Etat de la question

L'INTERFEDERALISATION DU CENTRE POUR L'EGALITE DES CHANCES

SOTIETA NGO

Décembre 2014

FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES

Editeur responsable : Hervé Parmentier - 13 Bd de l'Empereur - 1000 Bruxelles

Introduction 2

A. Création et évolution du Centre pour l'Egalité des Chances jusqu'à son interfédéralisation 2

B. Une obligation d'évolution en raison du cadre législatif européen.. 3

C. Existe-t-il d'autres raisons qui ont conduit à l'interfédéralisation du Centre ? 4

D. Une nouvelle institution interfédérale pour l'égalité des chances... 5

1. Une nouvelle institution 5

2. Des craintes qui subsistent 7

Conclusion : la voie vers une future institution nationale des droits de l'Homme ? 8

Introduction

20 années après sa création, le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme est devenu interfédéral par l'effet d'un accord de coopération[1] conclu le 12 juin 2013 entre l'Etat fédéral, les Régions et les Communautés.

Cette interfédéralisation ne vise qu'une partie, certes importante, des missions confiées au Centre : la lutte pour l'égalité des chances et contre les discriminations. Les autres missions que sont les droits fondamentaux des étrangers, l'analyse des flux migratoires et la lutte contre la traite des êtres humains restent confiées à l'institution fédérale qui subsiste après l'interfédéralisation.

Quelles sont les raisons qui ont poussé les législateurs du pays à rendre cette institution interfédérale ? Quelles conséquences cette interfédéralisation entraînera-t-elle en matière de lutte contre la discrimination ? Pourquoi les droits fondamentaux des étrangers ont-ils été « détachés » de la mission discrimination du Centre pour l'Egalité des Chances ?

Autant d'interrogations auxquelles le présent état de la question propose d'avancer des éléments de réponses.

A. Création et évolution du Centre pour l'Egalité des Chances jusqu'à son interfédéralisation

C'est dans un contexte de crises économiques successives, de montée du chômage, de multiplication des actes de xénophobie et d'émergence du parti flamand d'extrême droite, le Vlaams Blok[2], que le Gouvernement fédéral de centre gauche « Martens-Moureaux » met sur pied en mars 1989, le Commissariat royal à la politique des immigrés, chargé d'analyser et de définir une politique des immigrés. A l'issue de quatre années de travail, les deux commissaires[3] émettent pas moins de 262 recommandations dont la création d'une structure permanente de lutte contre le racisme et de promotion de l'égalité.

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme est créé par la loi du 15 février 1993[4]. Il se voit confier des missions touchant à deux piliers complémentaires: l'égalité des chances et la discrimination d'une part et la lutte contre le racisme d'autre part. Il jouit de la personnalité juridique et exerce, ses missions en toute indépendance.

[1] Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations sous la forme d'une institution commune au sens de l'article 92 bis de la loi spéciales des réformes institutionnelles du 8 août 1980, MB 05/03/2014

[2] Lors des élections communales d'octobre 1988, le Vlaams Blok rassemble alors plus de 17% des voix exprimées.

[3] Bruno Vinikas proposé par le PS et Paula D'Hondt par le CVP

[4] 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, MB 17/03/2003

Ses champs de compétences sont ensuite élargis au gré des besoins du législateur ou de l'actualité qui bouscule la société belge. En 1995, il se voit octroyer la capacité d'ester en Justice dans le cadre de la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime nazi pendant la seconde guerre mondiale. La même année, la loi du 13 avril 1995 le charge de stimuler la lutte contre la traite des êtres humains. Sa compétence relative à la traite des êtres humains est ensuite rapidement complétée par le volet trafic êtres humains et lutte contre les marchands de sommeil.

En 2003, à côté de sa mission en matière de lutte contre le racisme, il est chargé du respect des droits fondamentaux des étrangers et de l'analyse des flux migratoires. Il est ensuite rendu compétent, de manière générale, pour toute forme de discrimination non raciale, c'est-à-dire basée sur l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge ou les convictions religieuses.

A travers ses 20 premières années d'existence, le Centre se déploie notamment entre des actions en Justice, des formations adressées à des professionnels, l'enregistrement de plaintes individuelles, la mise en place de médiations et l'élaboration d'avis et de recommandations à l'intention des autorités publiques.

B. Une obligation d'évolution en raison du cadre législatif européen

La Directive européenne 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique impose aux Etats membres la désignation « *d'un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique* », ces organismes ayant pour compétences « *d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination (…), de conduire des études indépendantes concernant les discriminations (…), de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations* ».

Le Centre, pourtant compétent en matière de discriminations, n'est alors pas légalement compétent pour ce qui concerne les matières régionales ou communautaires et ne dispose donc pas de la possibilité d'ester en Justice dans le cadre des décrets et ordonnances des entités fédérées, malgré les protocoles de collaboration conclus entre le Centre et la Wallonie ou la Flandre[5].

La Directive précitée est transposée en droit belge par la loi du 25 février 2003, sans que la Belgique ne se conforme entièrement à ses obligations, ce qui justifie une mise en demeure par la Commission européenne le 7 février 2006.

[5] Donnant lieu notamment aux points de contact anti discrimination en Wallonie (les Espaces Wallonie) et aux Meldpunten en Flandre.

Dans un avis rendu le 23 mai 2002, le Conseil d'Etat[6] indique la piste pour organiser l'exercice parallèle de compétences par l'Etat fédéral et les entités fédérées : la conclusion d'un accord de coopération.

En référence à cet avis du Conseil d'Etat, un accord de coopération est conclu le 12 juin 2013 afin d'assurer la transposition complète de la Directive 2000/43/CE et que l'organisme de promotion de l'égalité de traitement, au sens de la Directive, soit compétent non seulement dans les matières fédérales mais également dans les matières communautaires et régionales. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées créent ainsi un centre interfédéral indépendant pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations.

Ce faisant, le Gouvernement Di Rupo exécute un engagement de son accord de gouvernement[7].

C. Existe-t-il d'autres raisons qui ont conduit à l'interfédéralisation du Centre ?

L'on pourrait être tenté de justifier l'interfédéralisation du Centre uniquement par les obligations européennes de la Belgique et le rappel à l'ordre de la Commission européenne. Pourtant, il faut se rappeler qu'en 2009, le Gouvernement flamand s'engageait fermement dans la voie de ce processus, le Gouvernement Peeters II précisant que « om tegemoet te komen aan onze Europese en decretale verplichtingen nemen we de onderhandelingen met betrekking tot de interfederalisering van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding opnieuw op en starten we ook onderhandelingen op met betrekking tot de structurele samenwerking met het Instituut voor Gelijkheid van Vrouwen en Mannen. Daarbij handelt de Vlaamse Regering vanuit de gelijkwaardigheid van de verschillende bestuursniveaus. Als deze onderhandelingen een jaar na het aantreden van de Vlaamse Regering niet tot een ondertekend samenwerkingsakkoord leiden, zal de Vlaamse Regering, binnen haar budgetten, de nodige maatregelen treffen »[8].

Le parlement flamand est alors régulièrement agité par des débats portant sur la création d'un Institut flamand pour l'égalité des chances, versus un élargissement des compétences du Centre fédéral pour l'égalité des chances. L'interfédéralisation du Centre n'est pas défendue unanimement, loin s'en faut.

Les éléments invoqués en faveur d'une telle institution flamande sont notamment d'échapper aux discussions relatives à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées ou une *conception plus flamande des droits de*

[6] Avis rendu le 23 mai 2002 sur l'avant-projet de loi portant création de l'Institut de l'égalité des femmes et des hommes ; http://www.lachambre.be/FLWB/pdf/50/1919/50K1919001.pdf
[7] http://ds.static.rtbf.be/article/pdf/2011-12-01-projet-declaration-politique-generale-1322833221.pdf
[8] De Vlaamse regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving. http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/kennisbank/Documents/Vlaams_Regeerakkoord_15_juli_2009[1].pdf

l'Homme[9]. La NVA plaide alors pour la création d'un centre anti-discrimination flamand, considéré comme une étape logique dans l'évolution de l'organisation de l'Etat[10].

C'est dans ce climat que le Centre est régulièrement attaqué par certains partis politiques qui lui reprochent une analyse politique des migrations[11]. La présentation de son rapport annuel à la Chambre des représentants est l'occasion de débats musclés entre les groupes politiques sur la mission du Centre *d'éclairer les pouvoirs publics sur l'ampleur des flux migratoires*.

De manière schématique, le CD&V, le VLD et la NVA refusent que le Centre privilégie expressément certaines orientations de la politique d'immigration contraires aux positions que ces partis soutiennent. Il est reproché au Centre que ses « *recommandations portent une empreinte politique* », que « *plusieurs des recommandations ne sont pas partagées par un grand nombre de partis politiques flamands* » ou encore que « *dans certains cas, le Centre opte résolument pour une solution déterminée, rejetant les autres options qu'il juge inacceptables* »[12].

Le PS au contraire constate que les rapports annuels du CECLR relatifs à la migration n'ont pas de caractère politique mais bien une valeur scientifique, le Centre formulant des recommandations à l'intention du politique et de la société et étant rejoint notamment par d'autres organismes indépendants comme l'UNHCR ou le médiateur fédéral[13].

Ces désaccords politiques déboucheront quelques années plus tard sur la structure actuelle du Centre interfédéralisé amputé de ses missions liées à la migration.

D. Une nouvelle institution interfédérale pour l'égalité des chances

1. Une nouvelle institution

Le Centre pour l'Egalité des Chances et la lutte contre le Racisme n'a pas atteint son vingt-et-unième anniversaire. Il est désormais devenu le Centre interfédéral pour l'égalité des chances. L'accord de coopération du 12 juin 2013 précité le

[9] Naar een Vlaams antidiscriminatiecentrum? John De Wit, Gazet Van Antwerpen, en ligne, 07/05/2012, http://www.gva.be/cnt/aid1167861/naar-een-vlaams-antidiscrminatiecentrum

[10] voir notamment le communiqué de presse de la NVA du 3 mai 2012 publié en ligne http://www.theofrancken.be/nieuws/persberichten/n-va-wil-vlaams-antidiscriminatiecentrum

[11] Voir notamment le rapport de la Chambre des Représentants sur l'audition des Directeurs du Centre du 1er juillet 2011 dans le cadre du rapport annuel 2010 sur les Migrations ; http://www.lachambre.be/flwb/pdf/53/1651/53k1651001.pdf. Voir également le communiqué de presse de la NVA du 18 janvier 2012, disponible en ligne http://www.n-va.be/persbericht/wel-meer-centen-voor-cgkr-geen-minder-wereldvreemd-beleid, ainsi que les prises de positions publiées en ligne http://tienen-hoegaarden.n-va.be/citaten/centrum-voor-gelijke-kansen-doet-aan-partijpolitiek

[12] Voir le rapport de la Chambre des Représentants, op cit, p. 10 et suivantes

[13] Voir le rapport de la Chambre des Représentants, op cit, p. 13

crée, tandis que la loi du 15 février 1993 est modifiée pour transformer le Centre fédéral pour l'égalité des chances en un Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains[14].

Les missions du nouveau centre interfédéral sont définies comme la promotion de l'égalité des chances, la lutte contre toute forme de discrimination fondée sur la race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la naissance, etc., l'accord de coopération indiquant que « *le Centre exerce ses missions en toute indépendance, conformément aux principes de Paris*[15] ».

L'accord de coopération précité prévoit que le nouveau centre interfédéral est géré par un conseil d'administration interfédéral, dont les membres sont désignés respectivement par les parlements des entités fédérées et par la Chambre des représentants pour l'Etat fédéral[16]. Le Conseil d'administration[17]peut se réunir sous la forme de sessions plénières ou dans des chambres restreintes. Celles-ci sont au nombre de quatre : chambre fédérale, chambre flamande, chambre francophone ou chambre bruxelloise. Elles sont, en toute logique, composées des administrateurs désignés par les assemblées liés au(x) niveau(x) de pouvoir concerné(s)[18]. La chambre fédérale est compétente pour les dossiers relevant de la compétence de l'autorité fédérale, les chambres flamande, francophone et bruxelloise étant compétentes pour les dossiers entrant dans les compétences des parlements qui ont désigné leurs membres. Les dossiers présentant des compétences partagées sont quant à eux du ressort du conseil d'administration interfédéral, c'est-à-dire du conseil d'administration siégeant en chambres réunies.

Le résultat de cette interfédéralisation témoigne des tensions qui ont émaillé les discussions politiques. Si l'on se réjouit, au nord comme au sud du pays de la mise sur pied d'une instance de promotion de l'égalité compétente pour combattre la discrimination au fédéral comme dans les entités fédérées, la prudence reste de mise, notamment dans le chef de la Ligue des Droits de l'Homme[19]. Elle dit en effet regretter que l'interfédéralisation ne touche que la lutte contre la discrimination à l'exclusion des droits fondamentaux des étrangers.

---

[14] La loi du 15 février 1993 devient, à la suite de ces modifications législatives, la loi du 17 août 2013 créant un Centre fédéral d'analyse des flux migratoires, la protection des droits fondamentaux des étrangers et la lutte contre la traite des êtres humains (MB 05/03/2014)

[15] Tels qu'ils figurent dans l'annexe de la résolution 48/138 de l'Assemblée générale des Nations Unies du 20 décembre 1993

[16] 10 membres sont désignés par la Chambre des représentants, 4 membres sont désignés par le Parlement flamand, 2 membres sont désignés par le parlement wallon, 2 membres par le Parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, 2 membres par le parlement de la région de Bruxelles-capitale et 1 membre est désigné par le parlement de la Communauté germanophone

[17] À ce jour, les désignations des administrateurs par les Parlements n'ont pas encore été toutes effectuées de sorte que le conseil d'Administration

[18] La chambre francophone réunissant les membres désignés par le Parlement wallon et ceux désignés par le Parlement de la fédération Wallonie-Bruxelles, auquel vient s'ajouter le membre désigné par le Parlement de la Communauté germanophone

[19] Position de la Ligue des Drioits de l'Homme sur le projet d'interfédéralisation du centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 6 juin 2013, disponible en ligne : http://www.liguedh.be/images/PDF/documentation/positions_de_la_ligue/0313_position_ldh_interfed_cec.pdf

La logique poursuivie au moment de la création du Centre et lors de l'élargissement progressif de ses compétences, de lier indéfectiblement la lutte contre le racisme et promotion des droits des étrangers, trouve ici un terme. Un lien subtil subsiste néanmoins entre les deux nouveaux centres, l'article 5/1 de la loi du 17 août 2013 créant le Centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires précise en effet que « *le Centre est géré par un conseil d'administration composé des membres désignés par le Parlement fédéral comme membres de la Chambre fédérale du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations* ». Ainsi, la chambre fédérale du Centre interfédéral est composée des mêmes administrateurs que ceux siégeant au conseil d'administration du centre fédéral pour les flux migratoires. Il s'agit effectivement d'un lien subtil dont la réelle plus-value ne pourra être appréciée que lors de la mise en place du Conseil d'administration du centre interfédéral.

2. Des craintes qui subsistent

Plusieurs incohérences ou craintes sont déjà mises en avant, malgré la consécration de la pleine compétence du nouveau centre interfédéral en matière de lutte contre les discriminations.

Il en va ainsi du risque de jurisprudence contradictoire. En effet, l'organisation du centre interfédéral en chambres aboutira inévitablement à des prises de positions différentes si les divergences ne sont pas aplanies en amont au sein du conseil d'administration interfédéral siégeant en chambres réunies. Les tiraillements du Gouvernement flamand précédant la création du centre interfédéral ont fait émerger la volonté de certains de pouvoir prendre leurs distances avec les positions défendues par l'ancien centre fédéral pour l'égalité des chances et de faire preuve de leur pleine autonomie. Si cette crainte se concrétise, c'est la lutte contre les discriminations largement invoquée pour justifier l'interfédéralisation du Centre qui s'en trouvera amoindrie. Une alternative aurait pu être de maintenir un conseil d'administration commun à toutes les compétences de l'Etat fédéral et des entités fédérées. Le choix des législateurs n'a pas été celui-là.

Une autre crainte concerne le découpage des compétences de l'ancien Centre. Confier les droits fondamentaux des étrangers au centre fédéral et délier ainsi cette compétence de la lutte contre les discriminations va non seulement à l'encontre de la logique qui avait été suivie jusqu'ici, mais présente aussi le risque que les compétences exercées par les entités fédérées notamment en matière d'intégration ou d'emploi ne fassent l'objet d'aucun suivi lorsque la victime est étrangère, dès lors qu'un tel dossier sera à la croisée des compétences entre le nouveau centre interfédéral, seul compétent pour les discriminations, et le nouveau centre fédéral d'analyse des flux migratoires compétent que pour le niveau fédéral.

Conclusion : la voie vers une future institution nationale des droits de l'Homme ?

L'interfédéralisation du Centre constitue une réforme d'ampleur dans le paysage des institutions oeuvrant en Belgique dans le domaine de la protection des droits de l'Homme.

Elle peut être vue comme la consécration de la lutte contre toute forme de discrimination[20], quel que soit le niveau de pouvoir compétent en Belgique. Du nord au sud, les citoyens auront un interlocuteur unique en mesure de traiter leur plainte ou de les informer sur leurs droits. Il faudra toutefois vérifier que cette apparente simplification opérée dans la lutte contre les discriminations n'aboutisse pas à des positionnements différents en fonction de la chambre du conseil d'administration compétente pour la traiter, et donc à une diminution générale de la protection offerte en la matière.

Cette réforme offre indéniablement des perspectives si on considère l'interfédéralisation comme une première étape vers la mise en place en Belgique d'une institution nationale des droits de l'Homme (INDH). Cet objectif était déjà inscrit dans l'accord du Gouvernement fédéral de 2003[21] et a été repris dans l'accord fédéral de 2011[22]. Il est le vœu de nombreuses organisations[23]. Pour qu'une réelle institution coupole pour les droits de l'Homme voie le jour en Belgique, quelques difficultés devront néanmoins encore être franchies.

Il faudra tout d'abord réunir les diverses institutions œuvrant actuellement à la protection des droits de l'Homme que sont notamment le nouveau centre interfédéral pour l'égalité des chances, le nouveau centre fédéral pour l'analyse des flux migratoires et la défense des droits fondamentaux des étrangers, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, le médiateur fédéral, le Délégués général aux droits de l'enfant, le Kinderrechtencommissariaat, le Comité P, la Commission de la protection de la vie privée ou la Commission nationale pour les droits de l'enfant. Par ailleurs, il faudra également veiller à la totale indépendance de pareille institution et lui octroyer un budget lui permettant d'assoir cette indépendance de fonctionnement et de personnel.

Enfin, il faudra concilier la vision de chacune de ces institutions fédérales ou communautaires, et trouver un consensus entre l'Etat fédéral et les entités fédérées pour aboutir à une véritable institution nationale des droits de l'Homme.

---

[20] La discrimination sur base de la langue restant néanmoins à ce stade exclue des compétences du nouveau centre interfédéral

[21] Voir p.77 de l'accord : « *A l'instar de plusieurs de nos voisins, et comme le recommandent le Conseil de l'Europe et les Nations Unies, le Gouvernement mettra en place une Commission des Droits de l'Homme, qu'il consultera régulièrement* », consultable en ligne http://www.lachambre.be/FLWB/PDF/51/0020/51K0020001.pdf.

[22] Voir p. 142 de l'accord : « Dans le respect de nos engagements internationaux, une commission nationale des Droits de l'Homme doit être mise sur pied, en concertation avec les Communautés et les Régions. Il sera tenu compte des institutions existantes », disponible en ligne 2011-12-01-projet-declaration-politique-generale-1322833221

[23] Voir notamment la proposition suivante http://justicepaix.be/IMG/pdf/2006-CBDFondamentaux.pdf

Le processus long et douloureux qu'a connu le centre au cours de son interfédéralisation n'est pas de nature à rassurer sur la rapidité et l'aboutissement d'un tel processus.

L'on pourra probablement se contenter d'observer le fonctionnement du nouveau centre interfédéral dans ses premiers pas pour mesurer la faisabilité d'aller plus loin dans la voie d'une telle Institution nationale des droits de l'Homme.

Institut Emile Vandervelde
Bd de l'Empereur, 13
B-1000 Bruxelles
Téléphone : +32 (0)2 548 32 11
Fax : + 32 (02) 513 20 19
iev@iev.be
www.iev.be