation provisoire d'occupation, à l'instar de ce qui est prévu pour les candidats réfugiés.

Enfin, les personnes qui ont été autorisées à séjourner plus de trois mois (CIRE: "séjour temporaire") peuvent être mises au travail, avec un permis de travail B, par l'employeur qui aura obtenu pour elles une autorisation d'occupation de la Région compétente.

Normalement, "l'autorisation d'occupation n'est accordée que s'il n'est pas possible de trouver parmi les travailleurs appartenant au marché de l'emploi un travailleur apte à occuper de façon satisfaisante et dans un délai raisonnable, même au moyen d'une formation professionnelle adéquate, l'emploi envisagé", conformément

à l'article 8 de l'Arrêté royal du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers²⁰⁶.

L'article 9 (15°) du même Arrêté royal prévoit cependant une exception pour les personnes qui séjournent légalement en Belgique dans le cadre des mesures de lutte contre la traite des êtres humains: il n'est pas tenu compte de la situation du marché de l'emploi pour l'octroi de leur autorisation d'occupation.

Cette réglementation entraîne bien entendu énormément de formalités administratives, ce qui n'est pas évident ni pour la victime en question, ni pour son employeur potentiel.

D'importantes modifications sont toutefois intervenues dans cette matière. Le 19 juillet 2002, le Conseil fédéral des Ministres a approuvé la réforme de la réglementation relative à l'engagement de travailleurs étrangers et aux permis de travail. Le but principal de cette réforme est de simplifier le système, d'éviter les formalités inutiles ainsi que les pertes de temps et d'énergie, au bénéfice à la fois des employeurs et des travailleurs.

Nous nous contenterons d'expliquer les modifications qui concernent les victimes de la traite des êtres humains. Le système de l'occupation provisoire (pendant la durée de la déclaration d'arrivée) et du permis B (séjour temporaire) sera supprimé et remplacé par un permis de travail C. Les personnes telles que les victimes de la traite des êtres humains, titulaires d'un permis de séjour de durée limitée et qui peuvent espérer obtenir un permis de séjour de durée illimitée, ont droit à un permis de travail C, renouvelable et valable pour tout employeur pendant un an.

Les avantages du nouveau système sont clairs pour toutes les parties concernées:

- La tâche de l'employeur est allégée étant donné qu'il ne doit plus demander le permis: c'est le travailleur qui doit introduire la demande.
- En cours d'année, le travailleur peut changer d'employeur sans devoir demander de nouveau permis de travail. Une conséquence importante pour les victimes de la traite des êtres humains est qu'elles auront aussi accès au travail intérimaire.
- Les Régions verront aussi leur tâche allégée, mais elles ne perdront pas leur compétence de contrôle puisque les permis devront être renouvelés chaque année et que les Régions peuvent profiter de cette occasion pour vérifier si l'intéressé séjourne encore légalement dans le pays.

On ne pourra que se réjouir de ces modifications, qui permettront une plus grande autonomie, en particulier pour les victimes de la traite des êtres humains.

Ces modifications ont été adoptées dans un arrêté royal du 6 février 2003²⁰⁷.

4. Clarifier la question des indemnités octroyées aux victimes?²⁰⁸

4.1. Les indemnités octroyées par les cours et tribunaux

Lorsque l'on consulte la jurisprudence, on ne peut que constater que les montants alloués aux victimes sont relativement peu conséquents et varient entre 25.000 et 700.000 FB. Des confiscations importantes sont possibles dans certains cas²⁰⁹.

Les montants octroyés dépendent bien sûr de la gravité des faits, de la longueur de la période infractionnelle et, parfois, de l'importance des profits perçus au détriment des victimes. Dans certains cas, les juges allouent une somme provisionnelle à la victime – généralement un franc – et désignent un expert pour le surplus, afin d'essayer d'évaluer au mieux le dommage qu'elle a subi.

Ainsi, le tribunal correctionnel de Bruxelles²¹⁰ a désigné un expert "aux fins de déterminer les séquelles tant physiques que psychologiques encourues par la partie civile suite aux agissements des prévenus"; d'évaluer en conséquence le dommage matériel encouru et le préjudice esthétique ainsi que la nécessité de la poursuite d'un soutien psychologique ou psychiatrique.

La plus grosse difficulté en matière d'indemnisation des victimes réside dans le recouvrement effectif des sommes attribuées par les cours et tribunaux. Dans la grande majorité des cas en effet, les personnes condamnées pour traite des êtres humains organisent ou simulent leur insolvabilité, de sorte que les victimes sont rarement indemnisées. Ne perdons pas de vue non plus que lorsqu'il s'agit d'un réseau, la plaque tournante de celui-ci se trouve souvent à l'étranger et échappe donc à l'emprise des instances judiciaires.

Cette situation est choquante compte tenu de ce que ces victimes ont dû surmonter.

Les cours et tribunaux font toutefois preuve de créativité en la matière. La confiscation est une peine prévue par l'article 42 du Code pénal et est explicitement mentionnée aux articles 77 bis de la loi du 15 décembre 1980 et à l'actuel article 382 ter du Code pénal, à cette différence que pour ces deux articles, la confiscation peut être appliquée "même si la propriété des choses sur lesquelles elle porte n'appartient pas au condamné". Les magistrats disposent donc d'une arme puissante: confisquer des biens appartenant aux condamnés, puisque l'appât du gain est au cœur du phénomène de la traite des êtres humains.

En principe, l'Etat devient propriétaire des biens confisqués, mais rien ne s'oppose à ce qu'ils soient utilisés, en tout ou en partie, pour indemniser les parties civiles, en particulier dans le cas de sommes d'argent.

C'est ce qu'a décidé le tribunal correctionnel de Bruxelles²¹¹ dans une décision qui peut être qualifiée d'innovante. Il s'agissait d'une affaire de trafic où d'importantes sommes d'argent avaient été saisies sur les prévenus et où les deux victimes s'étaient vues accorder chacune 100.000 FB de dommages et intérêts. Le tribunal a prononcé la confiscation des sommes saisies et a attribué directement aux parties civiles les montants qui leur revenaient, attribuant le reste à l'Etat. Cette décision a été confirmée dans son principe par la cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt 14 juillet 1999²¹².

Ces décisions font fonction d'exemple. De cette manière, les victimes de la traite des êtres humains peuvent être indemnisées rapidement et de façon efficace. En effet, d'autres procédures basées sur un jugement au fond (saisie conservatoire ou exécutoire, saisie-arrêt conservatoire) exigent des efforts financiers tellement

conséquents qu'elles ne sont accessibles ni aux victimes, ni aux centres spécialisés qui disposent de moyens financiers trop limités.

4.2. Fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence

Outre les formes "classiques" d'indemnisation, il est aussi possible de faire appel au Fonds spécial pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence²¹³. Il s'agit néanmoins d'une forme d'aide de substitution qui est liée à des conditions très restrictives.

L'une de ces conditions est que la victime se soit constituée partie civile, ait signifié une citation à comparaître ou ait introduit une procédure auprès du tribunal civil et n'ait pas perçu d'indemnisation (suffisante) de la part de la personne condamnée pour les actes de violence. Les victimes de la traite sont très nombreuses à être dans ce cas de figure, mais un obstacle leur barre généralement l'accès au Fonds.

La loi stipule en effet que "la victime doit, au moment où l'acte de violence est commis, être de nationalité belge ou avoir le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le Royaume"²¹⁴. C'est bien sûr là que le bât blesse.

Cette difficulté a fait l'objet d'une question préjudicielle posée à la Cour d'Arbitrage par la Commission pour l'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence.

La question était de savoir si cette condition de nationalité ou d'autorisation de séjour ne crée pas une discrimination en ce qu'elle "exclut du droit à l'indemnisation des personnes victimes de la traite des êtres humains qui par définition, au moment de leur entrée sur le territoire, ne bénéficient pas du droit de séjour".

Dans un arrêt du 13 décembre 2000²¹⁵, la Cour a jugé que, compte tenu du texte et des objectifs de la loi, cette condition ne constitue pas une discrimination et qu'il "appartient au législateur d'étendre ou non la protection qui est offerte aux victimes de la traite des êtres humains."

Pour parvenir à cette conclusion, la Cour part du principe que l'aide qui est instituée par la loi au bénéfice de victimes d'actes intentionnels de violence n'est pas une aide matérielle au sens de l'article 1^{er} de la loi organique des centres publics d'aide sociale, mais une aide subsidiaire limitée à certaines situations. En adoptant cette législation, l'Etat n'a pas eu l'intention d'assumer la moindre présomption de responsabilité, mais a plutôt voulu faire jouer la solidarité entre les membres d'une même nation. Après une analyse du statut spécifique des victimes de la traite des êtres humains ainsi que de l'objectif du Fonds, comme on l'a entre autres souligné lors des travaux préparatoires, la Cour décrète que la loi du 1 août 1985 et la législation relative à la traite des êtres humains règlent des phénomènes sociaux distincts et n'ont pas la même finalité.

Il est un fait qu'au moment où les victimes entrent sur le territoire, elles ne répondent pas aux conditions imposées pour pouvoir bénéficier d'une intervention du Fonds d'aide aux victimes d'actes intentionnels de violence et qu'elles ne sont pas encore en séjour régulier au moment où ces actes de violence sont commis. Mais au moment où elles pourraient adresser leur demande à la Commission, elles jouissent d'un statut officiel, même s'il est un peu particulier.

Le législateur n'est pas resté inactif non plus dans cette problématique. Une proposition de loi²¹⁶ visant à amender la loi du 1 août 1985 portant des mesures fiscales et autres a été déposée. Cette première version visait surtout à introduire des modifications permettant à la Commission de traiter les demandes de manière plus simple et plus efficace.

Cette proposition a fait l'objet d'un amendement du Gouvernement²¹⁷ qui stipulait que: "au moment où l'acte de violence est commis, la victime est de nationalité belge, a le droit d'entrer, de séjourner ou de s'établir dans le

Royaume ou s'est vue octroyer par la suite par l'Office des Etrangers un permis de séjour dans le cadre d'une enquête relative à la traite des êtres humains".

Enfin, le 16 juillet 2002²¹⁸, le Gouvernement a déposé un nouvel amendement insérant les termes "à durée indéterminée" entre les mots "permis de séjour" et "dans le cadre".

En vertu de ce dernier amendement, seules les victimes titulaires d'un permis de séjour à durée indéterminée seraient donc autorisées à adresser une demande d'intervention au Fonds, pour autant bien entendu que les autres conditions soient remplies. Après une navette entre la Chambre et le Sénat, le texte a été adopté le 13 mars 2003 en séance plénière et soumis à la sanction royale²¹⁹. Il n'a toutefois pas encore été publié au Moniteur belge à ce jour.

5. Manque de clarté quant à l'extension de l'article 77bis

Début 2002, les paragraphes 4bis et 4ter ont été ajoutés à l'article 77bis. Ils visent à prévoir des mesures contre les propriétaires d'immeubles insalubres qui exploitent la situation de précarité de leurs locataires. Ces derniers peuvent être des victimes de la traite des êtres humains, mais aussi d'autres personnes. Le Centre est habilité à intenter une action en justice pour l'article 77bis en tant que tel. La question qui se pose est de savoir si, suite à cette extension, le Centre pourrait aussi intervenir dans des cas de location de taudis par des propriétaires sans scrupules. Ceci serait en contradiction avec l'esprit de la loi, mais ne serait pas impossible du point de vue strictement juridique.

XXI. LA PARTICIPATION A LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

1. Introduction

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale n'a pas choisi par hasard le thème de la participation pour sa contribution au bilan décennal du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. En effet, le Service a notamment pour mission d'apporter son soutien à la participation et au dialogue entre les différents acteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

C'est à la suite du Rapport Général sur la Pauvreté²²⁰ que le Service a été instauré par «un accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté²²¹» en 1999. Le Service a été créé au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

L'accord de coopération confie les missions suivantes au Service (art. 5 §1):

- répertorier, systématiser et analyser les informations en matière de précarité d'existence, de pauvreté, d'exclusion sociale et d'accès aux droits sur la base d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs ;
- formuler des recommandations et des propositions concrètes en vue d'améliorer les politiques et les initiatives de prévention de la précarité d'existence, de lutte contre la pauvreté et d'intégration des personnes dans la société ;
- rédiger, au moins tous les deux ans, un « Rapport sur la Précarité, la Pauvreté, l'Exclusion sociale et les Inégalités d'accès aux droits » ;
- émettre des avis ou rédiger des rapports intermédiaires sur toute question relative aux domaines relevant de ses missions ;
- organiser une concertation structurelle avec les plus démunis.

Selon l'accord de coopération « Pour réaliser les objectifs définis sous § 1^{er}, le Service associe d'une manière structurelle et continue à ses travaux les organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment, en faisant usage de la méthodologie basée sur le dialogue, telle qu'elle a été développée lors de l'élaboration du 'Rapport général sur la Pauvreté' ». L'expression « méthode de dialogue » est lancée. Les activités actuelles du Service consistent, pour une grande part, à coordonner des groupes thématiques et à leur apporter un soutien. Ces groupes de travail rassemblent des Associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole et – en fonction du stade auquel le dialogue est arrivé – des représentants d'administrations et d'institutions publiques, de mutualités, de syndicats, d'organisations d'aide sociale locale etc. Des groupes de concertation se penchent actuellement sur les thèmes suivants :

- le droit à la protection de la santé : groupe de concertation 'accessibilité aux soins de santé' ;
- le droit au travail et à la protection sociale : groupes de concertation 'travail, emploi, protection sociale, activation et revenus' et 'évaluation de la législation et des pratiques des CPAS' ;
- le droit de fonder une famille et le droit à la protection de la vie familiale : groupe de concertation 'la famille et le placement d'enfants pour cause de pauvreté' ;
- les indicateurs de pauvreté : groupe de concertation 'croisement des savoirs, une nouvelle forme de recherche-formation-action relative aux indicateurs de pauvreté en Belgique'.

- La connaissance acquise dans ces groupes thématiques et leurs conclusions nourrissent le rapport bisannuel rédigé par le Service. En juin 2001, ce dernier a présenté son premier rapport bisannuel intitulé « En dialogue, six ans après le Rapport Général sur la Pauvreté ». Le deuxième rapport bisannuel sera publié en décembre 2003.

La participation occupe donc une place centrale dans les travaux du Service. Toutefois, vu les principes de travail et l'encadrement qu'implique une telle approche participative (nous les exposons par la suite), remplir les diverses missions du Service n'est pas chose aisée (pensons à la combinaison du travail de recherche et du travail de préparation politique avec le soutien au dialogue).

Dans les sections suivantes, nous relevons d'abord l'attention accrue accordée aux possibilités de participer existant dans notre société. Ensuite, nous examinons deux questions qui – au vu de l'expérience du Service – nous paraissent cruciales pour une réelle participation des personnes pauvres. Premièrement, pourquoi la participation des personnes pauvres est demandée : l'est-elle en raison de son caractère représentatif (dimension collective ?) ou de son expertise (caractère d'expertise) ? Deuxièmement, nous soulevons l'importance de permettre un débat et un dialogue entre les différents acteurs œuvrant dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (notamment les personnes pauvres) car dans la pratique, on choisit souvent de consulter séparément ces acteurs. Nous terminons en mentionnant certaines conditions de la participation.

2. Une attention accrue à la participation

Parler de participation à la politique, c'est faire référence à l'état de droit démocratique dans lequel nous vivons. Le droit de vote est une des formes essentielles de participation pour toute démocratie ; il en constitue même un des fondements. Il n'est pourtant pas suffisant. C'est pourquoi, ces dernières années, l'attention pour d'autres formes de participation s'est incontestablement accrue. Les pouvoirs publics prennent des initiatives en la matière, à différents niveaux (cf. les auditions, les référendums, les sondages et la possibilité de réagir à des notes politiques par Internet etc.) et des forums de discussion sont organisés (cf. les tables rondes...).

Des possibilités de faire entendre sa voix sont aussi de plus en plus souvent revendiquées. Depuis longtemps déjà, il existe des groupements d'intérêt qui soutiennent les occasions de participer offertes à leur base. Actuellement, de nouvelles pistes de participation politique sont explorées, à différents niveaux (local, régional, national et international), dans différents domaines (social, environnement...), avec différents objectifs (plus ou moins précis) et au moyen de structures plus ou moins durables. Citons le mouvement des altermondialistes (avec entre autres l'organisation du Forum social mondial de Porto Alegre et du Forum social belge). Dans ces forums de discussions, les questions de société sont traitées de manière plus globale. Leur organisation est certainement moins institutionnalisée que les lieux de concertation classiques. D'une part, ils offrent moins de garantie en matière de procédure et de méthode de travail mais, d'autre part, ils laissent plus de place à l'inventivité et à la créativité. Callon, Lascoumes et Barthe, qui ne sont pas insensibles aux avantages de ce qu'ils nomment les forums hybrides, appellent à leur utilisation en complément de la démocratie représentative actuelle. «Entre en action une démocratie que l'on peut qualifier, après d'autres auteurs, de dialogique. En épongeant les incertitudes qu'elle place au cœur du débat, elle enrichit la démocratie représentative traditionnelle, celle que nous proposons d'appeler démocratie délégative » (Callon, Lascoumes, Barthe, 2001 : 25).

La participation des personnes vivant dans la pauvreté est aussi favorisée. Cela se traduit non seulement au niveau de la politique mais aussi dans d'autres domaines tels que l'aide aux personnes (développement de méthodes comme l'empowerment, le travail communautaire où la participation est toujours l'un des principes méthodologiques essentiels) et la recherche scientifique (utilisation de méthodes de recherche participative).

La volonté d'impliquer davantage les classes sociales défavorisées dans la politique est exprimée à différents niveaux politiques. Mentionnons, en guise d'illustration, l'intention européenne de garantir « la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion, notamment sur leur situation, sur les politiques et sur les actions développées à leur endroit » (Conseil de l'Union européenne, 2000 : 9).

3. Des questions concernant la participation politique des personnes pauvres

3.1. Contexte

Dans les paragraphes suivants, nous nous penchons sur deux questions relatives à la participation politique des personnes pauvres. Pour ce faire, nous nous basons sur l'expérience acquise dans le cadre des initiatives dans lesquelles le Service a été ou est encore impliqué :

Le dialogue relatif à la protection de la vie de famille

Il est actuellement en cours en Communauté française. Y participent deux associations, à savoir ATD Quart Monde et Luttes Solidarités Travail (LST), la Direction générale de l'aide à la jeunesse de la Communauté française et des directeurs, des conseillers et des délégués mandatés par leurs organes de concertation respectifs. Ce dialogue bénéficie du soutien du Service.

Il a été entamé à la demande de la Conférence interministérielle de l'Intégration sociale, en novembre 1995, d'étudier l'application des décrets relatifs à l'aide à la jeunesse «dans l'optique d'éviter les placements pour raison de pauvreté et de préserver la relation parents-enfants » (Rapport d'avancement, chapitre «Le droit à vivre en famille », 2001).

Le Plan d'action national pour l'inclusion sociale (PANincl.)

Les états membres de l'UE ont reconnu, lors du Conseil européen de Lisbonne, que la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté constitue un élément important de la modernisation du modèle européen et nécessite une approche coordonnée.

Le Sommet européen de Nice, en décembre 2000, a défini quatre objectifs communs. Parmi ceux-ci, on trouve la volonté de mobiliser tous les acteurs²²².

En juin 2001, chaque Etat membre a présenté un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (PANincl) qui décrit ses priorités et les efforts à consentir pour les années 2001 - 2003 (de juin à juin), afin de

promouvoir l'inclusion sociale et la lutte contre l'exclusion sociale, en conformité avec les objectifs communs. La prochaine série de plans d'action nationaux est prévue pour juin 2003.

Le Gouvernement belge a reconnu n'avoir pas eu assez de temps pour consulter les associations de lutte contre la pauvreté : «Faute de temps, le premier PANincl. s'est limité à une amorce de dialogue » (Ministère fédéral des Affaires sociales, de la Santé publique et de l'Environnement, 2001 : 10). Par contre, il a demandé au Service d'organiser une concertation, dans un délai de 6 mois, pour évaluer la mobilisation autour de ce plan afin de préparer le prochain prévu pour juin 2003.

La concertation sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale

Dans le cadre de la réforme de la loi relative au minimum de moyens d'existence, le Ministre de l'Intégration sociale a demandé au Service d'organiser une concertation avec les associations de lutte contre la pauvreté sur le projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale.

Une fois les résultats de cette concertation très brève (septembre et octobre 2001) remise au Conseil des Ministres, le Service a créé un groupe de concertation. Ce dernier a choisi de travailler sur le long terme pour évaluer non seulement la législation en matière d'aide sociale mais aussi les pratiques des CPAS chargés de son application.

La question suivante sert de fil conducteur à la réflexion : « la législation relative à l'aide sociale ainsi que les pratiques des CPAS garantissent-elles l'accès effectif aux droits fondamentaux? ». En présentant des éléments relatifs aux initiatives mentionnées ci-dessus, nous voulons, dans les paragraphes qui suivent, d'une part insister sur l'importance de la participation et, d'autre part, mettre en avant certains points nous paraissant essentiels pour la concrétisation des processus de participation. Qu'il soit clair que la participation, aussi importante soit-elle, ne va pas de soi. De nombreuses questions peuvent être posées et il nous semble dès lors important de mettre en évidence certaines conditions et certains obstacles.

3.2. La participation : un enjeu collectif ou l'émergence d'une expertise ?

La participation des personnes vivant dans la pauvreté à l'élaboration et l'évaluation des politiques repose souvent sur une confusion et une tension. La participation se justifie-t-elle comme la représentation d'une force collective ou est-elle d'abord encouragée comme une expertise?

L'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, qui crée le Service, désigne singulièrement les "organisations dans lesquelles les personnes les plus démunies s'expriment" comme des interlocuteurs essentiels du processus de lutte contre la pauvreté. En effet, c'est en s'associant, en se rassemblant, en prenant la parole dans une démarche collective, que se construit et s'organise une pensée, une parole. Les personnes pauvres mettent leurs expériences en commun et entament un dialogue avec d'autres.

En cela, il est possible de comparer les organisations de lutte contre l'exclusion à la naissance du mouvement ouvrier. Tout comme les organisations ouvrières, celles qui se donnent comme but la lutte contre la pauvreté cherchent à favoriser la conscientisation de leurs membres à propos de leur condition. Dépassant leurs situations spécifiques, la nécessité des liens de solidarité est mise à jour. Les associations mettent ainsi en place les conditions d'une lutte pour la réalisation d'objectifs communs.

L'importance de l'aspect collectif dans un contexte de participation n'est pas neuf et cependant il reste toujours fragile et la tentation est grande, pour ceux qui "consultent", de sérier les interlocuteurs de façon à ne pas devoir faire face à des revendications collectives trop fortes. De même, prétendre consulter la société civile via ses organisations peut aussi servir de moyen de manipulation, en s'adressant à certaines associations plutôt que d'autres, ou en influençant leur parole par le biais du subventionnement. (Seckinelgin, 2002).

Une autre façon de justifier la parole des personnes vivant dans la pauvreté est de mettre en avant son caractère d'expertise. Il ne s'agit plus ici de recevoir une parole construite collectivement mais de solliciter un avis technique recueilli individuellement. Le recours à l'argument de l'expertise est cependant contesté par certains dans la mesure où elle peut contribuer à occulter le caractère éminemment politique des choix.

Dans un contexte où la participation est fortement encouragée, un enjeu de taille se profile: la légitimité de la participation des personnes concernées à l'élaboration et à l'évaluation des politiques trouve-t-elle sa source dans sa qualité d'expertise ou dans son caractère représentatif ? S'agit-il de rechercher un avis technique, autorisé, circonstancié et univoque, puisque expert, ou de recueillir un avis représentatif, concerté, d'une certaine population, parfois fruit de concessions mais ouvert au débat avec d'autres ? Il nous semble très important que dès le début d'un processus de concertation, il soit clairement expliqué pourquoi des efforts en matière de participation sont demandés et consentis.

La tension entre la dimension collective et la dimension d'expertise est fortement présente dans le contexte européen. La méthode ouverte de coordination, dans laquelle se déploie la stratégie de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, détermine les procédures suivies. Le Conseil européen définit des lignes directrices communes ainsi qu'un calendrier. Aux termes fixés, chaque Etat membre diffuse un rapport qui reprend toutes les mesures mises en place au niveau national. Chaque Rapport national fait l'objet d'un peer review²²³. Enfin, sur la base d'un Rapport conjoint qu'elle a rédigé, la Commission formule des recommandations pour chaque pays.

La première participation au processus européen s'est donc faite sur une base nationale. Dans l'ensemble, cette participation a été jugée insuffisante par l'EAPN²²⁴ : "Le manque de consultation et de participation des populations en situation de pauvreté et des ONG où elles sont représentées ou qui les accompagnent a constitué la principale faiblesse lors de la rédaction de la plupart des plans gouvernementaux.(...) Les réseaux envisagent de privilégier lors de leurs actions de pression sur les gouvernements, leur exigence d'un mécanisme permettant une véritable consultation et participation des populations pauvres." (EAPN, 2002: 17).

Mais dans une stratégie par définition ouverte, "les ONG semblent en mesure d'utiliser les nouvelles opportunités de la stratégie européenne pour renforcer leur légitimité au niveau européen et national" (Pochet, 2002 : 172). On assiste ainsi à la constitution de réseaux européens d'ONG dynamiques qui développent un regard critique sur cette stratégie et diffusent une bonne connaissance des enjeux européens et des possibilités d'action.

Certains auteurs ne manquent pourtant pas de relever les écueils que pose le renforcement de la participation au niveau européen. Ainsi Darmon note qu'au fil des textes produits par la Commission, un glissement s'opère dans la justification de la demande de participation. Après un certain temps "la participation des ONG se justifie du fait de leur connaissance des réalités du terrain et de leur capacité à mettre cette expertise au service, non seulement de la mise en œuvre, mais de la définition même des politiques. A l'objectif initial de participation démocratique s'est donc substituée, sans que cela pose problème, ni aux institutions, ni aux ONG elles-mêmes (...), l'idée de consultation d'expertise. Autrement dit, les ONG ne sont pas considérées comme des canaux

d'expression citoyenne, mais comme des canaux d'information, qui viennent pallier les lacunes des institutions communautaires. Ce déplacement d'objectifs est masqué par le fait que l'expertise des ONG du social consiste principalement en leur bonne connaissance des populations qu'elles accompagnent" (Darmon, 2002 : 71).

3.3. La nécessité d'un débat de société large et ouvert

L'intention d'impliquer davantage les personnes pauvres dans la politique est présente à différents niveaux politiques. Cela ne saurait toutefois suffire, le débat doit être ouvert à d'autres acteurs aussi. En effet, il est important que d'autres soient impliqués dans les échanges sur l'élaboration et l'application de la politique, à savoir ceux qui l'appliquent et ceux à qui elle est destinée.

Souvent, la participation des différents groupes ou acteurs concernés se résume malheureusement à leur consultation bilatérale. Un débat élargi est rarement amorcé. Rappelons à cet égard l'exemple européen : il semble qu'aucun vaste débat avec les différents acteurs n'ait eu lieu pendant l'élaboration des plans d'action nationaux.

Dans le cadre du projet de loi sur le droit à l'intégration sociale, le Ministre de l'Intégration sociale avait demandé que les réactions des associations à ce projet de loi fassent l'objet d'une note. Certes, il était très important que les associations aient la possibilité de réagir à ce projet de loi, ayant un impact direct sur la vie de nombreuses personnes pauvres (à plusieurs reprises déjà, elles avaient demandé à être consultées) mais ce n'était pas suffisant. Ici non plus, aucun débat n'a pu être entamé ni avec les personnes chargées d'appliquer la politique (les assistants sociaux des CPAS par exemple), ni avec les interlocuteurs sociaux ou d'autres organisations concernées par ce thème (par exemple des organismes de l'emploi et de la formation) etc. Dès lors, après avoir remis au Ministre de l'Intégration sociale la note qu'il avait demandée, le Service a pris l'initiative de rassembler ces différents partenaires autour de la table afin de lancer un dialogue sur la législation et les pratiques du CPAS. Bien entendu, le choix des personnes invitées à un tel débat et de l'objectif poursuivi revêt une grande importance.

Cet élément, le débat, est très présent tant dans la méthode de travail du Service que dans les structures qui l'accompagnent. Différentes composantes de la société sont représentées dans la Commission d'accompagnement²²⁵ du Service, ce qui permet de mener un débat sur les travaux du Service. La possibilité de débattre est également ancrée dans la méthode de travail du Service. En effet, ce dernier a non seulement pour mission de collaborer avec les associations dans lesquelles les personnes pauvres prennent la parole mais aussi de mettre autour de la table différents acteurs dans le cadre d'un processus de dialogue. Nous pouvons distinguer plusieurs étapes dans un tel processus. Dans la première, les associations explorent la problématique et une première note est rédigée. Dans une deuxième phase, elles échangent leurs idées sur ce thème avec différentes instances. Dans une troisième phase, on essaie d'aboutir à un nouveau savoir – élaboré ensemble. Cette connaissance peut ensuite être communiquée au monde politique et au grand public.

4. *En guise de conclusion : quelques conditions concrètes requises pour la participation*

Il existe déjà une abondante littérature sur les conditions requises pour une telle participation. Dans cette section, nous présenterons quelques éléments ressortant des projets dans lesquels le Service est impliqué.

Primo, nous ne soulignerons jamais assez l'importance de la durée de la concertation. Trop fréquemment, les chances de réussite de la concertation et du débat sont hypothéquées par les échéances politiques. En effet, le temps imparti pour la concertation est souvent trop court.

Or pour que les membres des associations puissent débattre d'un thème au sein de leurs associations respectives, de nombreuses démarches sont nécessaires : formation sur la législation actuelle, évaluation des pratiques, information sur les modifications prévues... Le dialogue sur la protection de la vie familiale mené depuis cinq ans déjà - en plusieurs étapes - constitue une expérience positive. Une première phase, qui s'est déroulée de mars 1998 à février 2001, a consisté en des échanges à partir d'une note des deux associations, un cycle de formation à la lecture du décret relatif à l'aide à la jeunesse destiné aux militants de ces associations et une recherche universitaire sur l'apport de la parole des familles dans la protection de la jeunesse. Au cours d'une deuxième phase allant d'avril 2001 à mai 2003, les participants ont échangé leurs idées sur les relations entre une famille et un service d'aide à la jeunesse envisagées selon une approche chronologique. Un texte rédigé en commun par tous les partenaires sera disponible en mai 2003.

Secundo, mentionnons la nécessité de donner aux différents interlocuteurs des informations suffisantes et qui soient semblables pour tous. Soulignons aussi qu'assurer par écrit un suivi complet et clair du processus présente des avantages : les comptes rendus relativement exhaustifs de toutes les réunions des groupes de concertation décrits et les notes intermédiaires - rédigées à intervalles réguliers - donnent à tous les participants les mêmes possibilités de suivre le processus et permettent aux acteurs, à différents moments, de dire qu'ils sont d'accord avec différents éléments. La possibilité de mentionner explicitement dans une note quels éléments font l'objet d'une discussion est parfois utilisée aussi. Il est clair que les comptes rendus des réunions et les notes sont précieux car ils garantissent la transparence, offrent aux participants la possibilité de réagir et d'évaluer le processus etc. En ce sens, ils sont incontestablement des instruments essentiels pour la poursuite de la concertation.

Nous avons déjà mentionné l'importance du choix des personnes invitées à la concertation. Dans le cas de la concertation sur la protection de la vie familiale par exemple, des interlocuteurs supplémentaires ont rejoint le groupe en fonction de l'étape de la discussion. Un échange a d'abord été organisé entre deux Associations et la Direction générale de l'aide à la jeunesse ; dans une phase ultérieure, des professionnels de l'aide à la jeunesse ont aussi été invités aux réunions du groupe de concertation. Mais l'objet de la concertation ou du débat et le stade du processus de décision au cours duquel la concertation intervient ont aussi leur importance. En effet, pour que la participation soit effective, il est primordial que les groupes concernés soient impliqués dès le début dans le processus de décision ou de recherche (définition d'objectifs...) et pour tous les aspects du thème (donc aussi pour les points de départ fondamentaux et pas seulement pour des détails).

La perspective dans laquelle la participation s'inscrit doit être clairement définie et expliquée. Souvent, les participants disent craindre que les résultats d'une concertation passionnante certes mais aussi exigeante se retrouvent dans les tiroirs d'un bureau de l'une ou l'autre administration ou d'un cabinet ministériel ou soient utilisés avec d'autres objectifs dans un groupe de travail inconnu d'eux sans qu'ils puissent exercer un quelconque contrôle. C'est pourquoi il est indispensable d'expliquer clairement ce qu'il adviendra des résultats de l'initiative et de quelle manière il en sera tenu compte.

Les différentes activités du Service tentent d'intégrer ces éléments. Soulignons pour conclure, l'importance des structures et des procédures qui rendent la participation des personnes pauvres possible. Seules des dispositions

légalles sont en mesure de donner une assise suffisamment solide à de telles structures et procédures. C'est dans ce sens que la Plate-forme des ONG européennes du secteur social, dont EAPN fait partie, insiste sur l'inclusion dans les traités européens de dispositions qui garantissent la participation de la société civile sur des bases systématiques (Social Platform, 2002). Les réformes uniquement administratives sont insuffisantes. La Belgique s'est dotée d'une telle structure avec l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Cette loi prévoit notamment une procédure intéressante du suivi, dans les débats politiques, des résultats des travaux menés en concertation avec divers acteurs concernés, y compris les personnes pauvres elles-mêmes, intéressante dans la mesure où elle est appliquée.

Conclusions

Acquisition de la nationalité

L'acquisition de la nationalité belge est devenue une phase-clé dans la politique d'intégration des 10 dernières années. En 1992, il s'agissait de presque 50.000 "nouveaux" belges, suite à une proposition du Commissariat Royal à la Politique des Immigrés qui a été acceptée. En 1997 et 1998, le chiffre était supérieur à 30.000 "nouveaux" belges. En 2000 et 2001, cela concernait respectivement 61.980 et 62.982 personnes. Tout le monde constate maintenant l'irréversibilité de la nouvelle réalité belge. Le Centre se réjouit de pouvoir constater qu'il a pu y contribuer de manière effective pendant 10 ans.

Les résultats sont également assez clairs au niveau de nos différents parlements.

Celui qui n'y voit pas de progrès doit simplement se rappeler et réaliser qu'en 1989 on discutait encore des primes de retour et de la limitation des inscriptions des non-UE dans certaines communes bruxelloises.

Droit de vote

Dès que cela fut jugé réaliste- lorsqu'il a été question de la modification constitutionnelle pour les Européens- le Centre s'est engagé en faveur de l'octroi du droit de vote communal. Il a obtenu une demi, mais importante victoire. Le verrou constitutionnel qui exigeait une majorité des 2/3 a été supprimé et remplacé par une majorité simple. Peut-on s'imaginer ce que cela aurait signifié pour les discussions actuelles si cette majorité des 2/3 était toujours exigée?

Emploi

Sur ce plan, on ne peut pas parler de succès. Il semble néanmoins qu'aujourd'hui des étapes importantes soient finalement mises en place: l'idée d'une politique de diversité dans le chef des employeurs trouve de plus en plus sa place, tandis qu'entre-temps, depuis 2003, la nouvelle loi générale sur les discriminations contient d'intéressantes dispositions civiles afin de combattre les discriminations de toutes sortes.

Logement

Comme l'emploi, le logement laisse encore beaucoup à désirer, surtout lorsqu'il s'agit de primo-arrivants moins fortunés. La formule des convention locales de discrimination pourrait être intéressante.

Islam

Avec des hauts et des bas au cours des 10 dernières années, le dossier de la reconnaissance du chef du culte musulman est sorti de l'impasse totale dans laquelle il se trouvait depuis 1974. Toutes les propositions de solutions dans cette matière sont susceptibles de critique, mais le fait que, fondamentalement, une solution existe et qu'il appartient maintenant aux musulmans d'en faire quelque chose est important.

Racisme organisé

Le Centre n'a pas réussi à réduire le racisme organisé. Pour le moment, le racisme organisé s'impose très souvent à lui-même une propre censure juridique. Dans la mesure où les politiciens des partis démocratiques n'oublient jamais de garder à l'œil la nature profonde, fascisante, du racisme organisé, c'est peut-être le seul- et maigre-résultat qui était possible.

Délit de presse à caractère raciste

Le délit de presse à caractère raciste a été correctionnalisé et est donc réellement punissable. Ceci est également valable pour les écrits antisémites. Il y a déjà eu des décisions importantes dans ce type d'affaires.

Accès à la fonction publique

A la demande expresse du Centre, le ministre fédéral de la fonction publique s'est engagé durant la précédente législature à faire examiner la situation au sein des différents niveaux de la fonction publique. Puisse le nouveau gouvernement également s'y atteler.

Protection sociale et autres

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme trouve injustifié le fait que les gens aient des droits sociaux différents suivant leur nationalité. Le Centre soutient une politique résolue suivant laquelle les migrants sont acceptés et peuvent participer à la société, une politique qui part du principe qu'un étranger habilité à ou qui a la permission de rester sur le territoire belge pour une durée indéterminée doit pouvoir bénéficier, aux mêmes conditions que les Belges, des droits et des avantages de la législation sociale.

Régularisation

Le Centre se réjouit d'avoir pu, à deux reprises, participer activement à la régularisation des "sans papiers". Une première fois durant la période 98-99, à ce moment à petite échelle. Une seconde fois en janvier 2000. Autour de cet événement et en plus des activités normales, des plaintes et des demandes d'information, ce sont 10.012 appels téléphoniques et 3.555 questions via le site web auxquels il a été répondu. Durant de nombreuses semaines, une permanence aux fins d'accompagnement avait été organisée, avec des centaines de personnes qui venaient personnellement.

Aide médicale urgente

On ne peut nier que l'Arrêté royal du 12 décembre 1996 a constitué un pas important dans l'octroi de l'aide médicale aux illégaux et ceci d'autant plus qu'il concernait aussi bien les soins préventifs que curatifs. Il faut néanmoins attirer l'attention sur la situation alarmante des mineurs non accompagnés.

Diversité dans les soins de santé

C'est surtout au niveau fédéral que des progrès ont été enregistrés, avec la possibilité pour les hôpitaux généraux de demander à partir de 1999 (à partir de 2000 pour les hôpitaux psychiatriques) des moyens pour la médiation interculturelle auprès des autorités fédérales.

Police et diversité

Il faut savoir d'où l'on vient. On pense aux affrontements du début des années '90, qui étaient dus aux contrôles de police ciblés "délibérément" sur les jeunes allochtones. Actuellement, une politique de diversité est à l'ordre du jour de différents services de police.

Enseignement

Il y a encore sans aucun doute énormément de travail à faire dans les institutions scolaires. La problématique est en outre très complexe. Ce qui est évident, c'est qu'il y a un progrès au niveau de l'interculturalisation et de l'accès aux écoles. Mais en dépit de ce progrès, le processus de rattrapage enclenché afin d'éliminer le retard demeure encore beaucoup trop lent.

Services de formation

Les deux petites équipes du Centre qui dispensent des formations ont développé une très grande activité durant ces dix années, auprès de la police, des fonctionnaires communaux, des enseignants et petit à petit également dans les entreprises.

Législation et traite des êtres humains

La loi actuelle du 13 avril 1995 nécessite d'urgence une évaluation et un toilettage.

Lutte contre la pauvreté

Le Centre est fier d'avoir pu rendre possible, accompagner et activer durant toutes ces années le dialogue entre les autorités et les associations où les pauvres ont la parole.

Ceci a contribué à la qualité de la législation.

Attention aux victimes

Entre le 1/1/1994 et le 31/12/2002, 10.012 plaintes pour racisme ont été traitées, c'est-à-dire environ 1.112 par an; 134 constitutions de partie civile en ont été la conséquence, soit environ 15 par an.

Entre le 1/1/1995 et le 31/12/2002, 65 victimes de la traite des êtres humains ont été défendues devant le tribunal (constitutions de partie civile), soit environ 9 par an.

Pour beaucoup de gens, le Centre a signifié quelque chose.

Cette courte conclusion constitue une injustice à la quantité et à la qualité du travail qui a été fourni durant dix années.

Une période importante s'est achevée. Il y a eu tout d'abord le Commissariat Royal à la Politique des Immigrés (1989-1993). Ensuite, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (1993-2003) qui a dû surtout s'occuper des législations existantes contre le racisme, le négationnisme et la traite des êtres humains, ainsi que de l'accord de coopération sur la pauvreté. Une nouvelle phase importante, préparée durant les

dernières années de la période précédente, commence maintenant, au cours de laquelle s'engage la lutte contre toutes les formes de discriminations inacceptables.

ANNEXE 1: RECHERCHE ET POURSUITE DU RACISME EN BELGIQUE

Analyse statistique au niveau des parquets correctionnels près les tribunaux de première instance

1. Methodologie de l'étude: qu'est ce qui est compte ?

L'étude statistique du racisme présentée dans ce rapport, englobe deux phases importantes de la procédure pénale. Généralement, cette justice pénale est présentée comme un processus en quatre phases: la phase de l'enquête policière, la phase de la recherche et de la poursuite par le parquet, la phase du jugement devant les juridictions de jugement et la phase de l'exécution des peines. Ce processus prend la forme d'une pyramide où un certain nombre de mécanismes filtrants sont actifs: toutes les infractions ne sont pas portées à la connaissance de la police, tous les faits ne sont pas communiqués au parquet par la police, toutes les affaires ne sont pas portées devant le tribunal par le parquet et toutes les personnes jugées ne sont pas soumises à une exécution des peines. On examine dans ce rapport la façon dont le parquet, en tant qu'instance poursuivante, et les tribunaux correctionnels, en tant qu'instance pénalisante, remplissent leur rôle à l'égard du racisme.

Avant d'entamer une étude statistique sur le racisme, il y avait lieu de définir ce qui est considéré comme dossier racisme. En définitive, l'identification des dossiers racisme s'est déroulée en deux étapes, se rapportant toutes deux à deux stades clairement distincts de la procédure pénale.

- 1) Au *début* de la procédure pénale, au niveau des parquets, la *prévention* détermine la sélection des dossiers racisme. Pour chaque dossier/affaire, le procureur du Roi attribue une seule prévention principale (ou numéro de notice parquet). Généralement, le parquet confirme et précise la prévention déjà indiquée par l'autorité verbalisante comme étant la plus grave.
- 2) A la fin de la procédure pénale, la *qualification* de l'infraction détermine, en fonction de la décision du juge, si oui ou non une personne est condamnée ou acquittée pour cause de racisme.

Le fait que le Ministère Public ouvre une information dans un dossier, alors que le tribunal juge en définitive des personnes, a des répercussions sur les unités de compte utilisées dans les tableaux ci-dessous. En effet, chaque affaire porte un numéro de notice (un numéro d'identification par affaire/dossier), mais ne porte pas toujours un numéro de greffe (attribué à chaque jugement), puisque toutes les affaires ne font pas l'objet d'une citation et d'un jugement. Par ailleurs, un seul numéro de greffe peut être associé à plusieurs numéros de notice, puisqu'une personne peut être citée et jugée en même temps pour plusieurs dossiers.

Nous demandons au lecteur de garder à l'esprit, pour la lecture de ces tableaux, l'unité de compte utilisée. Avant la citation, les données sont communiquées pour chaque affaire, tandis que dans la phase du jugement, nous avons choisi de donner l'aperçu au niveau des personnes.

A l'aide de ces informations, ce rapport tente de donner une réponse aux questions suivantes :

- 1) Combien de dossiers dont la prévention est 'racisme'²²⁶ ont été ouverts par le parquet dans la période 1998-2002 ?

- 2) Si la prévention ‘racisme’ est assortie d’autres préventions, quelles sont-elles alors ?
- 3) Quel est l’état d’avancement de la procédure pénale pour les dossiers visés à la question 1 ?
- 4) Quels jugements pour racisme sont prononcés²²⁷ ?

L’analyse statistique est exclusivement effectuée sur base de données extraites des banques de données du système TPI. Au cours des années 90, les parquets et tribunaux correctionnels de première instance ont été dotés de ce système d’enregistrement automatisé. Etant donné que cette automatisation s’est opérée progressivement, il n’est possible d’extraire des données pour cette analyse qu’à partir de 1998. Par contre pour les arrondissements où se situe une grande ville, arrondissements qui ont été informatisés plus tôt, une extraction de données est déjà possible à partir de l’année 1996.

En raison d’un manque d’enregistrements dans le système TPI, aucune donnée pour le parquet d’Eupen, concernant la recherche et la poursuite du racisme, n’a pu être intégrée dans cette analyse statistique.

Le parquet fédéral n’est également pas repris dans ces données.

2. L’afflux de dossiers racisme au sein de la justice pénale

Comme cela a déjà été dit, les parquets constituent une affaire ou établissent un dossier sur base de chaque procès-verbal initial ou de toute plainte qui leur est communiquée. Dès lors, l’unité de compte utilisée au cours de cette phase est **le dossier ou l’affaire**.

La période de référence pour cette partie de l’étude a été fixée pour l’ensemble des parquets à partir du **1^{er} janvier 1998 jusqu’au 31 décembre 2002** (5 années). L’analyse dans les **5 ‘grands arrondissements’** recouvre une période plus longue, à savoir à partir du **1^{er} janvier 1996 jusqu’au 31 décembre 2002 inclus** (7 années).

Le parquet attribue une **prévention** principale à chaque dossier, par exemple 56A pour ‘racisme’ ou 56B pour ‘xénophobie’. Les infractions complémentaires ne sont souvent pas enregistrées à ce niveau. Cela signifie que des affaires, où des faits de racisme et de xénophobie sont considérés comme des préventions secondaires, n’ont pas toujours pu être intégrées dans l’analyse. Toutefois, lorsque ces codes de prévention complémentaires sont encodés dans le système d’enregistrement, ils ont été repris dans l’analyse.

Nous avons calculé que le non-enregistrement de préventions complémentaires dans un certain nombre de parquets entraîne une légère sous-estimation du nombre total de dossiers racisme et/ou xénophobie.

Plusieurs personnes peuvent être impliquées dans un même dossier. Il peut donc être question de plusieurs prévenus et personnes préjudiciées dans chaque affaire.

Les **tableaux 1A en 1B²²⁸** donnent un aperçu pour chaque arrondissement judiciaire du nombre de nouveaux dossiers constitués par le Ministère Public entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2002. Les dossiers ont été créés à la suite d’un procès-verbal policier ou d’une plainte déposée pour racisme et/ou xénophobie.

Tout d’abord, le tableau 1A donne un aperçu par ressort et par arrondissement pour les 5 années réunies. Le tableau 1B reprend les dossiers caractérisés par les parquets comme ‘dossiers racisme’, répartis cette fois par année.

Au cours des 5 dernières années, 3693 dossiers ont été constitués sur base des préventions de racisme et/ou xénophobie (tableau 1A). Le ressort de Bruxelles comptabilise plus de 40% d'entre eux, suivi du ressort d'Anvers avec 19,3%. L'arrondissement judiciaire de Bruxelles semble être en tête avec 35,6% du total national.

Par ressort, il semble que l'arrondissement où siège également la cour d'appel, comptabilise la plupart des dossiers racisme, à l'exception du ressort de Mons, où l'arrondissement de Mons compte même la plus petite proportion. Pour ce ressort, c'est l'arrondissement de Charleroi qui possède la plus grande part du gâteau. Par ailleurs, il semble que dans le ressort de Gand, les dossiers racisme sont uniformément répartis dans plusieurs parquets. Avec ses 27,0 %, Termonde vient juste après l'arrondissement de Gand (28,5 %), et le parquet de Bruges compte presque 20 % des dossiers racisme pour le ressort de Gand.

Lorsque nous examinons dans le tableau 1B la répartition au cours de ces 5 années, il n'en ressort aucune tendance spécifique. Par ailleurs, nous attirons l'attention sur les faibles fréquences dans un certain nombre d'arrondissements, l'interprétation des proportions en pourcentage devant dès lors se faire avec la plus grande prudence.

Tableau 1A. Nombre de dossiers racisme et/ou xénophobie (par ressort et par arrondissement) 1998-2002 (pourcentages en colonne)

	Nombre	national %	% par ressort
Anvers	388	10,5	54,3
Hasselt	113	3,1	15,8
Malines	85	2,3	11,9
Tongeren	54	1,5	7,6
Turnhout	74	2,0	10,4
Total Anvers	714	19,3	100,0
Bruxelles	1.316	35,6	86,1
Louvain	102	2,8	6,7
Nivelles	111	3,0	7,3
Total Bruxelles	1.529	41,4	100,0
Bruges	116	3,1	19,4
Termonde	162	4,4	27,0
Gand	171	4,6	28,5
Ieper	5	0,1	0,8
Courtrai	81	2,2	13,5
Oudenaarde	48	1,3	8,0
Veurne	16	0,4	2,7
Total Gand	599	16,2	100,0
Arlon	25	0,7	5,0
Dinant	35	0,9	7,1
Huy	24	0,6	4,8
Liège	242	6,6	48,8
Marche	23	0,6	4,6
Namur	60	1,6	12,1
Neufchâteau	18	0,5	3,6
Verviers	69	1,9	13,9
Total Liège	496	13,4	100,0
Charleroi	144	3,9	40,6
Mons	92	2,5	25,9
Tournai	119	3,2	33,5
Total Mons	355	9,6	100,0
Belgique	3.693	100,0	100,0

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Tableau 1B. Nombre de dossiers racisme et/ou xénophobie (par ressort et par arrondissement) 1998-2002

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Anvers	63	73	68	93	91	388
Hasselt	36	22	20	21	14	113
Malines	20	22	15	16	12	85
Tongeren	--	9	16	16	13	54
Turnhout	19	7	17	23	8	74
Total Anvers	138	133	136	169	138	714
Bruxelles	262	229	264	325	236	1.316
Louvain	10	20	34	14	24	102
Nivelles	24	19	23	24	21	111
Total Bruxelles	296	268	321	363	281	1.529
Bruges	17	25	27	29	18	116
Termonde	31	24	43	38	26	162
Gand	21	37	39	32	42	171
Ieper	--	--	4	--	1	5
Courtrai	4	16	27	15	19	81
Oudenaarde	2	24	9	8	5	48
Veurne	--	--	9	5	2	16
Total Gand	75	126	158	127	113	599
Arlon	--	3	8	4	10	25
Dinant	--	4	9	7	15	35
Huy	2	4	7	7	4	24
Liège	48	43	54	53	44	242
Marche	7	--	2	6	8	23
Namur	8	11	14	11	16	60
Neufchâteau	5	3	2	3	5	18
Verviers	11	8	13	17	20	69
Total Liège	81	76	109	108	122	496
Charleroi	32	24	33	22	33	144
Mons	19	17	19	19	18	92
Tournai	12	46	16	21	24	119
Total Mons	63	87	68	62	75	355
Belgique	653	690	792	829	729	3.693

	1998	1999	2000	2001	2002	Total
Anvers	16,2	18,8	17,5	24,0	23,5	100
Hasselt	31,9	19,5	17,7	18,6	12,4	100
Malines	23,5	25,9	17,6	18,8	14,1	100
Tongeren	--	16,7	29,6	29,6	24,1	100
Turnhout	25,7	9,5	23,0	31,1	10,8	100
Total Anvers	19,3	18,6	19,0	23,7	19,3	100
Bruxelles	19,9	17,4	20,1	24,7	17,9	100
Louvain	9,8	19,6	33,3	13,7	23,5	100
Nivelles	21,6	17,1	20,7	21,6	18,9	100
Total Bruxelles	19,4	17,5	21,0	23,7	18,4	100
Bruges	14,7	21,6	23,3	25,0	15,5	100
Termonde	19,1	14,8	26,5	23,5	16,0	100
Gand	12,3	21,6	22,8	18,7	24,6	100
Ieper	--	--	80,0	--	20,0	100
Courtrai	4,9	19,8	33,3	18,5	23,5	100
Oudenaarde	4,2	50,0	18,8	16,7	10,4	100
Veurne	--	--	56,3	31,3	12,5	100

Total Gand	12,5	21,0	26,4	21,2	18,9	100
Arlon	--	12,0	32,0	16,0	40,0	100
Dinant	--	11,4	25,7	20,0	42,9	100
Huy	8,3	16,7	29,2	29,2	16,7	100
Liège	19,8	17,8	22,3	21,9	18,2	100
Marche	30,4	--	8,7	26,1	34,8	100
Namur	13,3	18,3	23,3	18,3	26,7	100
Neufchâteau	27,8	16,7	11,1	16,7	27,8	100
Verviers	15,9	11,6	18,8	24,6	29,0	100
Total Liège	16,3	15,3	22,0	21,8	24,6	100
Charleroi	22,2	16,7	22,9	15,3	22,9	100
Mons	20,7	18,5	20,7	20,7	19,6	100
Tournai	10,1	38,7	13,4	17,6	20,2	100
Total Mons	17,7	24,5	19,2	17,5	21,1	100
Belgique	17,7	18,7	21,4	22,4	19,7	100

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Les **tableaux** respectifs **1Abis** et **1Bbis** contiennent les mêmes données mais uniquement pour les 5 arrondissements judiciaires où se situe une grande ville (Liège, Charleroi, Bruxelles, Anvers et Gand) et ce à partir du 1^{er} janvier 1996 jusqu'au 31 décembre 2002. Nous voyons qu'au cours de cette période, 3219 dossiers ont été constitués dans un de ces 5 'grands arrondissements'. Plus encore: si on le compare avec les quatre autres arrondissements, l'arrondissement judiciaire de Bruxelles comptabilise à lui seul 64,0% de ces 3219 affaires. Bien qu'aucune donnée pour l'année 1996 n'était encore disponible au parquet de Charleroi, on peut constater que, par rapport à cette année, environ 3 fois plus de dossiers racisme ont été établis dans les 5 arrondissements réunis dans le courant de l'année 1997. Cependant, le nombre de dossiers avait de nouveau connu une nette diminution au cours des années qui ont suivi.

Tableau 1Abis. Nombre de dossiers racisme et/ou xénophobie pour les 5 arrondissements où se situe une grande ville 1996-2002 (pourcentages en colonne)

	Nombre	%
Anvers	479	14,9
Bruxelles	2.059	64,0
Charleroi	150	4,7
Gand	221	6,9
Liège	310	9,6
Total	3.219	100,0

Unité de compte utilisée = affaire/dossier (numéro de notice)

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Tableau 1Bbis. Nombre de dossiers racisme et/ou xénophobie pour les 5 arrondissements où se situe une grande ville 1996-2002

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Total
	Nombre							
Anvers	41	50	63	73	68	93	91	479
Bruxelles	147	596	262	229	264	325	236	2.059
Charleroi	.	6	32	24	33	22	33	150
Gand	29	21	21	37	39	32	42	221
Liège	28	40	48	43	54	53	44	310
Total	245	713	426	406	458	525	446	3.219
	%							
Anvers	8,6	10,4	13,2	15,2	14,2	19,4	19,0	100
Bruxelles	7,1	28,9	12,7	11,1	12,8	15,8	11,5	100
Charleroi	.	4,0	21,3	16,0	22,0	14,7	22,0	100
Gand	13,1	9,5	9,5	16,7	17,6	14,5	19,0	100
Liège	9,0	12,9	15,5	13,9	17,4	17,1	14,2	100
Total	7,6	22,1	13,2	12,6	14,2	16,3	13,9	100

Unité de compte utilisée = affaire/dossier (numéro de notice)

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Comme cela a déjà été mentionné ci-avant, un certain nombre de parquets enregistrent également des codes secondaires en plus de la prévention principale. Concernant les dossiers (de 1998-2002), 208 codes de 'non-racisme' figuraient dans le fichier de données. Le **Tableau 2** répartit cette diversité de codes en quelques grandes catégories.

Tableau 2. Préventions associées au racisme et/ou xénophobie 1998 - 2002

Prévention	Nombre	%
Menaces	38	18,2
Coups et blessures volontaires	37	17,8
Outrages	23	11,1
Détérioration ou destruction en général	17	8,2
Rébellion envers l'autorité ou envers personnes ayant un caractère public	14	6,7
Injures	12	5,8
Autre	67	32,2
Total	208	100.00

Unité de compte = le code de prévention parquet

Source: calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

De ces 208 préventions parquet qui sont enregistrées comme préventions complémentaires, nous constatons que ce sont principalement (47,12 %) les préventions ‘menaces’, ‘coups et blessures volontaires’ et ‘outrages’ qui sont le plus fréquemment enregistrées en association avec le racisme.

3. Le flux de traitement et de sortie

Dans le **tableau 3** ci-dessous, on examine à quel stade (‘état d’avancement’) se situent les dossiers du tableau 1. La présente analyse prend comme unité de compte la décision qui était d’actualité **au moment de l’extraction des données (début février 2003)**²²⁹.

Le magistrat de parquet peut individualiser sa décision en fonction des personnes concernées. Dans l’analyse ci-dessous, nous restons cependant au niveau de l’affaire: lorsque plusieurs décisions ont été prises dans une même affaire à l’égard de différentes personnes impliquées, c’est la décision la plus lourde²³⁰ qui fait l’objet de l’analyse.

Tableau 3. Dernier état d’avancement des dossiers racisme et/ou xénophobie 1998-2002 (par ressort)

	Anvers	Bxl	Mons	Gand	Liège
Nombre					
Sans suite	484	931	260	420	320
Information préliminaire	87	121	14	22	47
Jonction	61	267	23	58	54
Pour disposition	31	130	53	52	41
Transaction	6	17	.	7	4
Médiation pénale	6	2	.	.	4
Instruction, chambre du conseil, chambre des mises en accusation	10	25	2	12	10
Citation, audience, jugement, arrêt	29	36	3	28	16
Les décisions	714	1.529	355	599	496
%					
Sans suite	67,8	60,9	73,2	70,1	64,5
Information préliminaire	12,2	7,9	3,9	3,7	9,5
Jonction	8,5	17,5	6,5	9,7	10,9
Pour disposition	4,3	8,5	14,9	8,7	8,3
Transaction	0,8	1,1	0	1,2	0,8
Médiation pénale	0,8	0,1	0	0	0,8
Instruction, chambre du conseil, chambre des mises en accusation	1,4	1,6	0,6	2	2
Citation, audience, jugement, arrêt	4,1	2,4	0,8	4,7	3,2
Les décisions	100	100	100	100	100

D’après le **tableau 3**, il semble qu’au moment de l’extraction des données (début février 2003), la plupart des dossiers étaient classés sans suite dans chaque arrondissement. Nous avons calculé que de toutes les affaires

classées sans suite, il s'agissait d'un classement sans suite technique²³¹ pour 68,8% des dossiers, alors que 29,7 % avaient été classés sans suite pour des raisons d'opportunité²³² et 1,6 % pour un autre motif.

Si on le compare avec les autres ressorts, nous constatons que, proportionnellement, le ressort de Bruxelles classe moins souvent sans suite.

Dans 3,0 % des affaires (n=112), au moins un prévenu dans l'affaire a été cité à comparaître devant le tribunal.

Pour 7,9 % des affaires, l'information préliminaire était encore en cours.

Les transactions ainsi que la médiation pénale sont deux décisions qui éteignent l'action publique, mais qui n'interviennent apparemment que rarement dans des dossiers racisme.

Un nombre relativement important de dossiers racisme (12,5 %) sont joints à un autre dossier. Cela signifie que le dossier racisme devient un dossier 'fille' d'un dossier 'mère' qui a éventuellement une autre prévention. Nous ne disposons d'aucune donnée concernant les décisions rendues dans ces dossiers 'mère'.

8,3 % des dossiers racisme ont été mis à la disposition d'un autre parquet belge. L'actuelle banque de données ne permet pas d'extraire les décisions prises après coup dans ces dossiers.

Nous mentionnons encore 59 dossiers qui étaient aux mains du juge d'instruction ou qui se trouvaient au niveau de la Chambre du Conseil ou de la Chambre des Mises en Accusation. Ils ne constituent que 1,6% du nombre total. Nous tenons tout d'abord à souligner que telle était la situation au moment de l'extraction des données, qu'il s'agit ensuite ici d'un état d'avancement temporaire d'une affaire et que par conséquent les dossiers que nous trouvons dans les autres états d'avancement ont éventuellement connu ce statut antérieurement.

Lorsque nous examinons dans le **tableau 3bis** l'état d'avancement des dossiers à partir de 1996 pour les 5 arrondissements où se situe une grande ville, il semble que la proportion des classements sans suite se confirme. Nous attirons l'attention sur les faibles fréquences des autres décisions dans différents arrondissements et donc sur le caractère relatif des pourcentages en question.

Tableau 3bis. Les dossiers racisme et/ou xénophobie pour les 5 arrondissements où se situe une grande ville 1996-2002

	Anvers	Bxl	Charleroi	Gand	Liège
Nombre					
Sans suite	333	1.452	126	166	232
Information préliminaire	74	116	5	5	19
Jonction	29	270	2	12	27
Pour disposition	11	139	14	22	14
Transaction	4	11	.	5	1
Médiation pénale	5	2	.	.	2
Instruction, chambre du conseil, chambre des mises en accusation	9	26	2	3	7
Citation, audience, jugement, arrêt	14	43	1	8	8
Les autres décisions	479	2.059	150	221	310
%					
Sans suite	69,5	70,5	84,0	75,1	74,8
Information préliminaire	15,4	5,6	3,3	2,3	6,1
Jonction	6,1	13,1	1,3	5,4	8,7
Pour disposition	2,3	6,8	9,3	10,0	4,5
Transaction	0,8	0,5	.	2,3	0,3
Médiation pénale	1,0	0,1	.	.	0,6
Instruction, chambre du conseil, chambre des mises en accusation	1,9	1,3	1,3	1,4	2,3
Citation, audience, jugement, arrêt	2,9	2,1	0,7	3,6	2,6
Les autres décisions	100	100	100	100	100

Nous tenons encore à ajouter que parmi tous les dossiers constitués entre le 1er janvier 1998 et le 31 décembre 2002 et auxquels le parquet a attribué la prévention de racisme et/ou xénophobie, 39 personnes **ont obtenu un non-lieu de la chambre du conseil** avant le 1^{er} janvier 2003. Ces 39 personnes étaient impliquées dans 19 dossiers différents.

L'état d'avancement de 17 de ces dossiers au moment de l'extraction était 'disposition Chambre du Conseil', alors qu'un arrêt de la Chambre des Mises en Accusation a été rendu dans une seule affaire et que l'état 'jugement dont appel' a été attribué à une seule autre affaire.

Par ailleurs, nous examinons de plus près les 112 affaires où au moins un prévenu a été cité à comparaître ou pour lesquelles un jugement a déjà été prononcé (tableau 3). Nous avons calculé que 93 de ces 112 affaires ont fait l'objet d'un **jugement**. Dans 68,8 % de ces affaires, le juge a prononcé un jugement où, à l'égard d'un condamné, il a attribué au moins une qualification pour racisme (codes 56.01, z56.01, z56.02). Dans presque un tiers des dossiers où au moins une prévention de racisme et/ou xénophobie était enregistrée par le Ministère Public, aucune qualification pour racisme, xénophobie ou négationnisme n'a été attribuée par le juge.

4. Les personnes jugées pour racisme

Jusqu'à présent, seuls les dossiers parquet qui présentent un lien avec le racisme ont été associés à l'analyse. Il est possible qu'un dossier n'ait pas reçu le libellé de racisme lorsqu'il est entré mais qu'il en ressort en tant que tel de par le jugement. En effet, la prévention du parquet ne doit pas nécessairement correspondre aux qualifications présentes dans le jugement.

Dans ce paragraphe, nous partons du jugement afin de déterminer les dossiers racisme. Notre point de départ est constitué des **jugements qui ont été prononcés entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 2002 à l'égard d'une personne** pour racisme. Cela signifie que toutes les personnes pour lesquelles le jugement fait état d'au moins un code de qualification 56.01, z56.01 ou z56.02, sont retenues dans l'analyse. Si la qualification 'racisme' présente dans un jugement concerne deux ou plusieurs personnes, alors le jugement est compté plusieurs fois.

Dans le **tableau 4**, on s'attarde d'abord au contenu du jugement. Seuls les jugements définitifs sont pris en compte dans l'analyse. Les jugements appelés 'jugements interlocutoires' (la désignation d'un expert, la remise de l'audience,...) ne sont pas comptés.

Tableau 4. Personnes jugées pour racisme: contenu du jugement 1998-2002 (pourcentages en colonne)

	Nombre	Pourcentage
Condamnation	64	32,7
Acquittement	34	17,3
Condamnation + sursis	56	28,6
Suspension simple du prononcé de la condamnation	18	9,2
Autres	24	12,2
Total	196	100,0

Unité de compte = jugement par personne

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Il ressort de ce tableau 4 que la majorité des 196 inculpés ont été condamnés. Les condamnations et les condamnations avec sursis réunies constituent plus de 60 % des cas. 17,3 % des personnes qui devaient comparaître devant le juge entre le 1^{er} janvier 1998 et le 31 décembre 2002, ont été acquittées.

De plus, nous avons compté que de ces 196 personnes jugées, 112 (57,1 %) étaient impliquées dans un dossier **auquel le parquet avait également attribué une prévention racisme/xénophobie**. Presque 42,9 % des personnes jugées pour racisme/xénophobie/négationnisme étaient impliquées dans un dossier où aucune prévention racisme/xénophobie n'avait été enregistrée au niveau du parquet.

Par analogie avec le tableau 2, on examine dans le **tableau 5** ci-dessous quelles autres qualifications (non-racisme) ont été retenues à l'égard des personnes jugées pour racisme (n=196).

Tableau 5. Personnes condamnées pour racisme et/ou xénophobie: Qualifications associées 1998-2002 (pourcentages en colonne)

	Nombre	Pourcentage
Extorsion, vol, ...	51	10.1
Injures, troubles-cultes, rébellion, outrages	91	18.0
Coups et blessures, empoisonnement	99	19.6
Menaces	62	12.3
Autre	202	40.0
Total	505	100.0

Unité de compte = la qualification pénale

Source : calculs des analystes statistiques sur base du système TPI/REA

Il ressort du tableau 5 que les personnes condamnées pour racisme sont condamnées par le juge, principalement en corrélation avec les qualifications de 'coups et blessures', 'outrages', 'menaces' et 'vol'...

ANNEXE 2: POLITIQUE D'INTÉGRATION DES IMMIGRÉS

Aperçu de l'évolution des politiques d'intégration des populations issues de l'immigration depuis le Commissariat royal à la politique des immigrés

Dans son premier rapport, publié en 1989, le Commissariat royal à la politique des immigrés proposait de penser la présence en Belgique de population issues de l'immigration, leur intégration dans la société hôte, sous le registre de l'« insertion » de « groupes cibles » (les étrangers, les travailleurs étrangers, les immigrés, les allochtones, les minorités ethniques) dont il résumait d'ailleurs le dénominateur commun par le vocable « immigrés »²³³, l'usage de ce dernier terme étant lui-même inspiré de l'arrêté royal du 7 mars 1989 définissant la mission du Commissariat.

Si le Commissariat entérinait ainsi, par solution de facilité, la notion utilisée communément dans la société belge pour nommer ces groupes de population (les « immigrés »), il a fait preuve de plus d'originalité lorsqu'il s'est agi de définir le processus d'intégration que ces groupes vivaient et d'orienter les politiques s'appliquant d'une manière ou d'une autre à eux. Car en effet, le Commissariat s'est d'emblée situé dans le débat opposant les partisans de l'assimilation des « immigrés » et ceux privilégiant le respect des différences, le multiculturalisme, en forgeant sa propre définition qu'il désirait non seulement explicative mais aussi opératoire.

Considérant que la présence durable de populations issues de l'immigration ne se résout, ni ne justifie des politiques ad hoc, par leur assimilation ou par le respect inconditionnel de leurs identités culturelles, le Commissariat mis en avant la dialectique entre ces deux processus, l'« insertion ».

La notion d'insertion des populations issues de l'immigration, telle que présentée par le Commissariat, combinait (a) l'assimilation quand l'ordre public l'impose, (b) le respect des principes fondamentaux de la société belge, (c) le respect de la diversité culturelle. Elle allait de pair avec la volonté de faire participer lesdites populations aux objectifs des pouvoirs publics²³⁴.

Pensée ainsi l'intégration des populations issues de l'immigration est l'acceptation réciproque de la société hôte et des populations survenues dans cette société. Elle se concrétise par la participation de ces populations aux mouvements de la société hôte et non par leur assimilation forcée à la culture du lieu d'accueil, par leur ségrégation dans des espaces affectés ou par leur retour organisé vers les pays d'origine.

Cette définition était prometteuse car elle présentait le double avantage de n'être pas marquée par l'organicisme (contrairement à l'appréhension courante de l'« intégration »), d'une part, et de ne pas préjuger de la réalité sociale, ni de la politique à mener, d'autre part.

Elle rencontra un succès d'estime²³⁵. Mais comment a-t-elle marqué la pensée politique lors des dix dernières années ?

On le sait, les réformes constitutionnelles que la Belgique a connu ont profondément modifié le paysage institutionnel et politique du pays. Ainsi, l'article 59bis (actuellement 128) de la Constitution a-t-il disposé que les matières dites « personnalisables » – c'est-à-dire les matières qui sont liées, par nature, à la vie des personnes et à leurs relations avec les autorités publiques – sont réglés par voie décrétable par les Conseils de la Communauté française et de la Communauté flamande²³⁶.

C'est à la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 (Moniteur belge, 15 août 1980) qu'il revint de déterminer lesdites matières, subdivisées en politique de la santé et en aide aux personnes. La loi énumérait ce qui compose, sauf exceptions, l'« aide aux personnes » : la politique familiale, la politique d'aide sociale, la

politique d'accueil et d'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus, en vue de leur réinsertion sociale.

Les Communautés ont donc exercé la compétence de l'accueil et de l'intégration des immigrés, tant sur le territoire de la région de langue française ou de la région de langue néerlandaise que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, depuis 1980.

Toutefois, et pour des raisons essentiellement financières, la Communauté française a transféré, dès le 1er janvier 1994, l'exercice de la compétence en matière d'aide aux personnes à la Région wallonne, d'une part, à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part²³⁷. De sorte que l'évolution des politiques des uns et des autres au sein de l'Espace Wallonie-Bruxelles s'est diversifiée.

A. L'État fédéral

L'intérêt de l'État belge pour l'intégration des populations issues de l'immigration est contemporain de l'arrêt de l'immigration de travail en 1974. Jusqu'alors, la présence immigrée avait été pensée, tant par les pouvoirs publics que par les immigrés eux-mêmes, comme temporaire. L'immigré était pour tout le monde, lui y compris, le non-national dont la présence dans la nation était justifiée pour un temps et le retour au pays, fortune faite, était le terme. Le travail fournissait le sens et la justification de cette présence temporaire²³⁸.

Dès lors que la politique d'immigration de travail fut stoppée et que les populations issues de l'immigration restaient durablement sur le territoire, l'intérêt se porta sur l'intégration de ces personnes et c'est au nom de leur intégration que l'on justifia l'arrêt de l'immigration²³⁹.

Suite à la réforme de l'Etat du 8 août 1980, la politique d'accueil et d'intégration d'immigrants a été transférée aux Communautés. Depuis cette date, les entités fédérées mènent donc une politique d'intégration qui a des accents propres.

La politique en matière d'étrangers au sens strict reste une compétence fédérale exclusive, ce qui implique que les entités fédérées ne sont pas compétentes en matière d'accès, de droit de séjour et d'expulsion d'étrangers. Cependant, la politique menée au niveau fédéral a des répercussions sur les Communautés. Il convient également de noter que l'octroi du droit de vote – un important outil d'intégration – est une compétence fédérale.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme est devenu opérationnel le 1^{er} octobre 1993 en exécution de l'accord fédéral de gouvernement.

La responsabilité ultime de la mise au point d'une politique de lutte contre le racisme incombe dès lors au pouvoir fédéral.

Les conférences interministérielles sont l'instrument qui permet de structurer la concertation entre les différentes autorités dans un domaine politique précis. La conférence interministérielle à la politique de l'immigration n'a pas encore été convoquée sous cette législature.

Une Conférence interministérielle à la politique des immigrés fut mise en place afin de coordonner les politiques menées par l'ensemble des autorités gouvernementales belges (Gouvernement fédéral, Gouvernements de la Communauté française, de la Communauté flamande et de la Communauté germanophone, Gouvernements de la

Région de Bruxelles-Capitale, de la Région wallonne et de la Région flamande) dans les matières qui touchent de près ou de loin au statut de l'étranger et à la place de l'immigré, de même que fut doté un Fonds d'impulsion à la politique des immigrés chargé de donner l'impulsion financière à des initiatives publiques et privées d'insertion des populations issues de l'immigration. Pour de plus amples développements à ce propos, nous renvoyons aux divers chapitres du présent bilan ainsi qu'aux rapports annuels antérieurs du Centre.

Si l'on a pu dire du travail du Commissariat royal qu'il constitua dorénavant la référence de la politique belge en matière d'intégration des populations immigrées²⁴⁰, force est de constater que cela n'était pas toujours visible jusqu'en 1999 : les déclarations gouvernementales fédérales, qui mettent en lumière devant la Nation et l'opinion publique les orientations politiques, n'évoquent, de 1991 à 1999, que très peu la question²⁴¹.

En effet, dans la déclaration lue à la Chambre le 8 octobre 1991, Wilfried Martens n'évoque pas ce point. Dans la déclaration lue à la Chambre le 9 mars 1992, Jean-Luc Dehaene montre la maîtrise de l'immigration comme un défi social que son Gouvernement s'apprête à relever parmi le sentiment d'insécurité accrue, la drogue, l'isolement, l'exclusion sociale, les menaces sur l'environnement, le vieillissement, les problèmes de circulation et de mobilité et l'aide aux victimes, donnant ainsi sens à l'équation " immigration égale problème de sécurité " et montrant la voie de sa résolution : le contrat avec le citoyen et la société solidaire.

En 1995, le même, dans sa déclaration lue à la Chambre le 28 juin, évoque l'apport positif pour notre société de la présence stable de personnes d'origine étrangère mais annonce aussi tôt que son Gouvernement adoptera une attitude énergique à l'égard de l'immigration illégale. Cette annonce est plus développée dans son contenu que l'annonce qui la précède. A nouveau, l'immigration est amalgamée à l'illégalité et à l'insécurité et la politique d'intégration apparaît comme le parent pauvre de la politique présentée.

Au contraire des déclarations précédentes, dans la déclaration lue à la Chambre le 14 juillet 1999, Guy Verhofstadt affirme la nécessité pour la Belgique d'être une société ouverte et tolérante. A cet effet, pas moins de quatorze paragraphes de sa déclaration sont consacrés à l'intégration des populations issues de l'immigration, à une politique d'asile réaliste et humaine et à la lutte contre le racisme et l'intolérance. La politique d'intégration y est axée essentiellement sur l'acquisition de la nationalité dont les conditions seront assouplies ; la politique d'asile sera menée dans le respect intégral de la Convention de Genève et mettra en œuvre un statut cohérent, temporaire et renouvelable pour les personnes déplacées en raison d'une situation de guerre. En ce qui concerne la politique migratoire, la déclaration fait état de la mise sur pied d'un organe autonome indépendant chargé de se prononcer, dans le cadre d'une procédure respectueuse des droits de la défense, sur la régularisation éventuelle, au cas par cas, de personnes en séjour illégal répondant à des critères d'éligibilité définis préalablement par arrêté royal. Enfin, le Gouvernement fédéral annonça son intention d'évaluer, avec la collaboration du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, l'efficacité de la législation contre le racisme et le révisionnisme, de l'adapter si nécessaire, ainsi que de présenter au Parlement une loi générale contre les discriminations.

Il faut néanmoins préciser que les déclarations gouvernementales ne disent pas tout sur les politiques réelles menées par les différents gouvernements.

B. La Communauté française

Si la loi du 1er août 1974 créant des institutions régionales à titre préparatoire à l'application de l'article 107quater de la Constitution décida que l'intégration des immigrés relevait de la compétence des régions (travail

social et conseils juridiques relatifs au statut de séjour et au statut de travail), la Communauté culturelle française avait pris l'habitude de subventionner, au titre de l'éducation permanente, des associations menant des actions culturelles envers les populations issues de l'immigration.

A la différence de la Flandre, l'action culturelle entreprise par la Commission culturelle française s'est faite de manière peu coordonnée et était principalement concrétisée par des associations de type généraliste issues des mondes socialiste et chrétien ou des associations issues des populations immigrées elles-mêmes. Ces actions s'intégraient dans un mouvement plus large d'éducation permanente et d'émancipation des classes populaires.

Avec la réforme institutionnelle de 1980, la Communauté française exercera dorénavant les compétences attribuées jusqu'alors aux régions, à l'exception de la délivrance des permis de travail et de l'application de la réglementation relative à l'occupation de la main d'œuvre étrangère, qui restent de compétence régionale.

Un Conseil consultatif des immigrés auprès de la Communauté française (CCICF) fut créé en 1981, qui insista sur le caractère structurel de l'immigration en Belgique. Dès lors, inspirant en cela la pensée du futur Commissariat royal à la politique de l'immigration, avait-il prôné le développement d'une politique de l'intégration prenant en compte une double dimension : l'insertion sociale dans la société d'accueil pour favoriser l'égalité des chances, d'une part, la reconnaissance des identités culturelles dans une perspective interculturelle, d'autre part²⁴².

En 1986, le CCICF changea d'appellation et devint le Conseil consultatif pour les populations d'origine étrangère de la Communauté française (CCPOE). Ce changement d'appellation est indicatif d'un glissement dans la pensée de l'immigration en Communauté française : des travailleurs immigrés, l'on est passé aux populations d'origine étrangère. Donc, d'une croyance en la présence temporaire pour raison de travail, l'on marqua désormais l'acceptation de l'installation durable sur le territoire de populations issues de l'immigration. Dans la foulée, quatre centres régionaux destinés spécifiquement à répondre aux questions et besoins des populations d'origine étrangère furent reconnus.

Le CCPOE continua la réflexion du CCICF en proposant de développer des politiques d'intégration catégorielles, ciblées sur les populations issues de l'immigration (intégration sensu stricto, structuration d'identité, cohabitation, lutte contre les discriminations, encouragement de la vie associative, formation de cadres d'origine étrangère, santé, jeunesse, famille, interculturalité, enseignement, formation professionnelle, recherche scientifique). En 1989, il adressa un mémorandum au Commissariat royal à la politique des immigrés regrettant que la Communauté française n'ait pas développé une politique d'ensemble et n'ait créé aucun cadre institutionnel pour gérer les questions liées à l'intégration des populations issues de l'immigration²⁴³.

Toutefois, les émeutes urbaines de 1991 orientèrent le regard de la société sur les populations issues de l'immigration vers l'exclusion sociale vécue (pouvant être rencontrée par des politiques sociales générales) plutôt que vers l'intégration et vers l'échange interculturel. Ainsi, le CCPOE soutint-il une idée de maintien de politiques ciblées dépassée par les faits et par les orientations politiques d'alors, manifestement déséthnicisées²⁴⁴, plus marqués par le travail social et l'action sociale envers les défavorisés ou les victimes de l'exclusion sociale que par l'action culturelle et communautaire.

Le CCPOE disparu du paysage institutionnel avec le transfert par la Communauté française, au 1er janvier 1994, de l'exercice de sa compétence en matière d'aide aux personnes à la Région wallonne et à la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale.

Néanmoins, l'action envers les populations issues de l'immigration s'exprima encore à travers les compétences de la Communauté française dont l'exercice ne fut pas transféré, notamment celle de l'enseignement. C'est ainsi que fut promulgué en 1998, le décret relatif aux écoles à "discrimination positive"²⁴⁵.

Ce décret a pour objectif de promouvoir l'égalité des chances entre les élèves des établissements d'enseignement fondamental et d'enseignement secondaire organisés ou subventionnés par la Communauté française en distinguant sur la base de critères sociaux, économiques, culturels et pédagogiques, les établissements qui feront l'objet de mesures particulières de soutien (moyens financiers et humains supplémentaires, actions de prévention du décrochage scolaire et de l'absentéisme, prévention de la violence, organisation de la scolarité des mineurs d'âge vivants illégalement sur le territoire et accompagnés de leurs parents ou tuteurs légaux). Ce soutien particulier, appelé "discrimination positive" vise dans les faits les établissements scolaires à forte population d'élèves issus de l'immigration.

La Communauté française a aussi développé un programme scolaire d'acquisition de la langue et de la culture d'origine dispensé dans l'enseignement fondamental ainsi qu'au premier degré de l'enseignement secondaire. L'idée sous-jacente de ce programme est que la maîtrise de la langue et de la culture d'origine des enfants issus de l'immigration favorisera le développement harmonieux de leur personnalité et partant leur intégration à la société belge.

C. La Communauté flamande

La politique flamande envers les minorités s'est développée à partir de la politique de l'immigration, qui a elle-même connu une évolution. Une politique d'aide sociale de type catégoriel (années 80) s'est transformée en une politique d'immigration intégrée et coordonnée (1989-1996), puis en une politique horizontale et transsectorielle vis-à-vis des minorités. Cette politique horizontale prend forme de manière inclusive et coordonnée.

Une politique inclusive signifie que les ministres compétents et leurs administrations (institutions politiques flamandes) sont responsables de la réalisation des objectifs de la politique envers les minorités dans leurs propres domaines d'action.

Un besoin de coordination intersectorielle se fait sentir pour garantir la cohérence, éviter les chevauchements et les contradictions et donner les stimulants nécessaires. Deux instruments sont prévus dans ce but: un ministre coordinateur et une commission de coordination.

Le ministre qui a dans ses compétences l'aide aux personnes est chargé de la coordination de la politique des minorités. Cette mission est liée aux dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980 qui transfère à la Communauté flamande la politique d'accueil et d'intégration des immigrants et qui l'attribue plus spécifiquement au ministre chargé de l'aide aux personnes (article 5§1, II 3°).

Une ICM (Interdepartementale Commissie Migranten) a été initiée début 1990 à la suite de la note politique « Migrantenbeleid » du ministre flamand de l'époque Jan Lenssens. Après le débat sur le plan stratégique pour la politique des minorités et l'approbation de celui-ci, l'ICM s'est transformée en ICEM (Interdepartementale Commissie Etnisch-culturele Minderheden). L'ICEM est une commission de fonctionnaires dans laquelle les administrations publiques flamandes concernées sont également représentées.

L'article 6 du décret relatif aux minorités stipule qu'une commission de coordination sera instituée au sein du ministère de la Communauté flamande. Dans les faits, cette fonction est encore assurée par l'ICEM. Il n'y a pas encore à ce jour de définition claire des tâches à remplir et de composition adaptée en fonction de celles-ci.

Le secteur catégoriel

Le décret sur les minorités crée le cadre juridique pour la reconnaissance et le subventionnement du 'secteur catégoriel'. Ce secteur (un réseau d'initiatives publiques et privées) est le partenaire des pouvoirs publics flamands pour la mise en œuvre de la politique des minorités sur le terrain. Tel qu'il est défini dans le décret, le secteur catégoriel constitue la clé de voûte (provisoire) de l'évolution que ce secteur a connu au cours des vingt dernières années, suite aux développements qui ont caractérisé la politique flamande de l'immigration, puis des minorités.

Les 'services d'accueil' classiques destinés à l'accueil des travailleurs immigrés ont été transformés une première fois en 'services d'accompagnement pour immigrés' au niveau central et provincial. Leur mission consistait à encadrer autant que possible le processus d'intégration des immigrés. La phase suivante les a transformés en centres d'intégration pour immigrés, dotés d'une réglementation propre (arrêté de l'Exécutif Flamand du 18 juillet 1990). Cet arrêté a permis de reconnaître comme centres d'intégration les initiatives publiques et privées qui, en tant que services sociaux, qu'organes d'éducation permanente ou que services d'accompagnement, se consacraient à l'intégration des immigrés. En fin de compte, 1 centre d'intégration flamand, 8 centres régionaux et 43 centres locaux ont été reconnus.

En vertu du décret sur les minorités du 28 avril 1998, ce réseau de centres d'intégration a été doté d'une cohésion conceptuelle et organisationnelle. En outre, le public visé a été étendu des immigrés aux minorités.

Ces centres peuvent faire appel à des cellules spécialisées dans le cadre d'approches visant des publics spécifiques comme les réfugiés et les gens du voyage.

Collaboration avec les groupes cibles

Depuis 1980, les pouvoirs publics flamands ont aidé les différentes communautés nationales à s'organiser afin d'impliquer les immigrés eux-mêmes et de leur confier des responsabilités dans leur processus d'intégration.

La thèse défendue était que les associations socioculturelles propres aux différentes communautés nationales ont un rôle important à jouer dans la définition des besoins culturels de ces communautés, mais aussi dans l'élaboration de programmes culturels..

L'Intercultureel Centrum voor Migranten (ICCM) a vu le jour en 1993 et la réglementation relative aux associations allochtones a été dotée d'une base structurelle avec le décret du 19 avril 1995 concernant les associations. L'action de l'ICCM s'est achevée en 2002 dans le cadre de l'opération 'diversité culturelle' dans le secteur de la culture. Désormais, la diversité culturelle doit être développée à partir de tous les foyers de la vie culturelle flamande. SoCiius – le point d'appui de l'action socioculturelle – a été chargé depuis le 1^{er} mai 2002 de reprendre les tâches spécifiques de l'ICCM et de les intégrer dans son fonctionnement.

En vertu de l'application du décret sur les associations, 8 associations immigrées régionales ont été reconnues en 1995. Depuis lors, les années 96, 98 et 99 ont vu chaque fois la reconnaissance d'une nouvelle association. Début 2002, 14 associations régionales au total sont reconnues: 3 turques, 2 marocaines, 2 italiennes, 2

interculturelles et 2 africaines, 1 association musulmane, 1 association de femmes et 1 association latino-américaine.

Afin d'assurer la communication avec les groupes cibles et leurs organisations ainsi que leur participation, le Gouvernement flamand a reconnu, en exécution de l'article 9 du décret sur les minorités, un Forum d'organisations de minorités ethno-culturelles.

Le Forum répond à la demande des groupes cibles de pouvoir disposer d'un instrument de défense de leurs intérêts au niveau flamand. Il a l'ambition de devenir une instance défendant les intérêts des groupes (organisés) ainsi qu'un interlocuteur pour les pouvoirs publics flamands.

Le 'Steunpunt allochtone meisjes en vrouwen vzw' existe depuis quelques années et est inscrit à partir de 2002 au budget ad nimanatim. Dans une optique d'égalité des chances, le Steunpunt entend donner des impulsions aux structures régulières afin que, dans l'exercice de leurs missions, elles soient attentives à l'égalité entre les sexes et qu'elles ne perdent pas de vue la diversité parmi les jeunes filles et les femmes.

Le décret sur les minorités du 28 avril 1998 prévoit une implication d'un triple point de vue: la politique sectorielle et inclusive en matière de minorités, la représentation dans des organes consultatifs réguliers et un forum de minorités ethno-culturelles.

L'article 8 de ce décret stipule que les Conseils consultatifs au sein du ministère de la Communauté flamande, des institutions publiques flamandes et de la Commission communautaire flamande doivent prendre des mesures concrètes pour associer les groupes cibles à leurs processus de décision. Ils doivent faire rapport à ce sujet à la commission de coordination.

La Commission communautaire flamande

La VGC (Vlaamse Gemeenschapscommissie – Commission communautaire flamande) assure à Bruxelles une série de missions touchant à la politique flamande des minorités qui, en région flamande, sont dévolues aux administrations locales. Par ailleurs, la VGC mène sa propre politique des minorités, en complément à la politique flamande.

La première piste de la politique flamande vis-à-vis des minorités est la politique d'émancipation.

La politique d'accueil, deuxième piste de cette politique des minorités, s'adresse aux nouveaux arrivants.

La politique de prise en charge est la troisième piste de la politique flamande des minorités et s'adresse aux étrangers qui séjournent chez nous de manière illégale.

Pour réaliser cette politique, la VGC a signé une convention avec le Centre régional d'intégration, le Foyer asbl.

D. La Région wallonne

Pendant longtemps les politiques d'insertion des populations issues de l'immigration en Belgique francophone prirent la forme d'actions culturelles ciblées vers ces populations, soit par la reconnaissance et la subsidiation d'associations généralistes orientant certaines de leurs activités vers les immigrés, soit par la reconnaissance et la subsidiation d'associations immigrées. Par la suite, elles s'orientèrent vers l'action sociale générale en faveur des

classes défavorisées, même si elles touchaient, dans certains quartiers, plus de personnes issues de l'immigration que d'autres.

Toutefois, dès 1996, la Région wallonne, devenue compétente en la matière, se dota d'un instrument réglementaire clairement définissable comme étant une politique catégorielle.

En effet, le Décret du 4 juillet 1996 relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère (Moniteur belge, 4 juillet 1996) pourrait être présenté comme l'aboutissement des réflexions entamées au sein du CCPOE de la Communauté française, qui recommandait de ne pas négliger les spécificités nationales et culturelles des populations issues de l'immigration - spécificités qui les distinguent des classes défavorisées autochtones -, et relayées par le Commissariat royal à la politique des immigrés²⁴⁶.

Le décret prend acte de la diversité des populations qui peuplent la Wallonie et charge des centres régionaux d'intégration (situés à Charleroi, La Louvière, Liège, Mons, Namur, Verviers et Tubize) de mener les actions culturelles et sociales nécessaires à leur insertion harmonieuse dans la société wallonne en collaboration avec les pouvoirs locaux et les associations. Les domaines concernés y sont énumérés : l'insertion socio-professionnelle, le logement, la santé, la formation, la collecte de données et la détermination d'indicateurs, la diffusion d'information, l'accompagnement des personnes, l'évaluation des initiatives locales, la participation des personnes à la vie sociale et culturelle, la promotion des échanges interculturels et du respect de la différence.

Ce décret a ceci de particulier qu'il articule les centres régionaux, les pouvoirs locaux et les associations de terrain, qu'il promeut des actions catégorielles envers les populations issues de l'immigration et qu'il légitime la discrimination positive²⁴⁷. Son administration, ainsi que celle du co-financement du FIPI et celle de la réglementation sur les conseillers moraux et religieux auprès des personnes issues de l'immigration, est assurée par la Direction générale de l'action sociale et de la santé (DGASS).

Par ailleurs, la Région wallonne dispose d'une Direction interdépartementale à l'intégration sociale (DIIS) destinée à favoriser la complémentarité, voire à coordonner, les dispositifs de lutte contre l'exclusion sociale et de promotion de l'intégration sociale mis en oeuvre par la Région.

En outre, le Gouvernement wallon a favorisé la création d'un Carrefour interculturel afin de soutenir le développement d'une politique interculturelle, de promouvoir les synergies entre les acteurs et les opérateurs locaux et régionaux publics et privés, de développer des outils pertinents à ces fins, de soutenir les échanges intra et inter-régionaux et internationaux, d'évaluer les actions menées, de créer des indicateurs utiles et de produire et diffuser l'information la plus large en ces matières.

E. La Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française

La Région de Bruxelles-Capitale

En Région de Bruxelles-Capitale, les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration ont pris deux aspects : l'aspect – général - des politiques régionales de l'emploi, de la revitalisation des quartiers et des espaces publics, du logement (logement social, agences immobilières sociales), d'une part, la politique – catégorielle - d'insertion-cohabitation de la Commission communautaire française (exerçant la compétence de la Communauté française), d'autre part.

Les premières politiques, les politiques générales, sont les contrats de quartier (1994) visant le développement de programmes quadriannuels et partenariaux (Région, pouvoirs locaux, investisseurs privés) de rénovation intensive du bâti et de revalidation de l'habitat dans les quartiers fortement dégradés au plan urbanistique et dont la population cumule de nombreux handicaps sociaux. Ce sont aussi les contrats de sécurité et de prévention (1992) visant la prévention de la délinquance tant policière que sociale au niveau communal (croissance des moyens financiers et humains de la police, médiation sociale, médiation scolaire, travail social avec les jeunes, gardiennage des espaces publics et des parcs, sécurisation des logements sociaux, lutte contre la toxicomanie), les quartiers d'initiative (1998), les contrats de noyaux commerciaux favorisant les commerces dans les quartiers anciens de la Région (1998), ou encore le développement d'initiatives d'insertion socio-professionnelle (Missions locales, etc.), la lutte contre les discriminations à l'embauche et l'accès des étrangers à la fonction publique bruxelloise.

Enfin, le gouvernement régional a institué, en 1992, une Délégation régionale interministérielle aux solidarités urbaines (DRISU) dont l'objectif était initialement le suivi des projets locaux d'insertion socio-professionnelle pour ensuite veiller à la complémentarité des mesures de lutte contre l'exclusion sociale et des mesures de développement social de la ville.²⁴⁸ Depuis 2001, la Drisu est remplacée par le Secrétariat Régional au Développement Urbain (SRDU).

La Commission communautaire française

La politique catégorielle, par contre, relève, pour son exercice, de la compétence de la Commission communautaire française. Cette politique prend plusieurs aspects :

- (1) l'insertion sociale des personnes vivant dans des quartiers fragilisés, définie comme la possibilité donnée à chaque habitant de vivre une citoyenneté active et de contribuer au développement de la Cité. Cela se traduit par la mise en place de dispositifs d'éducation, de formation, d'accès au travail, à la culture et à la jouissance de la ville. Les contours de cette politique sont délimités annuellement par voie de circulaire ;
- (2) le programme cohabitation visant l'établissement de relations respectueuses et positives entre les différentes communautés locales (échanges interculturels, actions favorisant la participation citoyenne, politique d'égalité des chances, participation et responsabilisation du public visé, accroissement de l'autonomie des personnes). Les contours de cette politique sont délimités eux aussi annuellement par voie de circulaire ;
- (3) les conseillers moraux et religieux auprès des personnes issues de l'immigration ;
- (4) le dispositif Eté-Jeunes soutenant des initiatives locales destinées aux jeunes de 12 à 18 ans vivant dans des quartiers défavorisés pendant les vacances scolaires d'été (activités sportives, culturelles, de découverte, jeux, détente et formation) et assises sur la pédagogie du projet. Les contours de cette politique sont délimités annuellement par voie de circulaire ;
- (5) le cofinancement du Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés ;
- (6) le subventionnement du Centre Bruxellois d'Action Interculturelle qui développe ses activités selon quatre axes : la formation d'agents de développement en milieu interculturel, l'information sur l'immigration, la diffusion culturelle et le soutien à l'auto-organisation des populations issues de l'immigration.

ANNEXE 3: LE FONDS D'IMPULSION À LA POLITIQUE DES IMMIGRÉS

1. Introduction

C'est à l'initiative du Gouvernement fédéral que le Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés dont les moyens proviennent des bénéfices de la Loterie Nationale a été créé en 1991, destiné à financer des projets dans le cadre de la politique de l'immigration.

De cette somme, 75 % sont réservés à des projets émanant des cinq grandes villes belges que sont Bruxelles, Anvers, Gand, Liège et Charleroi.

Suite à l'appel aux projets qui paraît au Moniteur belge, les projets sont sélectionnés et approuvés par un Comité composé des différents représentants désignés par le Gouvernement fédéral ainsi que des représentants des Communautés et des Régions.

Le Secrétariat de ce Comité et la gestion du Fonds ont été confiés au Commissariat Royal à la Politique des Immigrés et depuis 1993 au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Ce Fonds a une fonction d'impulsion encourageant des projets bien définis pendant une période limitée. Par conséquent, il ne prévoit pas de financements structurels ou récurrents mais intervient donc en priorité dans des dépenses d'investissement.

2. Critères d'introduction

Le 19 septembre 1995, un rapport d'évaluation du fonds d'Impulsion, rédigé par le Centre, a été présenté à la Conférence Interministérielle. Certaines modifications ont été faites sur base de ce document. La procédure a, entre autre, été simplifiée. Dorénavant, les promoteurs introduiront leur demande uniquement au Centre.

Les thèmes du Fonds d'Impulsion ont été adaptés. Jusqu'en 1995 les priorités étaient : "les dépenses d'investissement pour l'infrastructure sportive et de la jeunesse au service des jeunes du quartier", "la lutte contre le décrochage scolaire", "l'emploi des jeunes immigrés confrontés aux graves problèmes de réinsertion socio-professionnelle" et "la prévention de la délinquance juvénile". Depuis 1996 les critères ont été revus, des limites d'âges ont été définies et le thème concernant "la prévention de la délinquance juvénile" a été retiré. Par ailleurs, les dépenses non admissibles ont été mentionnées dans l'appel aux projets paru au Moniteur.

En 1998, l'âge du public bénéficiaire concernant le thème des "dépenses d'investissement" a été prolongé afin d'arriver à une tranche d'âge de 6 à 25 ans. De même, les projets introduits dans le cadre du "décrochage scolaire" ont été élargis à la petite enfance afin de prendre en considération un public âgé de 3 à 18 ans.

A partir de l'année 2002, et faisant suite à la décision de la Conférence interministérielle à la politique de l'immigration du 14 janvier 2002, les orientations et les principes du Fonds ont été actualisés suite à la note d'évaluation déposée par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Dès lors, le Fonds d'impulsion à la politique des immigrés veut promouvoir des actions visant l'insertion et la participation des populations de nationalité ou d'origine étrangère avec une priorité pour les jeunes, en donnant une impulsion à des projets bien définis et novateurs pour une période limitée.

L'intégration est envisagée ici comme un processus d'insertion et de participation à la société avec une attention particulière pour les dimensions suivantes :

- le respect des règles et des lois en vigueur, sans discrimination aucune ;
- les valeurs démocratiques de liberté, de justice, d'égalité de traitement entre hommes et femmes ;
- la diversité culturelle ;
- la participation des personnes de nationalité étrangère ou d'origine étrangère dans tous les domaines de la vie en société ;
- la dynamique d'ensemble sur un quartier ou une commune.

Les critères d'introduction ont été réactualisés en ne limitant plus les actions à un public jeunes de 3 à 25 ans, et en donnant une attention particulière aux projets qui veilleront à développer des actions spécifiques à l'attention du public féminin et/ou à renforcer les actions visant la mixité du public cible.

Par ailleurs, une brochure d'information a été rédigée par le Centre afin de répondre aux questions le plus souvent posés par les promoteurs.

3. Critères de sélection

Les projets introduits doivent s'inscrire exclusivement dans le cadre des priorités arrêtées par la Conférence interministérielle de la politique de l'immigration, à savoir :

Insertion sociale et professionnelle et participation des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère, avec une attention plus particulière pour :

- la formation, y compris la formation professionnelle, l'alphabétisation et l'enseignement des langues ;
- la prévention et la lutte contre les discriminations basées sur l'origine ethnique et les conséquences qui en découlent ;
- la lutte contre le décrochage et l'absentéisme scolaires ;
- la médiation interculturelle ;
- l'aide à la jeunesse et la médecine de la jeunesse au sens large, incluant la prévention, les soins et l'accueil ;
- les actions visant les rencontres inter-générationnelles.

Dépenses d'investissement pour l'infrastructure et l'aménagement d'espaces ouverts au public à vocation sportive et socioculturelle répondant aux besoins des jeunes de nationalité ou d'origine étrangère, à savoir :

- l'acquisition d'une infrastructure ouverte au public à vocation sociale et/ou culturelle répondant aux besoins des jeunes ;

- l'acquisition d'un module ou d'une infrastructure ouverte au public à vocation sportive répondant aux besoins des jeunes ;
- la rénovation d'une infrastructure ouverte au public à vocation sociale et/ou culturelle répondant aux besoins des jeunes;
- l'aménagement d'une infrastructure ouverte au public à vocation sociale et/ou culturelle répondant aux besoins des jeunes;
- l'acquisition de matériel durable servant à développer des actions et des activités pour les publics cibles ;
- l'acquisition de matériel sportif servant à développer des actions et des activités pour les publics cibles.

4. Zones d'actions prioritaires

Tous les projets introduits doivent être réalisés dans les zones d'actions prioritaires déterminées par le Comité de gestion du Fonds.

5. Auteurs susceptibles d'introduire des projets

- le Gouvernement fédéral et les services publics s'y rattachant;
- les Gouvernements communautaires, régionaux ainsi que les services publics s'y rattachant;
- les Communes;
- les CPAS;
- les associations ayant une personnalité juridique ou reconnues par un pouvoir public, soit individuellement, soit en partenariat avec un pouvoir public.

6. Récapitulatif du Fonds depuis sa création

1991

Le 15 juillet 1991, lors d'une réunion du Comité du Fonds d'impulsion, une première série de projets a été approuvée (21 projets néerlandophones et 5 projets francophones).

Suite à la chute du Gouvernement fédéral, 200 millions de FB seulement ont été approuvés pour 1992 en lieu et place du montant total de 400 millions de FB. Le Comité du Fonds d'Impulsion a dès lors décidé de regrouper le budget pour 1991 et 1992 et d'approuver des projets sur base de ces 400 millions de FB le 22 octobre 1991. Une enveloppe globale de projets a été présentée du côté néerlandophone et du côté francophone. Lors de cette réunion, la décision a été prise d'approuver les montants de tous les projets présentés (177.777.775 de FB pour la Flandre et Bruxelles; 222.222.225 de FB pour la Wallonie et Bruxelles), mais de laisser de la place au niveau du contenu pour d'éventuels glissements attendus. Le 28 octobre les projets ont été approuvés définitivement. Au total, il a été attribué fin 1991/début 1992 397.687.945 FB. dont 177.770.029 FB pour la Flandre et Bruxelles-NL.; et 219.917.916 FB. pour la Wallonie et Bruxelles-FR.

1992

Le 14 octobre 1992, de nouveaux moyens financiers ont été libérés: 80 millions de FB en lieu et place des 200 millions escomptés originellement. 31.717.097 FB de ce montant ont été dévolus à la Flandre et Bruxelles-NL, 41.532.903 FB. à la Wallonie et Bruxelles-FR 9.250.000 F. ont été attribués à un projet fédéral portant sur la prévention de la criminalité à Bruxelles, introduit par le Ministre de l'Intérieur.

1993

Au Conseil des Ministres du 24 décembre 1992, il a été décidé d'accorder pour les trois prochaines années, les montants suivants puisés dans les gains de la Loterie Nationale : 300 millions de FB pour 1993, 310 millions de FB pour 1994, et 320 millions de FB pour 1995. Vu l'ampleur prise par la lutte contre le décrochage scolaire, des moyens ont été consacrés à ce projet en 1993 à Bruxelles. Au total, 20 millions étaient prévus. Il s'agissait d'un prélèvement sur les 300 millions attribués.

Le 25 mai 1993, 119 projets ont été approuvés pour la Communauté flamande et Bruxelles NL, soit un montant total de 124.600.000 FB. Pour la Communauté française et Bruxelles FR, 137 projets ont été retenus pour un montant total de 155.400.000 FB.

1994

Pour 1994, le Conseil des Ministres du 24 décembre 1992 a statué sur un montant de 310 millions alloué sur une partie des bénéfices de la Loterie Nationale au Fonds d'Impulsion à la Politique des Immigrés.

22,2 millions ont été prévus pour la lutte contre le décrochage scolaire à Bruxelles. Il s'agissait à nouveau d'un prélèvement. Un second prélèvement a été effectué pour le projet "La prévention délinquance toxicomanie" du Ministre des Affaires intérieures (soit 9.250.000 FB). Pour le Fonds d'Impulsion 1994, en date du 14 décembre 1993, on a opté pour 148 projets du côté néerlandophone pour un montant total de 123.954.750 FB. Du côté francophone 160 projets ont été retenus pour un montant total de 154.595.250 FB.

1995

Pour l'année 1995, le Conseil des Ministres du 24 décembre 1992 a approuvé un montant de 320 millions de FB. Suite au plan de répartition des bénéfices de la Loterie Nationale, on a approuvé, lors du Conseil des Ministres du 24 février 1995, une diminution linéaire d'environ 18,85 % des enveloppes figurant dans l'arrêté royal du 20 février 1992. Il en résulte que le montant attribué au Fonds d'Impulsion ne s'élève finalement qu'à 259.678.000 FB au lieu des 320 millions FB initialement prévus. Les 60.322.000 FB du solde ont été, dès lors, inscrits dans le plan de répartition des bénéfices de la Loterie Nationale pour l'année 1996.

Le Comité du Fonds d'Impulsion a examiné les projets le 14 décembre 1994 mais ce n'est que lors de la Conférence Interministérielle de la politique de l'immigration du 7 mars 1995 qu'ont été approuvés tous les projets dont 3 projets fédéraux, à savoir l'accrochage scolaire (22.200.000 FB), la prévention délinquance toxicomanie (9.250.000 FB) en continuation des projets déjà menés en 1994 ainsi qu'un nouveau projet de lutte

contre la traite des personnes (9.000.000 FB) 156 projets ont donc été approuvés du côté néerlandophone pour un montant total de 124.399.750 FB et 163 projets du côté francophone pour un montant total de 155.150.250 FB.

1996

Le Conseil des Ministres du 22 décembre 1995 a décidé d'octroyer un montant total de 313 millions au Fonds pour l'année 1996. Il en résulte, dès lors, que le montant attribué réellement pour les projets 1996 ne s'élève finalement qu'à 252.678.000 FB au lieu de 313 millions.

Suite à l'appel aux projets paru au Moniteur Belge du 20 janvier 1996, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 28 mai 1996 et a examiné 673 projets pour une demande chiffrée dépassant 1,5 milliard.

A la demande de la Région wallonne, trois nouvelles zones d'action prioritaires ont été définies: Fontaine-l'Evêque, Seneffe et Andenne.

Le Comité a dès lors approuvé la répartition suivante :

3 projets fédéraux pour un montant total de 41.500.000 FB :

- * 22.500.000 FB pour l'accrochage scolaire ;
- * 9.000.000 FB pour la lutte contre la traite des personnes ;
- * 10.000.000 FB pour un nouveau projet de recrutement d'allochtones dans les forces de l'ordre.

Côté francophone, 169 projets pour un montant total de 117.203.790 FB ont été retenus, dont 30 projets ont été subsidiés pour la première fois par le Fonds d'Impulsion.

Côté néerlandophone, 150 projets pour un montant total de 93.974.210 FB ont été retenus.

Sur ces 150 projets: 80 sont accordés à Anvers, Gand et Bruxelles-NL pour un montant de 60.699.948 FB.

70 dans les autres zones prioritaires de la Flandre pour un montant de 33.274.262 FB.

1997

Pour rappel, le Conseil des Ministres du 22 décembre 1995 a décidé d'octroyer un montant total de 313 millions au Fonds pour l'année 1997. Suite à l'appel aux projets paru au Moniteur Belge du 19 octobre 1996, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 21 mai 1997 et a examiné 639 projets pour une demande chiffrée dépassant 1,6 milliard.

A la demande de la Région wallonne, quatre nouvelles zones d'action prioritaires ont été définies: Maurage, Charleroi-Nord, Marcinelle et Cheratte.

Le Comité a approuvé la répartition suivante :

5 projets fédéraux pour un montant total de 69.500.000 FB :

- * 22.500.000 FB pour l'accrochage scolaire ;
- * 13.500.000 FB pour la lutte contre la traite des personnes ;
- * 2.000.000 FB pour le recrutement d'allochtones dans les forces de l'ordre ;

- * 11.500.000 FB pour le Centre Toxic-Transit ;
- * 20.000.000 FB pour un nouveau projet de médiation interculturelle dans les hôpitaux.

198 projets pour un montant total de 132.922.500 FB ont été retenus pour la partie francophone.

Sur ces 198 projets, 153 ont accordés au milieu associatif réparti sur l'ensemble de la Communauté française un montant total de 36.971.703 FB, dont 41 projets ont été subsidiés pour la première fois par le Fonds.

Pour la partie néerlandophone du pays, 150 projets pour un montant total de 106.577.500 FB ont été soutenus.

Sur ces 150 projets: 74 sont accordés à Anvers, Gand et Bruxelles-NL pour un montant de 68.840.682 FB et 76 dans les autres zones prioritaires de la Flandre pour un montant de 37.736.818 FB ;

Il est à noter que sur les 150 projets, 103 projets ont été subsidiés pour la première fois par le Fonds d'Impulsion.

1998

En date du 22 décembre 1995, le Conseil des Ministres a décidé d'octroyer un montant total de 313 millions au Fonds pour l'année 1998. Suite à l'appel aux projets paru au Moniteur Belge du 15 octobre 1997, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 20 mai 1998 et a examiné 648 projets pour une demande chiffrée dépassant 1,6 milliard.

Le Comité a approuvé la répartition suivante :

7 projets fédéraux pour un montant total de 69.500.000 FB :

- * 22.500.000 FB pour l'accrochage scolaire;
- * 13.500.000 FB pour la lutte contre la traite des personnes;
- * 12.000.000 FB pour le recrutement d'allochtones dans les forces de l'ordre;
- * 2.500.000 FB pour le Centre Toxic-Transit;
- * 10.000.000 FB pour la médiation interculturelle dans les hôpitaux;
- * 6.100.000 FB pour un nouveau projet du Petit Château;
- * 2.900.000 FB pour un nouveau projet de la Gendarmerie "Oasis".

Au total, du côté francophone 228 projets ont été retenus pour un montant total de 135.142.500 FB, et pour la partie néerlandophone 160 projets ont été soutenus pour un montant de 108.357.500 FB.

1999

Suite à la décision du Conseil des Ministres du 30 avril 1998 un montant total de 313 millions a été octroyé au Fonds pour l'année 1999. Suite à l'appel aux projets paru au Moniteur Belge du 26 juin 1998, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 29 mars 1999 et a examiné 663 projets au total.

Le Comité a approuvé: 8 projets fédéraux pour un montant total de 69.307.520 FB :

- * 2.500.000 FB pour l'accrochage scolaire;

- * 13.500.000 FB pour la lutte contre la traite des personnes;
- * 12.000.000 FB pour le recrutement d'allochtones dans les forces de l'ordre;
- * 4.000.000 FB pour un projet d'infrastructure au Petit Château;
- * 2.900.000 FB pour le projet de la Gendarmerie "Oasis";
- * 9.900.000 FB pour un nouveau projet de luttant contre la discrimination à l'embauche;
- * 3.500.000 FB pour un nouveau projet de la Gendarmerie sur les tests de sélection;
- * FB pour un nouveau projet de la Gendarmerie de Lokeren.

Pour la partie francophone, 236 projets ont été retenus pour un montant total de 135.249.326 FB. Sur ces 236 projets, 188 ont été accordés au milieu associatif répartis sur l'ensemble de la Communauté française pour un montant total de 39.850.873 FB.

Il est à noter que sur ces 188 projets, 47 initiatives sont des nouvelles impulsions financées pour la première fois par le Fonds.

Pour la partie néerlandophone, 191 projets ont été soutenus pour un montant de 108.443.154 FB selon la répartition suivante:

- * 47 sont subsidiés sur la zone d'Anvers;
- * 19 sont subsidiés sur la zone de Gand;
- * 29 sont subsidiés sur la zone de Bruxelles;
- * 96 dans les autres zones prioritaires de la Flandre.

2000

Suite à l'Arrêté royal du 29 juin 2000 déterminant le plan de répartition du bénéfice de l'exercice 2000 de la Loterie Nationale, il a été décidé d'octroyer un montant total de 299,5 millions au Fonds pour l'année 2000. Suite à l'appel aux projets paru au Moniteur Belge du 31 mai 2000, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 17 octobre 2000 et a examiné au total 585 projets.

Dès lors, le Comité a approuvé:

12 projets fédéraux pour un montant total de 56.499.918 FB dont 7 nouveaux projets relatifs à l'accueil et l'insertion des primo-arrivants.

Dispositif accrochage scolaire FR	14.123.400 FB
Dispositif accrochage scolaire NL	4.707.800 FB
Intégration de personnes d'origine étrangère dans les services de police	9.415.600 FB
Petit Château	3.766.240 FB
Discrimination à l'embauche	9.415.600 FB
't Raamwerk vzw	6.449.686 FB
Minor-Ndako vzw	2.824.680 FB
Convivial asbl	1.616.659 FB
CIRE asbl	2.547.588 FB

Mentor-Escale asbl	1.251.333 FB
Service Droit des Jeunes asbl	150.650 FB
Partenariat de Quartier asbl	230.682 FB

Par ailleurs, du côté francophone 271 projets ont été subventionnés pour un montant total 134.865.046 FB et pour la partie néerlandophone 122 projets ont été soutenus pour un montant de 108.135.036 FB.

2001

Le Conseil des Ministres a décidé d'octroyer un montant total de 299,5 millions au Fonds pour l'année 2001 sur les bénéfices de l'exercice 2001 de la Loterie Nationale. Dès lors, l'appel aux projets est paru au *Moniteur Belge* du 4 avril 2001. Le Comité de gestion du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 17 juillet 2001 pour examiner les 624 projets déposés sur l'ensemble du territoire.

Dès lors, le Comité a approuvé la répartition suivante:

14 projets fédéraux pour un montant total de 66.489.000 FB (1.648.219.25 €)		
- Intégration de personnes d'origine étrangère dans les services de police	210.709,50 €	8.500.000 FB
- Petit Château	24.789,35€	1.000.000 FB
- Pag-Asa asbl	204.512,20€	8.250.000 FB
- Dispositif accrochage scolaire FR	277.994,00€	11.214.250 FB
- Convivial asbl	43.366,49€	1.749.400 FB
- CIRE asbl	100.077,80€	4.037.130 FB
- Mentor-Escale asbl	50.483,52€	2.036.500 FB
- Partenariat de Quartier asbl	7.382,52€	297.810 FB
- Departement Onderwijs	194.586,50€	7.849.600 FB
- 't Raamwerk vzw	133.778,22€	5.396.600 FB
- Minor-Ndako vzw	55.942,38€	2.256.710 FB
- Kabinet van de federale Minister van sociale integratie-niet begeleide minderjarigen	173.525,47€	7.000.000 FB
- Steunpunt algemeen welzijnswerk « Netwerk mensenhandel »	54.561,61€	6.235.000 FB
- Coordination et accompagnement des projets	16.509,71€	666.000 FB

Par ailleurs, 305 projets francophones, pour un montants total 128.025.735 FB (3.173.675.07 €) ont été approuvés. Notons que sur 305 projets associatifs, 76 ont été subsidiés pour la première fois par le Fonds d'Impulsion. Du côté néerlandophone, 108 projets ont été soutenus pour un montant de 102.651.265 FB (2.544.658.39 €).

2002

Le Conseil des Ministres a décidé d'octroyer sur base du plan de répartition des bénéfices de la Loterie Nationale du 26 avril 2002 un montant total de 7.523.568,48 € au Fonds pour l'année 2002. Suite à l'appel aux projets paru au *Moniteur Belge* du 16 mars 2002, le Comité du Fonds d'Impulsion s'est réuni le 17 juillet 2002 et a examiné les projets.

Dès lors, le Comité a approuvé la répartition suivante :

13 projets fédéraux pour un montant total de 1.670.232,20 €	
Intégration de personnes d'origine étrangère dans les services de police	397.000,000€
Ministère de l'emploi et du travail	233.793,30€
Ministerie van Maatschappelijke Integratie "Ons Tehuis"	251.899,48€
Steunpunt Algemeen Welzijnswerk vzw	189.634,11€
Convivial asbl	72.349,87€
CIRE asbl	85.137,37€
CIRE asbl	49.773,53€
Mentor-Escale asbl	39.746,30€
Partenariat de Quartier asbl	22.606,48€
Interstices CHU Saint-Pierre	71.349,87€
't Raamwerk vzw	202.503,82€
Elegast vzw	25.775,95€

Pour la partie francophone, 320 projets ont été retenus pour un montant total de 3.248.601,64 € pour la partie néerlandophone 98 projets ont été soutenus pour un montant de 2.604.734,64 €.

7. Conclusions

Comme par le passé et depuis sa création, le Fonds a permis de mener en parallèle une réflexion sur les discriminations vécues par les populations étrangères où issues de l'immigration, les processus sociaux qui créent les inégalités de traitement, les discriminations vécues dans la vie quotidienne, les rejets communautaires ainsi que sur les dispositifs visant à pallier ces dynamiques.

Même s'il n'est pas aisé d'évaluer qualitativement une politique sociale, il convient de remarquer que le développement d'actions visant à promouvoir l'intégration et la cohabitation reste un travail de longue haleine.

La création du Fonds a permis de mettre en évidence certains constats portant sur les dispositifs de lutte contre l'exclusion. Les politiques visant l'intégration sont essentiellement orientées vers les populations maghrébines et turques, or d'autres communautés telles que les africains, les kurdes et aujourd'hui les personnes issues des pays de l'Est rencontrent les mêmes types de difficultés que d'autres minorités et malgré des moyens fortement limités, ces communautés entreprennent une multitude d'actions envers leur public.

Par ailleurs, le Fonds a permis de mettre en oeuvre des projets pilotes en matière d'intégration au niveau fédéral tels que la médiation interculturelle dans les hôpitaux, le recrutement de personnes d'origine étrangère dans les forces de police, l'engagement de médiateurs chargés de lutter contre le décrochage scolaire, la discrimination à l'embauche ou encore des actions spécifiques envers les mineurs non accompagnés ou les primo-arrivants.

A coté de cela, il faut signaler que l'évaluation du Fonds met en évidence le fait que la vie associative continue d'être un élément-clé de la cohésion sociale et de la citoyenneté locale. Par ailleurs, les associations sont renforcées par les communes qui ont la faculté de promouvoir une synergie entre les différents intervenants. En outre, elles assurent aussi l'articulation, l'accompagnement et l'évaluation des initiatives développées.

Par ailleurs, on a pu noter que l'on rencontre dans la plupart des projets des activités intégrées dans une démarche globale dont l'objectif premier est de faciliter la rencontre et de réaliser des activités d'ensemble, en

outre bon nombre d'actions ont la volonté d'informer le public belge sur les populations étrangères ou d'origine étrangère souvent peu ou mal connues.

De façon globale, il faut reconnaître que le bilan est positif. Certes le Fonds ne peut répondre à toutes les difficultés liées à la construction d'une société solidaire et plurielle, cependant, il est un des outils dont les acteurs de terrain disposent pour favoriser l'intégration et la cohabitation des communautés dans les quartiers fragilisés. A ce titre, il convient de continuer à impulser une politique en faveur des personnes issues de l'immigration.

8. Recommandations

Par le biais des Comités d'accompagnement constitués au niveau local et par les échanges que le Centre pour l'égalité des chances, en tant secrétariat du Fonds, a avec les promoteurs de projets, certaines recommandations ont pu être dégagées telles que :

Elaboration d'un cadre pluriannuel

Le travail initié devrait pouvoir s'inscrire dans le temps et permettre la construction d'une expertise sociale. L'inscription dans le temps et la pérennité des projets sont des vecteurs de succès importants, tant du point de vue de la programmation que du travail de terrain. Cela signifie qu'il y aurait lieu de prévoir, non pour tous les projets mais pour ceux ayant démontré une pertinence particulière, une impulsion dépassant un calendrier annuel

Cela implique aussi que le Gouvernement puisse prendre la décision d'assurer le financement du Fonds pour toute la législature (4 ans).

Recherche d'une plus grande cohérence entre les différents programmes

Différents programmes d'action sociale visant l'intégration des personnes et l'amélioration de la cohabitation dans les quartiers sont engagés à différents niveaux de pouvoirs (Fédéral, Régions, Communautés). Ces programmes visent généralement les mêmes publics, les mêmes zones et poursuivent des objectifs souvent similaires.

La qualité des projets et leur efficacité seraient renforcées si une articulation plus affirmée entre ces différents programmes était élaborée. Les acteurs de terrain plaident pour une meilleure coordination tant au niveau des critères d'éligibilité que de l'évaluation.

Critères d'éligibilité

Les nouvelles migrations interpellent de plus en plus les promoteurs du Fonds. A cet égard, l'on souligne l'importance de développer un axe visant l'accueil et l'intégration des primo-arrivants (apprentissage des langues, formation à la citoyenneté,...) en outre, il conviendrait de prendre en compte des projets orientés vers le public issu de la 1^{er} génération.

Administration du Fonds

Les promoteurs soulignent l'importance de préserver le caractère d'impulsion du Fonds en garantissant à la fois l'innovation dans les projets retenus antérieurement et la sélection de nouvelles associations, issues de l'immigration notamment.

Les promoteurs plaident pour que la procédure de décision visant la sélection des projets et le versement des subsides soit clairement établie dans le cadre d'un calendrier afin qu'ils puissent mieux établir leur programmation annuelle et assurer les emplois en cours. Trop souvent les promoteurs de projets se sont trouvés face à des incertitudes administratives non propices à une bonne gestion administrative et pédagogique.

Tableau reprenant les masses budgétaires depuis la création du Fonds

Année	Projets FR.	Projets NL.	Projets Fédéraux	TOTAL
1991	222.222.225 FB	177.777.775 FB	-	400.000.000 FB
1992	41.532.903 FB	31.717.097 FB	9.250.000 FB	82.500.000 FB
1993	155.400.000 FB	124.600.000 FB	20.000.000 FB	300.000.000 FB
1994	154.595.250 FB	123.954.750 FB	31.450.000 FB	310.000.000 FB
1995	155.150.250 FB	124.399.750 FB	40.450.000 FB	320.000.000 FB
1996	117.203.790 FB	93.974.210 FB	41.500.000 FB	252.678.000 FB
1997	132.922.500 FB	106.577.500 FB	73.500.000 FB	313.000.000 FB
1998	135.142.500 FB	108.357.500 FB	69.500.000 FB	313.000.000 FB
1999	135.249.326 FB	108.443.154 FB	69.307.520 FB	313.000.000 FB
2000	134.865.046 FB	108.135.036 FB	56.499.918 FB	299.500.000 FB
2001	129.321.105 FB	103.689.895 FB	66.489.000 FB	299.500.000 FB
2002	131.048.265 FB	105.074.735 FB	67.377.000 FB	303.500.000 FB
Total	1.644.653.160 FB 40.769.886,88 €	1.316.701.402 FB 32.640.175,16 €	545.323.438 FB 13.518.214,91 €	3.506.678.000 FB 86.928.276,95 €

Ces montants ont financé:

- * 68 projets fédéraux
- * 2.334 projets Francophones
- * projets Néerlandophones

Projets francophones par zone

	Bruxelles	Charleroi	Liège	Inter-zones	Autres	TOTAL
1991	43	5	6	10	26	90
1992	22	3	4	5	23	57
1993	53	14	19	9	42	137
1994	66	16	14	8	56	160
1995	60	20	19	13	52	163
1996	65	15	20	14	55	169
1997	65	21	26	23	63	198
1998	97	17	23	25	66	228
1999	96	15	29	24	72	236
2000	122	20	39	28	62	271
2001	131	17	40	9	108	305
2002	146	17	36	9	112	320

Identification des projets francophones

	Villes	C.P.A.S.	Association	Autres	TOTAL
1991	22	8	41	19	90
1992	17	6	19	15	57
1993	25	7	91	14	137
1994	25	8	110	17	160
1995	26	8	119	10	163
1996	29	8	127	5	169
1997	31	9	153	5	198
1998	31	11	178	8	228
1999	31	9	188	8	236
2000	26	9	231	5	271
2001	31	11	260	3	305
2002	28	11	278	3	320

Projets Néerlandophones par zone

	Anvers	Brussel-	Gand	Interzones	Autres	TOTAL
1991	32	23	7	5	36	103
1992	17	13	1	3	7	41
1993	26	43	6	2	42	119
1994	41	29	13	7	58	148
1995	50	30	9	4	65	158
1996	40	24	14	5	63	146
1997	36	23	15	3	73	150

1998	47	28	15	3	67	160
1999	47	29	19	0	96	191
2000	21	23	12	0	66	122
2001	21	22	9	0	50	102
2002	26	23	4	0	45	98

Identification des demandeurs de projets néerlandophones

	Zelforg.	Jeunesse	Commune	Emploi	Autres	TOTAL
1991	10	35	12	9	37	103
1992	0	19	2	5	15	41
1993	9	37	18	5	50	119
1994	44	44	15	3	42	148
1995	45	57	18	8	30	158
1996	54	39	12	18	23	146
1997	58	39	15	11	27	150
1998	60	56	15	8	21	160
1999	74	53	17	8	39	191
2000	38	29	11	6	38	122
2001	38	22	18	4	20	102
2002	26	33	13	5	21	98

ANNEXE 4: MODERNISATION DES STATUTS DE SÉJOUR

Proposition de révision de la loi 15/12/1980

Groupe de travail statuts de séjour durables

Dans cette annexe vous trouverez toutes les modifications de loi proposées écrites en gras et cursives, et intégrées dans la loi de séjour existante du 15/12/80. Ces propositions suivent l'ordre existant des articles dans la loi: d'abord le "court séjour" attribué pour au maximum trois mois; ensuite l'autorisation de séjour de plus de trois mois (où sont situés la plupart des statuts d'immigration et d'accueil qui sont proposés) et l'établissement définitif; et enfin les statuts spécifiques d'asile et d'étudiant.

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme soutient le travail de ce groupe d'étude et ses propositions pour rendre la loi des étrangers de 1980 plus effective, ainsi que pour offrir plus de garanties sur base de critères légaux contrôlables quant à la politique discrétionnaire du Ministre des Affaires Intérieures en matière d'autorisation. Il s'agit d'une leçon tirée des expériences concernant la loi de Régularisations du 22 décembre 1999.

Le Centre émet cependant de façon très claire une réserve quant aux propositions du groupe d'étude en matière de procédures de séjour pour les victimes de la traite des êtres humains. Le Centre ne s'oppose pas par principe à une solution reprise dans un texte de loi. Le Centre constate cependant qu'en ce moment prime le souci impératif des différentes phases, qui s'accordent parfaitement dans leur suivi comme défini par circulaire et du rôle explicite que remplissent les centres d'accueil spécialisés dans chacune de ces phases.

Article 8bis Loi 15/12/1980:

Le Ministre ou son délégué peut accorder à un étranger qui n'est ni autorisé ni admis à séjourner plus de trois mois dans le Royaume ou à s'y établir une autorisation de court séjour de trois mois maximum dans les cas ci-dessous. L'autorisation de court séjour comprend un permis au territoire. L'étranger peut sur la base de cette autorisation se faire inscrire à l'administration communale du lieu où il séjourne. Le mode d'inscription et l'attestation délivrée au moment de l'inscription sont ceux déterminés par le Roi en application de l'article 5. L'autorisation de court séjour est accordée, sur demande ou d'office, notamment:

1° pour des raisons personnelles, médicales ou familiales

2° en raison de l'impossibilité de quitter le territoire

3° lorsqu'il s'agit d'un étranger pouvant être considéré comme victime de la traite des êtres humains au sens des articles 77 ou 77bis de la présente loi ou les articles 379 ou 380bis, § 1, 1°, § 2 ou § 3 du Code pénal, qui a rompu tous les contacts avec les présumés acteurs du délit et qui présente une attestation d'un service d'accueil spécialisé qui y est reconnu.

4° lorsqu'il s'agit d'un étranger âgé de moins de 18 ans qui n'est pas accompagné d'un parent ou d'un tuteur légal

Le Roi peut fixer d'autres conditions et modalités dans lesquelles le Ministre ou son délégué doit accorder l'autorisation de court séjour et, le cas échéant, la prolonger.

Art. 9bis Loi 15/12/1980:

L'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume est accordée à l'étranger qui désire exercer une activité économique pour laquelle il est détenteur d'un permis de travail B ou d'une carte professionnelle valable, ou pour laquelle il est dispensé de l'obligation d'avoir une carte professionnelle, ou pour laquelle son employeur est dispensé de l'obligation de faire une demande de permis de travail pour cause de la spécificité de la profession, si l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas visés à l'article 3, premier alinéa, 5° à 8°, et s'il soumet au contrat de travail écrit, ou aux attestations prescrites dans un traité international ou dans un arrêté royal par rapport aux activités économiques autres que comme salarié.

Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 9 alinéa 3, l'étranger qui se trouve régulièrement sur le territoire et qui remplit les conditions du premier alinéa, peut introduire une demande auprès du bourgmestre du lieu où il séjourne.

Article 9ter Loi 15/12/1980:

L'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume est accordée à l'étranger qui cohabite ou qui souhaite cohabiter, dans le cadre d'une relation durable, avec un Belge ou un étranger CE, ou avec un étranger admis ou autorisé à séjourner dans le Royaume ou autorisé à s'y établir, si les deux partenaires concernées ont plus de 18 ans, si l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas visés à l'article 3, premier alinéa, 5° à 8°, et s'il soumet les documents suivants:

1° la preuve du célibat des deux personnes concernées ou du fait que c'est indépendamment de leur volonté qu'elles ne sont pas encore divorcées

2° une déclaration de l'intention de cohabitation des deux partenaires dans laquelle chacun d'eux s'engage, en attendant la conclusion d'un contrat de cohabitation, envers l'autre à contribuer selon son propre pouvoir aux frais de subsistance et aux frais de retour en cas d'expulsion dans les deux ans qui suivent l'arrivée. C'est le Roi qui détermine le modèle de cette déclaration.

Par « relation durable » il faut entendre la relation de couple hors mariage établie entre deux personnes de même sexe ou de sexe différent, caractérisée par la formation d'une communauté de vie durable

Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 9 alinéa 3, l'étranger qui se trouve de manière régulière sur le territoire et qui remplit les conditions du premier alinéa peut introduire une demande auprès du bourgmestre du lieu où il séjourne.

Dans les six mois de leur inscription, les partenaires doivent signer un contrat de cohabitation ou une déclaration en application de l'article 1476 du Code civil, devant le fonctionnaire de l'Etat civil de la commune d'inscription.

Le Ministre ou son délégué accorde aussi une autorisation de séjour aux enfants des étrangers susnommés qui sont à leur charge et qui viennent vivre avec eux avant d'avoir atteint l'âge de dix-huit ans.

Article 9quater Loi 15/12/1980:

L'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume, sur demande ou d'office, est accordée à l'étranger qui se trouve en Belgique, dans les cas suivants:

1° l'étranger pouvant être considéré comme victime de la traite des êtres humains au sens des articles 77 ou 77bis de la présente loi ou les articles 379 ou 380bis, § 1, 1°, § 2 ou § 3 du Code pénal, qui a rompu tous les contacts avec le(s) présumé(s) acteur(s) du délit et qui a déposé une plainte ou fait une déclaration auprès de la police ou du parquet contre le(s) acteur(s), pour autant que le parquet ait fait savoir que la plainte ou la déclaration n'a pas été classée sans suite, et pour autant que l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas concernés par l'article 3, premier alinéa, 6° et 7°.

2° l'étranger de moins de dix-huit ans qui n'est pas accompagné par un parent, un tuteur légal ou un époux et qui n'a pas encore obtenu l'accord du juge de la jeunesse, du service d'aide à la jeunesse ou du tuteur désigné pour retourner auprès d'un des premiers cités

3° l'étranger qui ne peut pas obtenir les documents de voyage ou de séjour pour retourner dans le ou les pays où il séjournait avant son arrivée en Belgique, ni dans le pays dont il est originaire, pour autant que l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas concernés par l'article 3, premier alinéa, 5° à 8°

4° l'étranger atteint d'une maladie grave pour laquelle il n'a pas ou pas assez accès à un traitement ou des soins adéquats dans un autre pays que la Belgique. Est considérée comme maladie grave l'affection qui, sans traitement ou soins médicaux, peut causer la mort de la personne, réduire son espérance de vie, causer un handicap physique ou psychique ou dont le traitement exige la multiplication des soins et des contrôles ou une thérapie lourde, ou qu'un médecin considère comme une maladie grave.

5° l'étranger qui a des attaches durables en Belgique qui ne peuvent être préservées que par une autorisation de séjour, ou qui se trouve dans une situation de détresse dont la seule issue est l'autorisation de séjour, pour autant que l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas concernés par l'article 3, premier alinéa, 5° à 8°.

6° l'étranger reconnu comme apatride qui ne peut pas exercer de titre de séjour dans le pays dont il possédait la nationalité, ni dans un autre pays où il résidait d'habitude avant son arrivée en Belgique

7° l'étranger qui a fait la demande soit de reconnaissance du statut de réfugié, soit d'une autorisation de séjour ou d'établissement sur la base de l'article 10 ou 40, soit d'autorisation de séjour de plus de trois mois sans avoir reçu une décision à cette demande contre laquelle il n'y a pas de recours suspensif possible ou est traité dans un délai de trois ans après la demande, pour autant que l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas concernés par l'article 3, premier alinéa, 5° à 8°.

Dans ces cas, les circonstances exceptionnelles comme visées par l'article 9, alinéa 3 sont considérées remplies.

La demande d'obtenir l'autorisation de séjour de plus de trois mois pour cause d'attaches durables, qui est introduite par un étranger qui se trouve à l'étranger, est également attribuée si les attaches durables ne peuvent être poursuivies que via une autorisation de séjour.

Article 12ter Loi 15/12/1980:

Lorsqu'un étranger introduit une demande d'autorisation de séjourner plus de trois mois, il lui est remis un document prouvant que cette demande a été introduite.

Le Ministre ou son délégué statue aussi rapidement que possible.

Dans les cas prévus à l'article 9quater premier alinéa, 4° ou 5°, le Ministre ou son délégué ne peut pas prendre de décision négative avant d'avoir obtenu l'avis de la Commission consultative des étrangers, sauf dans les cas

où le dossier de demande est incomplet. Le Roi peut préciser par arrêté les conditions auxquelles un dossier de demande doit satisfaire pour être complet.

Si aucune décision n'a été portée à la connaissance de l'administration communale dans un délai de six mois, l'étranger qui se trouve en Belgique sans titre de séjour valable est mis en possession d'une attestation d'inscription de trois mois, à prolonger chaque fois de trois mois jusqu'à la date de la décision. Si, dans ce cas, l'étranger dispose d'une preuve d'inscription dans le registre des étrangers qui arrive à l'expiration, la validité de ce document est prolongée pour une durée de six mois, chaque fois jusqu'à la date de la décision.

Article 13 Loi 15/12/1980

L'autorisation de séjour est donnée pour une durée illimitée à moins qu'elle ne fixe expressément une limite en raison de circonstances particulières propres à l'intéressé ou en rapport avec la nature ou la durée ou des prestations qu'il doit effectuer en Belgique. *L'autorisation de séjour attribuée aux étrangers visés dans les articles 9ter et 9quater, premier alinéa, 1° à 4°, est accordée conditionnellement. Le Roi peut fixer d'autres modalités pour la durée de l'autorisation temporaire ou conditionnelle. Les étrangers concernés par l'article 9ter sont autorisés à séjourner pour une durée illimitée après des autorisations de séjour provisoires d'un maximum de deux ans pour autant qu'ils remplissent les conditions liées à leur séjour. Les étrangers visés par les articles 9bis et 9quater sont autorisés à séjourner pour une durée illimitée après des autorisations de séjour provisoires d'un maximum de trois ans...*

... ..

Le ministre, ou son délégué, peut donner l'ordre de quitter le territoire à l'étranger qui prolonge son séjour dans le pays au-delà de la durée limitée pour laquelle il avait été autorisé à séjourner en Belgique et qui n'est plus en possession d'un titre de séjour régulier. Il peut prendre la même mesure à l'égard des membres de sa famille qui ont été admis à séjourner dans le Royaume en vertu de l'article 10, alinéa 1er, 4 ou à l'égard de l'étranger qui en vertu de l'article 9ter est autorisé à séjourner pour cohabiter avec lui dans le cadre d'une relation durable. *L'ordre de quitter le territoire indique qu'il a été fait application des dispositions du présent article.*

... ..

Article 14 Loi 15/12/1980:

Pour s'établir dans le Royaume, l'étranger doit y être autorisé par le ministre ou son délégué. Cette autorisation ne peut être accordée qu'à l'étranger préalablement autorisé ou admis à séjourner dans le Royaume pour une durée illimitée ou à l'étranger qui est autorisé ou admis à séjourner dans le Royaume depuis cinq ans.

Article 48 Loi 15/12/1980:

Peut être reconnu soit comme réfugié soit comme apatride l'étranger qui réunit les conditions requises à cet effet par les conditions internationales liant la Belgique.

Article 49 Loi 15/12/1980:

§ 1. Sont considérés comme réfugiés au sens de la présente loi et admis au séjour ou à l'établissement dans le Royaume:

(1° inchangé)

(2° inchangé)

(3° inchangé)

§ 2. *Est assimilé à un réfugié au sens de la présente loi et admis à l'accès au territoire et au séjour ou à l'établissement dans le Royaume: l'étranger dont l'assimilation à un réfugié est reconnue par le Commissaire général pour les réfugiés et apatrides ou qui est reconnu par la Commission Permanente de Recours pour les Réfugiés comme étant dans l'impossibilité de retourner dans le pays d'origine en raison d'une crainte fondée d'être soumis à:*

1° la torture ou un traitement ou un châtement inhumain ou dégradant

2° ou à une violation des droits de l'homme suffisamment grave pour faire valoir les obligations internationales de la Belgique.

§ 3. *Est considéré comme ayant besoin de protection complémentaire dans le sens de la présente loi et est autorisé d'office par le Ministre ou son mandataire au séjour l'étranger pour lequel le Commissaire général aux Réfugiés et aux Apatrides ou la Commission Permanente de Recours pour les Réfugiés reconnaît que, sans pouvoir être considéré comme un réfugié dans le sens de la Convention de Genève ni être assimilé à un réfugié, il ne peut pas retourner dans son pays d'origine en raison d'une crainte fondée de menace pour sa vie, sa sécurité ou sa liberté suite à la violence arbitraire dans une situation de conflit armé ou suite à des violations systématiques et généralisées des droits de l'homme. L'autorisation de séjour est accordée et prolongée conditionnellement, et attribuée pour une durée illimitée après une période de trois ans au maximum d'autorisations temporaires et pour autant que la protection complémentaire ne soit pas retirée.*

§ 4. *Pour l'application de la présente loi, sont visés par « qui se déclare réfugié », « qui demande la reconnaissance de la qualité de réfugié », ou « qui souhaite obtenir la qualité de réfugié » les personnes appartenant aux trois catégories mentionnées ci-dessus pendant la durée de l'examen de leur demande d'asile. Toutes les dispositions de la présente loi qui comportent ces termes s'appliquent dès lors aux personnes visées par ces trois catégories.*

Article 52 Loi 15/12/80 :

§ 1 ...

7° lorsque la demande est manifestement non fondée parce que l'étranger ne peut pas fournir d'informations attestant d'une crainte fondée de persécution *ni au sens des traités internationaux qui lient la Belgique ni au sens d'autres critères justifiant l'octroi de l'asile.*

Article 57/6 Loi 15/12/1980 :

Le Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides est compétent:

1° pour reconnaître ou refuser de reconnaître la qualité de réfugié, au sens des conventions internationales liant la Belgique, *le statut d'assimilé à un réfugié en vertu de l'article 49 § 2, et le statut de protection complémentaire en vertu de l'article article 49 § 3, à l'étranger visé à l'article 53 ;*

2° pour retirer *le statut des catégories susnommées;*

2°bis pour *retirer le statut des catégories susnommées* pour autant qu'il ait été reconnu sur la base de fausses déclarations ou de documents faux ou falsifiés, ainsi qu'à l'étranger dont le comportement personnel démontre ultérieurement l'absence de crainte de persécution *ou de crainte fondée conformément aux articles 49 §§ 2 et 3*;

3° (inchangé)

4° (inchangé).

5° *pour reconnaître ou refuser de reconnaître le fait d'être apatride et pour procéder au retrait du fait d'être apatride, dans le sens des traités internationaux qui lient la Belgique*

Les décisions de refus de la reconnaissance ou de la confirmation de la qualité de réfugié, *du statut d'assimilé à un réfugié, du statut de protection complémentaire, et du fait d'être apatride*, ainsi que celles-ci de retrait de ces qualités sont appuyées de raisons avec mention des circonstances de l'affaire.

Article 57/10 Loi 15/12/1980 :

L'étranger qui ne satisfait pas à l'obligation d'élire domicile en Belgique ou qui ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi, peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié, *d'assimilé à un réfugié ou du statut de protection complémentaire*.

Article 57/11 Loi 15/12/1980:

§1er. A l'exception des décisions prises en application de l'article 63/3, les décisions du Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides ne sont pas susceptibles d'un recours en annulations auprès du Conseil d'Etat. La Commission permanente de recours des réfugiés est seule compétente, à l'exclusion de toute autre instance, *pour se prononcer sur la partie contestée de la décision*.

Article 57/17 Loi 15/12/1980 :

La Commission Permanente de Recours aux Réfugiés se prononce sur les appels interjetés contre les décisions par rapport à soit la qualité de réfugié, soit la qualité d'assimilé à un réfugié, soit le statut de protection complémentaire, soit le fait d'être apatride, soit différentes de ces qualités. L'étranger qui ne satisfait pas à l'obligation d'élire domicile en Belgique ou qui ne donne pas suite à une convocation ou à une demande de renseignements dans le mois de son envoi peut se voir refuser la reconnaissance ou la confirmation de la qualité de réfugié, *d'assimilé à un réfugié ou du statut de protection complémentaire*.

Article 58 Loi 15/12/1980:

L'autorisation de séjourner plus de trois mois dans le Royaume dont la demande est introduite par un étranger qui désire faire en Belgique des études dans l'enseignement supérieur ou y suivre une année préparatoire à l'enseignement supérieur, est accordée si l'intéressé ne se trouve pas dans un des cas prévus à l'article 3, alinéa 1er, 5° à 8°, et s'il produit les documents suivants:

... ..

Sous réserve de l'application des dispositions de l'article 9 alinéa 3, l'étranger qui se trouve de manière régulière sur le territoire et qui remplit les conditions du premier alinéa peut introduire la demande auprès du bourgmestre du lieu où il séjourne.