



# Evaluation

**Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981  
tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou  
la xénophobie (MB 30 mai 2007) (loi antiracisme)  
Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes  
de discrimination (MB 30 mai 2007) (loi antidiscrimination)**

**février 2017**

**rapport d'Unia approuvé par le Conseil d'administration le 16 février 2017**



Centre interfédéral  
pour l'égalité des chances

# Evaluation

Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981  
tendant à réprimer certains actes inspirés par le  
racisme ou la xénophobie (MB 30 mai 2007)  
(loi antiracisme)

Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines  
formes de discrimination (MB 30 mai 2007)  
(loi antidiscrimination)

Rapport d'Unia

Approuvé par le Conseil d'administration le 16 février 2017

## Table des matières

Table des matières .....	1
Introduction.....	4
Recommandations.....	7
Constatations générales .....	10
Lexique général .....	11
1. Application, protection et accès à la justice : analyse de la casuistique .....	13
1.1. Unia: signalements et dossiers.....	13
1.1.1. Évolution globale 2003-2016.....	13
1.1.2. Type de signalements/dossiers .....	14
1.1.3. Approche d’Unia.....	17
1.1.3.1. Principes généraux .....	17
1.1.3.2. Le dialogue quand c’est possible.....	18
1.1.3.3. ... l’action en justice quand il le faut.....	19
1.1.4. Obstacles dans le traitement des dossiers .....	22
1.1.5. Le test de situation .....	24
1.2. Procédures judiciaires .....	27
1.2.1. Cadre légal et procédural .....	27
1.2.2. Acteurs du monde de la police et de la justice .....	28
1.2.2.1. Police .....	28
1.2.2.2. Parquets.....	29
1.2.2.3. Auditorat du travail .....	30
1.2.3. Analyse de la jurisprudence .....	31
1.2.3.1. La jurisprudence 2003-2016 en chiffres .....	32
1.2.3.2. Focus : la jurisprudence ‘discrimination’ .....	36
1.2.3.3. Focus : la jurisprudence ‘délits de haine’ .....	46
1.2.3.4. Focus : la jurisprudence ‘discours de haine’ .....	50
1.3. Exemples d’autres procédures .....	52
1.3.1. Relations de travail : pouvoir d’investigation et de contrôle de l’inspection du travail	52
1.3.2. Interventions policières : service de contrôle interne et Comité P.....	55
1.3.3. Logement : Chambre exécutive de l’Institut professionnel belge des Agents immobiliers.....	56

1.3.4.	Horeca : règlement de la police de Gand sur les activités de portier .....	56
1.3.5.	Délits de haine (légers) : les SAC à Bruxelles .....	57
1.4.	Application, protection et accès à la justice : conclusion générale.....	58
2.	Points d'attention spécifiques.....	64
2.1.	Définitions : critères protégés .....	64
2.1.1.	Que dit la loi ?.....	64
2.1.2.	Points d'attention.....	65
2.1.2.1.	Langue .....	65
2.1.2.2.	Origine sociale / Condition sociale .....	65
2.1.2.3.	État de santé actuel ou futur/ État de santé .....	66
2.1.2.4.	Discrimination par association .....	67
2.1.2.5.	Discriminations multiples .....	68
2.1.2.6.	Discrimination basée sur une caractéristique présumée.....	69
2.2.	Champ d'application matériel .....	70
2.2.1.	Que dit la loi ?.....	70
2.2.2.	Points d'attention.....	70
2.2.2.1.	Accès aux biens et aux services : discrimination par des copropriétaires .....	70
2.3.	Justification de la distinction directe et indirecte .....	72
2.3.1.	Que dit la loi ?.....	72
2.3.2.	Points d'attention.....	73
2.3.2.1.	Mesures d'action positive .....	73
2.4.	Protection juridique .....	75
2.4.1.	Que dit la loi ?.....	75
2.4.2.	Points d'attention.....	79
2.4.2.1.	Protection contre des représailles .....	79
2.4.2.2.	Montant des dommages et intérêts forfaitaires .....	81
2.4.2.3.	Caractère obligatoire de l'indemnité forfaitaire .....	82
2.4.2.4.	Action en cessation (durée).....	83
2.4.2.5.	Publicité .....	83
2.4.2.6.	Délai de prescription .....	84
2.5.	Dispositions pénales, modification du Code pénal et article 150 de la Constitution.....	86
2.5.1.	Discriminations .....	86
2.5.1.1.	Que dit la loi ?.....	86
2.5.1.2.	Points d'attention.....	86

2.5.1.2.1.	Biens et services et relations de travail .....	86
2.5.2.	Discours de haine .....	87
2.5.2.1.	Que dit la loi ?.....	87
2.5.2.2.	Points d'attention.....	89
2.5.2.2.1.	Diffusion d'idées et appartenance à un groupement .....	89
2.5.2.2.2.	Délit d'adhésion.....	89
2.5.2.2.3.	Article 150 de la Constitution.....	90
2.5.2.2.4.	Aggravation de la peine pour les messages de haine .....	91
2.5.3.	Délits de haine .....	91
2.5.3.1.	Que dit la loi ?.....	91
2.5.3.2.	Points d'attention.....	93
2.5.3.2.1.	Motifs abjects .....	93
2.5.3.2.2.	Abus de la situation de faiblesse de personnes et protection de groupes vulnérables contre la maltraitance .....	94
Annexe 1 :	.....	98
Annexe 2 :	.....	100
Annexe 3 :	.....	104
Annexe 4 :	.....	110
Annexe 5 :	.....	116
Annexe 6 :	.....	125

## Introduction

Sous l'impulsion de la réglementation européenne, la législation (fédérale) antidiscrimination a subi une profonde réforme en 2003 avec l'adoption de la loi antidiscrimination du 25 février 2003<sup>1</sup>, qui est venue compléter la loi antiracisme (1981)<sup>2</sup> – à l'époque de nature exclusivement pénale – et la loi sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes (dite 'loi sur le genre') (1999)<sup>3</sup>. La protection contre les discriminations était ainsi étendue à une série d'autres critères, dont l'orientation sexuelle, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique et le handicap. L'approche civile (en particulier la possibilité d'intenter une action en cessation) constitua une innovation importante<sup>4</sup>, en ce compris pour les critères protégés par la loi antiracisme et la loi sur le genre.

En 2007, la législation (fédérale) antidiscrimination a connu une nouvelle réforme majeure pour les raisons suivantes :

- la mise en conformité avec le droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ;
- les conséquences – directes et indirectes – de l'arrêt n° 157/2004 de la Cour d'arbitrage du 6 octobre 2004 (devenue depuis lors la Cour Constitutionnelle) ;
- le besoin d'une meilleure coordination entre les différents instruments du droit fédéral en matière de lutte contre les discriminations ;
- la nécessité de clarifier la répartition des compétences en matière de lutte contre les discriminations dans le cadre de la structure fédérale de la Belgique ;
- la volonté d'accroître l'efficacité des instruments fédéraux dans le domaine de la lutte contre les discriminations<sup>5</sup>.

Le législateur a choisi de conserver trois lois distinctes – en l'occurrence une loi antiracisme modifiée<sup>6</sup>, une nouvelle loi antidiscrimination<sup>7</sup> et une loi sur le genre<sup>8</sup> – mais en veillant fortement à harmoniser les concepts utilisés, le champ d'application matériel, les dispositions civiles et procédurales ainsi que le volet pénal de la lutte contre les discriminations. Ces lois ont passé avec succès le contrôle scrupuleux de leur conformité par rapport à la Constitution, à la suite de divers recours en annulation introduits devant la Cour Constitutionnelle<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> 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 mars 2003.

<sup>2</sup> Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *MB* 8 août 1981.

<sup>3</sup> Loi du 7 mai 1999 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne les conditions de travail, l'accès à l'emploi et aux possibilités de promotion, l'accès à une profession indépendante et les régimes complémentaires de sécurité sociale, *MB* 19 juin 1999.

<sup>4</sup> La loi sur le négationnisme (Loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale, *MB* 30 mars 1995) n'entre pas dans le cadre de ce rapport d'évaluation.

<sup>5</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/1, p. 5-10.

<sup>6</sup> Loi du 10 mai 2007 modifiant la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, *MB* 30 mai 2007.

<sup>7</sup> Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *MB* 30 mai 2007.

<sup>8</sup> Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre hommes et femmes, *MB* 30 mai 2007.

<sup>9</sup> Cour Const. 12 février 2009, n° 17/2009; 11 mars 2009, n° 39/2009; 11 mars 2009, n° 40/2009; 11 mars 2009, n° 41/2009 et 16 juillet 2009, n° 123/2009.

L'article 52 de la loi antidiscrimination prévoit une évaluation de l'application et de l'efficacité de ces trois lois par les Chambres législatives. *"Cette évaluation a lieu après l'audition du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme<sup>10</sup> (devenu entre-temps Unia) et de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, sur la base d'un rapport soumis aux Chambres législatives par une commission d'experts."* Un Arrêté royal du 18 novembre 2015<sup>11</sup> régit le fonctionnement de cette commission et stipule, entre autres, qu'Unia en assure le secrétariat. Les experts et leurs suppléants ont été désignés par un Arrêté royal du 6 juillet 2016<sup>12</sup>.

Unia a préparé un rapport d'évaluation concernant la loi antidiscrimination et la loi antiracisme en se basant sur sa propre expérience pratique, sur la jurisprudence belge connue et sur son expertise générale en matière de lutte contre les discriminations. Ce rapport d'évaluation a été présenté à l'occasion d'une **journée d'étude**, organisée à Bruxelles le 26 février 2016, qui a attiré un nombreux public. Cette journée d'étude a permis entre autres aux mondes académique, judiciaire, et associatif et aux syndicats de réagir au rapport et d'en débattre avec le public présent. On pourra retrouver sur [www.unia.be](http://www.unia.be) les exposés qui ont été faits ce jour-là et dont l'orateur a remis une présentation powerpoint ou un texte<sup>13</sup>.

Le présent rapport d'évaluation est une **version actualisée** de celui qui a été présenté le 26 février 2016<sup>14</sup>.

Cette nouvelle version a fait l'objet d'une délibération le 16 février 2007 lors du Conseil d'administration d'Unia. Celui-ci a suggéré une série de modifications, qui ont été intégrées dans le texte. Le rapport d'évaluation a finalement reçu l'aval du Conseil d'administration.

La première partie de ce rapport évalue la situation avant et après la réforme de 2007 de la loi antidiscrimination et de la loi antiracisme à partir **de la casuistique** : les signalements reçus, les dossiers traités, les procédures judiciaires et autres. Unia veut ainsi attirer l'attention sur un certain nombre de problèmes qui se posent aujourd'hui encore au niveau du respect de la législation, de la protection des victimes et de leur accès à la justice.

---

<sup>10</sup> 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 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, *MB* 5 mars 2014.

<sup>11</sup> Arrêté royal du 18 novembre 2015 fixant la composition de la Commission d'experts, leur désignation, et la forme et le contenu concret du rapport qui doit être présenté en exécution de l'article 52, § 3, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *MB* 2 décembre 2015.

<sup>12</sup> Arrêté royal du 6 juillet 2016 portant nomination des membres de la Commission des Experts, *MB* 4 août 2016.

<sup>13</sup> [www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/evaluation-de-la-legislation-federale-antidiscrimination](http://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/evaluation-de-la-legislation-federale-antidiscrimination).

<sup>14</sup> Les chiffres et la jurisprudence ont notamment été actualisés, quelques thèmes nouveaux ont été ajoutés et un certain nombre de remarques qui ont été faites lors de la journée d'étude – et qui complètent le rapport d'évaluation – sont reprises dans le texte de manière synthétique.

La deuxième partie traite d'une série de **points d'attention spécifiques** concernant la loi antiracisme et la loi antidiscrimination. Ils portent sur les critères protégés, le champ d'application matériel, les mécanismes de justification, la protection des droits et les dispositions pénales.

L'analyse de la casuistique ainsi que ces points d'attention permettent de formuler des **recommandations d'Unia** en vue d'améliorer la situation juridique des victimes de discriminations, de délits de haine et de discours de haine. Ces recommandations figurent au début de ce rapport, dont elles constituent en même temps une synthèse.

On trouvera aussi, en préambule, un lexique succinct qui définit les principaux concepts utilisés.

**Le présent rapport d'évaluation est axé sur l'aspect réactif de la lutte contre les discriminations – respect de la loi, protection et accès à la justice – et n'aborde donc pas des mesures proactives et structurelles visant à parvenir à une plus grande égalité des chances. On retrouvera les recommandations politiques d'Unia à ce sujet dans divers mémorandums et rapports annuels ainsi que sur [www.unia.be](http://www.unia.be).**

**Ce rapport se limite aussi à la législation *fédérale* contre le racisme et les discriminations, même s'il y a inévitablement des points de convergence avec certaines compétences régionales (voir par exemple la régionalisation de la législation relative aux loyers ou de certaines questions liées à l'emploi). Unia attend que, dans une prochaine phase, les décrets et ordonnances correspondants fassent également l'objet d'une évaluation approfondie, comme le prévoient plusieurs accords de gouvernement et législations régionales contre les discriminations, et que, dans l'intérêt de tous les justiciables, on sera attentif à la cohérence globale de ces diverses réglementations. Unia est prêt à apporter son concours à cette évaluation.**

## Recommandations

UNIA RECOMMANDE<sup>15</sup>:

### *APPLICATION, PROTECTION ET ACCÈS À LA JUSTICE*

1. QUE LA POLICE FÉDÉRALE ET LES CORPS DE POLICE LOCALE METTENT ADÉQUATEMENT EN ŒUVRE LES DIRECTIVES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013 EN CE QUI CONCERNE LE FONCTIONNEMENT (DÉSIGNATION ET FORMATION) DES FONCTIONNAIRES DE RÉFÉRENCE, LES RÈGLES DES INTERVENTIONS DE POLICE, LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE SUIVI ET LE TRANSFERT D'INFORMATION. L'ÉTABLISSEMENT D'UN PROCÈS-VERBAL SIMPLIFIÉ DEVRAIT ÊTRE EXCLU DU CHAMP D'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE COL 8/2005 POUR CERTAINS DÉLITS DANS LESQUELS IL EST QUESTION D'UN MOTIF ABJECT (VOIR 1.2.2.1. – P.28).
2. QUE LES PARQUETS METTENT ADÉQUATEMENT EN ŒUVRE LES LIGNES DIRECTRICES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013 EN CE QUI CONCERNE LE FONCTIONNEMENT (DÉSIGNATION ET FORMATION) DES MAGISTRATS DE RÉFÉRENCE, LES RÈGLES POUR ABORDER LES DISCRIMINATIONS ET LES DÉLITS DE HAINE, LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE SUIVI ET LES ÉCHANGES D'INFORMATIONS (VOIR 1.2.2.2. – P. 29).
3. QUE LES ACTEURS DE LA JUSTICE INVESTISSENT DANS DES MESURES ALTERNATIVES QUI ONT UN IMPACT POSITIF AUSSI BIEN POUR L'AUTEUR (PRÉSUMÉ) QUE POUR LA VICTIME (PRÉSUMÉE) (VOIR 1.2.2.2. – P. 29).
4. QUE L'AUDITORAT-GÉNÉRAL ÉVALUE, POUR LE COMPTE DU COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX, SI LES AUDITEURS DU TRAVAIL DE TOUS LES ARRONDISSEMENTS JUDICIAIRES APPLIQUENT CORRECTEMENT LES DIRECTIVES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013 (VOIR 1.2.2.3. – P. 30).
5. QUE L'INSPECTION DU TRAVAIL PUISSE DISPOSER PÉRIODIQUEMENT D'ANALYSES STATISTIQUES QUI DÉMONTRENT, À PARTIR DE DONNÉES AGRÉGÉES, DANS QUELS SECTEURS OU QUELLES ENTREPRISES OU ORGANISATIONS CERTAINS GROUPES DE TRAVAILLEURS COURENT UN RISQUE ACCRU DE DISCRIMINATION EN RAISON DE LEUR ÂGE, DE LEUR ORIGINE NATIONALE ... ('DATA MINING') ET QUE LES SERVICES D'INSPECTION AIENT LA POSSIBILITÉ LÉGALE DE RÉALISER DES TESTS DE SITUATION – ÉVENTUELLEMENT CONFISÉS À DES TIERS – SANS AVERTISSEMENT PRÉALABLE OU NÉCESSITÉ DE SE LÉGITIMER. LE 'MYSTERY SHOPPING' OU LE 'MYSTERY CALLING' NE SONT QU'UN MOYEN PARMIS D'AUTRES POUR REPRODUIRE CERTAINES SITUATIONS PRATIQUES ET DÉMONTRER UNE PRÉSUMPTION – RÉFRAGABLE – DE DISCRIMINATION (VOIR 1.3.1. – P. 52 ET LE COMMENTAIRE SUR LE TEST DE SITUATION SOUS 1.1.5. – P. 24).
6. QU'UNE POSSIBILITÉ DE RÉPARATION COLLECTIVE DU PRÉJUDICE SUBI, SUR LE MODÈLE DE LA 'CLASS ACTION' QUE PERMET LE DROIT DE LA CONSOMMATION, SOIT AUSSI PRÉVUE DANS LE DOMAINE DE LA LÉGISLATION ANTIDISCRIMINATION (VOIR 1.4 – P. 58).

---

<sup>15</sup> Les recommandations figurent dans l'ordre d'apparition dans le rapport.

### *POINTS D'ATTENTION SPÉCIFIQUES*

7. QU'UN ORGANE COMPÉTENT SOIT DÉSIGNÉ POUR LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'LANGUE', COMME LE PRÉVOIT L'ARTICLE 29, § 2 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.1.2.1. – P. 65).
8. QUE LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'ORIGINE SOCIALE' SOIT HARMONISÉ ET ÉTENDU AU CRITÈRE PROTÉGÉ 'ORIGINE ET CONDITION SOCIALE' (OU ÉVENTUELLEMENT 'STATUT SOCIAL') DANS LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.1.2.2. – P. 65).
9. QUE LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'ÉTAT DE SANTÉ ACTUEL OU FUTUR' DANS LA LOI ANTIDISCRIMINATION SOIT HARMONISÉ ET ÉTENDU À 'L'ÉTAT DE SANTÉ' (DANS LE PASSÉ, LE PRÉSENT ET L'AVENIR) (VOIR 2.1.2.3. – P. 66).
10. QU'IL SOIT FAIT EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À DES 'CRITÈRES PROTÉGÉS PERSONNELS OU ATTRIBUÉS PAR ASSOCIATION' DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.1.2.4. – P. 67).
11. QU'IL SOIT FAIT EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À 'UN OU PLUSIEURS' CRITÈRES PROTÉGÉS DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.1.2.5. – P. 68).
12. QU'IL SOIT FAIT EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À DES CRITÈRES PROTÉGÉS 'RÉELS OU SUPPOSÉS' DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.1.2.6. – P. 69).
13. QUE LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL DE LA LOI ANTIRACISME ET DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION SOIT ÉTENDU AFIN DE DONNER AUX COPROPRIÉTAIRES LA MÊME PROTECTION QU'AUX LOCATAIRES (VOIR 2.2.2.1. – P. 70).
14. QUE SOIT ÉLABORÉ ET ADOPTÉ UN ARRÊTÉ ROYAL DÉFINISSANT LES HYPOTHÈSES ET LES CONDITIONS DANS LESQUELLES DES MESURES D'ACTION POSITIVE, PRÉVUES À L'ARTICLE 10 DE LA LOI ANTIRACISME ET À L'ARTICLE 10 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION, PEUVENT ÊTRE PRISES ; OU QU'À DÉFAUT D'UN ARRÊTÉ ROYAL, IL SOIT PRÉVU QUE LE JUGE PUISSE VÉRIFIER LES CONDITIONS PERMETTANT DE MENER UNE ACTION POSITIVE (VOIR 2.3.2.1. - 73).
15. QUE LE MÉCANISME DE PROTECTION DES ARTICLES 14 ET 15 DE LA LOI ANTIRACISME ET 16 ET 17 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION, QUI EST TROP FORMALISTE ET EST LIMITÉ À LA VICTIME ET AUX TÉMOINS : (i) ENTRE EN VIGUEUR DÈS LE MOMENT OÙ IL PEUT ÊTRE DÉMONTRÉ QUE CELUI CONTRE QUI LA PLAINTÉ EST DIRIGÉE OU L'EMPLOYEUR ÉTAIT INFORMÉ DE LA PLAINTÉ OU NE POUVAIT L'IGNORER ET (ii) S'APPLIQUE AUSSI AUX LANCEURS D'ALERTE (VOIR 2.4.2.1. - 79).
16. QUE L'INDEMNISATION FORFAITAIRE POUR PRÉJUDICE MORAL EN DEHORS DES RELATIONS DE TRAVAIL SOIT MAJORÉE ET INDEXÉE ET QUE, DANS CERTAINS CAS, DES MONTANTS FORFAITAIRES POUR LE PRÉJUDICE MATÉRIEL SOIENT PRÉVUS (VOIR 2.4.2.2. – P. 81).

17. QU'IL SOIT PRÉCISÉ QUE L'INDEMNITÉ FORFAITAIRE EST (OBLIGATOIREMENT) OCTROYÉE PAR LE JUGE DE LA CESSATION SI LA DISCRIMINATION A ÉTÉ ÉTABLIE ET SI LA VICTIME DEMANDE UNE RÉPARATION FORFAITAIRE DU PRÉJUDICE (VOIR 2.4.2.3. – P. 82).
18. QUE LA DURÉE DES PROCÉDURES D'ACTION EN CESSATION SOIT ASSORTIE D'UN DÉLAI LÉGAL (VOIR 2.4.2.4. – P. 83).
19. QUE LE NOM DE LA VICTIME SOIT RENDU ANONYME EN CAS D'AFFICHAGE DE LA DÉCISION OU DU RÉSUMÉ DE CELLE-CI (VOIR 2.4.2.5. – P. 83).
20. QUE SOIT PRÉVU UN DÉLAI DE PRESCRIPTION RAISONNABLE POUR TOUTES LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DU DROIT DU TRAVAIL BASÉES SUR LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION (OU LA LOI DU 4 AOÛT 1996 RELATIVE AU BIEN-ÊTRE DES TRAVAILLEURS), À CONDITION QU'IL Y AIT UN LIEN AVEC L'UN DES CRITÈRES PROTÉGÉS (VOIR 2.4.2.6. – P. 84).
21. QUE LE LÉGISLATEUR EXAMINE LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES AUX DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AUX BIENS ET AUX SERVICES ET DANS LA FOURNITURE DE BIENS ET DE SERVICES AINSI QUE DANS LE DOMAINE DES RELATIONS DE TRAVAIL (VOIR 2.5.1.2.1. – P. 86).
22. QUE LE LÉGISLATEUR EXAMINE LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES À LA DIFFUSION D'IDÉES ET À L'APPARTENANCE À UN GROUPEMENT (VOIR 2.5.2.2.1. – P. 89).
23. QU'IL SOIT PRÉCISÉ, À PROPOS DU DÉLIT D'ADHÉSION (ARTICLE 22 LOI ANTIRACISME), QU'IL S'AGIT D'UN DÉLIT AUTONOME (SANS QU'IL SOIT NÉCESSAIRE QUE LE GROUPEMENT OU L'ASSOCIATION AIT LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET/OU SE RENDE COUPABLE D'UN COMPORTEMENT PUNISSABLE) (VOIR 2.5.2.2.2. – P. 89).
24. QUE L'ARTICLE 150 DE LA CONSTITUTION (DÉLITS DE PRESSE) SOIT RÉVISÉ DE MANIÈRE À CE QUE LES DISCOURS DE HAINE RACISTES ET XÉNOPHOBES, D'UNE PART, ET LES DISCOURS DE HAINE CONTRE D'AUTRES PUBLICS SOIENT TRAITÉS SELON LA MÊME PROCÉDURE (VOIR 2.5.2.2.3. – P. 90).
25. QUE LE LÉGISLATEUR EXAMINE LA NÉCESSITÉ DE PRÉVOIR UNE AGGRAVATION DE LA PEINE, CONCERNANT LES MESSAGES DE HAINE, POUR CERTAINES (CATÉGORIES DE) PERSONNES (VOIR 2.5.2.2.4. – P. 91).
26. QUE L'AGGRAVATION FACULTATIVE OU OBLIGATOIRE DE LA PEINE EN RAISON DE MOTIFS ABJECTS OU LA POSSIBILITÉ D'EXAMINER LE MOTIF ABJECT SOIENT ÉTENDUS À UNE SÉRIE D'AUTRES DÉLITS (EN TOUT CAS : L'ASSASSINAT, L'ABUS D'AUTORITÉ, LES MENACES, LA TORTURE, LE TRAITEMENT INHUMAIN, LE TRAITEMENT DÉGRADANT, LE VOL AVEC VIOLENCES OU MENACES ET EXTORSIONS, VOIRE D'AUTRES DÉLITS) (VOIR 2.5.3.2.1. – P. 93).
27. QUE LA COMPÉTENCE D'UNIA À ESTER EN JUSTICE SOIT ÉTENDUE AUX LITIGES AUXQUELS PEUT S'APPLIQUER LA LOI DU 26 NOVEMBRE 2011 MODIFIANT ET COMPLÉTANT LE CODE PÉNAL EN VUE D'INCRIMINER L'ABUS DE LA SITUATION DE FAIBLESSE DES PERSONNES ET D'ÉTENDRE LA PROTECTION PÉNALE DES PERSONNES CONTRE LA MALTRAITANCE, POUR AUTANT QU'IL Y AIT UN LIEN AVEC UN

CRITÈRE PROTÉGÉ DE LA LOI ANTIRACISME OU DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION (VOIR 2.5.3.2.2. – P. 94).

## Constatations générales

**UNIA CONSTATE PAR RAPPORT A LA MISE EN ŒUVRE EFFECTIVE DE LA LOI ET LA PROTECTION DES VICTIMES (VOIR 1.4. – P. 58):**

1. QUE DANS DE NOMBREUSES AFFAIRES, IL EST QUASIMENT IMPOSSIBLE DE FOURNIR DES PREUVES ;
2. QUE LE PRINCIPE DU GLISSEMENT DE LA CHARGE DE LA PREUVE EST APPLIQUÉ DE MANIÈRE VARIABLE ;
3. QUE L'AMBITION D'ACCÉLÉRER L'ACCÈS À LA JUSTICE ET À LA RÉPARATION GRÂCE À L'ACTION EN CESSATION N'A PAS ÉTÉ ATTEINTE ;
4. QUE SAISIR LA JUSTICE EST FINANCIÈREMENT HORS DE PORTÉE POUR DE NOMBREUSES VICTIMES INDIVIDUELLES, ET LES ASSOCIATIONS ET LES ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES, EN RAISON DES COÛTS DE LA PROCÉDURE, DES OBSTACLES À L'AIDE JURIDIQUE (EN PARTIE) GRATUITE ET DES RISQUES INHÉRENTS AU PROCÈS (À SAVOIR QUE LA PARTIE DÉBOUTÉE DOIT PAYER UNE INDEMNITÉ DE PROCÉDURE) ;
5. QUE LE FAIBLE MONTANT DES DOMMAGES ET INTÉRÊTS FORFAITAIRES – SURTOUT EN CAS DE DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AUX BIENS ET AUX SERVICES (1.300 OU 650 EUROS POUR DOMMAGE MORAL) – CONSTITUE AUSSI UN FACTEUR QUI DISSUADE LES VICTIMES DE FAIRE VALOIR LEURS DROITS ;
6. QUE DE MANIÈRE GÉNÉRALE, LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS N'EST PAS UNE PRIORITÉ POUR LES AUTORITÉS JUDICIAIRES, ADMINISTRATIVES ET DISCIPLINAIRES COMPÉTENTES ET QUE L'APPLICATION DE LA LÉGISLATION LAISSE À DÉSIRER ;
7. QUE DANS LA MESURE OÙ ELLES SONT APPLIQUÉES, LES PROCÉDURES DISCIPLINAIRES RESTENT ENTIÈREMENT INTERNES, SANS FORME DE PARTICIPATION, D'INFORMATION OU DE RÉPARATION POUR LES VICTIMES ;
8. QUE LES SANCTIONS SONT MANIFESTEMENT PEU DISSUASIVES ET QUE LE RISQUE DE CONDAMNATION EST EXTRÊMEMENT LIMITÉ.

## Lexique général

**Signalements**<sup>16</sup> : il s'agit de cas qui sont signalés à Unia par des victimes éventuelles de discriminations, de délits de haine ou de discours de haine ou en leur nom, mais aussi de témoignages, de questions ou de préoccupations de tiers ou encore de demandes émanant de personnes ou d'organisations qui souhaitent éviter toute discrimination dans une situation particulière. Depuis 2011, les signalements qui parviennent à Unia peuvent aussi concerner les droits des personnes handicapées, en vertu de la Convention du 13 décembre 2006<sup>17</sup>.

**Dossiers** : Unia ouvre un dossier lorsque (i) le signalement porte sur un critère de discrimination qui relève de sa compétence ou concerne les droits de personnes handicapées, et lorsque (ii) l'auteur du signalement demande un avis concret ou une autre intervention. La notion de 'dossier' est donc indépendante du degré de gravité des faits et de leur caractère 'établi' ou non. Plusieurs signalements relatifs aux mêmes faits (comme des événements très médiatisés ou des cas de cyberhaine) sont en principe rassemblés dans le même dossier. Parfois, Unia ouvre un dossier de sa propre initiative (*autosaisine*).

**Motifs de discrimination** : il s'agit des critères protégés en vertu de la législation antidiscrimination (lois fédérales, décrets et ordonnances). Les missions légales d'Unia concernent tous ces critères protégés (ainsi que les droits des personnes handicapées, en vertu de la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006), à l'exception du sexe (compétence de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes) et de la langue (l'institution compétente n'a pas encore été désignée). Les critères de discrimination 'prétendue race', 'couleur de peau', 'nationalité', 'ascendance' (origine juive) et 'origine nationale ou ethnique' sont rassemblés sous le terme de 'critères raciaux'.

**Domaines de la vie sociale** : le contexte dans lequel se déroulent les faits signalés. Ces domaines coïncident dans une large mesure avec le champ d'application matériel de la législation antidiscrimination et antiracisme et des décrets et ordonnances respectifs (emploi, biens et services, enseignement...). Par ailleurs, Unia utilise dans ses rapports des catégories spécifiques pour les propos dans les médias et sur internet, les incidents dans l'espace public (vie sociale) et les signalements visant la police, la justice ou le système carcéral.

**Discrimination** : l'interdiction de discriminer concerne :

- La **discrimination directe** : lorsque, sur la base de l'un des critères protégés, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, à moins que cette distinction ne puisse être justifiée conformément aux dispositions de la loi.
- La **discrimination indirecte** : lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des critères protégés, à moins que cette distinction indirecte ne puisse être justifiée conformément aux dispositions de la loi.

---

<sup>16</sup> Unia parle de signalements et de dossiers plutôt que de plainte pour éviter la confusion avec une plainte au sens pénal du terme d'une part et d'autre part pour indiquer qu'il recherche en priorité des solutions extra-judiciaires.

<sup>17</sup> Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées, MB 22 juillet 2009.

- **L'injonction de discriminer** : tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, sur la base de l'un des critères protégés, à l'encontre d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou d'un de leurs membres.
- Le **harcèlement** : un comportement indésirable qui est lié à l'un des critères protégés et qui vise à porter atteinte à la dignité d'une personne et à créer un environnement menaçant, hostile, offensant, humiliant ou blessant<sup>18</sup>.
- Le **refus de procéder à des aménagements raisonnables en faveur d'une personne handicapée** : on entend par 'aménagements raisonnables' des mesures appropriées qui sont prises dans une situation concrète et en fonction des besoins pour permettre à une personne handicapée d'accéder, de participer et de progresser dans les domaines pour lesquels la loi est d'application, sauf si ces mesures imposent une charge disproportionnée à l'égard de la personne qui doit les adopter. Lorsque cette charge est compensée de manière suffisante par les mesures existantes dans le cadre de la politique menée en faveur des personnes handicapées, elle ne peut pas être considérée comme disproportionnée.

**Délits de haine** : infractions qui peuvent conduire à une aggravation de la peine si l'un de leurs mobiles est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard de la victime, en raison de sa couleur de peau, de son origine ethnique, de sa conviction religieuse, de son orientation sexuelle... (tous les critères protégés par la législation antiracisme et antidiscrimination).

**Discours de haine**: il s'agit par exemple de propos (publics) racistes, islamophobes, homophobes, antisémites, négationnistes...<sup>19</sup> Le droit fondamental à la liberté d'expression reste le principe de base, mais certains propos sont punissables, par exemple lorsque la personne incite délibérément à la discrimination, à la haine, à la ségrégation ou à la violence envers une personne ou un groupe sur la base de l'un des critères protégés.

---

<sup>18</sup> Les dispositions de la législation antidiscrimination ne s'appliquent pas en cas de harcèlement dans le cadre des relations de travail envers des personnes visées à l'article 2, § 1 de la loi du 4 août 1996 sur le bien-être au travail (qui est applicable, le cas échéant).

<sup>19</sup> Au sujet de cette terminologie, voir aussi les remarques formulées lors de la journée d'étude du 26 février 2016: [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

# 1. Application, protection et accès à la justice : analyse de la casuistique

Dans cette première partie du rapport, Unia analyse l'impact de la réforme de la législation fédérale antiracisme et antidiscrimination à la lumière de sa propre pratique (1.1.), des procédures judiciaires (1.2.) et de son application dans d'autres procédures (1.3.). Dans sa conclusion, il donne une image globale de la situation actuelle en ce qui concerne l'application effective de la législation, la protection des droits et l'accès à la justice pour les victimes (1.4.).

## 1.1. Unia: signalements et dossiers

Unia esquisse ci-dessous, pour la période 2003-2016, l'évolution des signalements reçus et des dossiers ouverts, d'abord de manière globale (1.1.1.) et ensuite par type, c'est-à-dire selon la fréquence du critère de discrimination et du domaine concerné (1.1.2.).

On trouvera ensuite une description générale de la manière dont les dossiers sont traités : le dialogue est privilégié et l'action en justice exceptionnelle (1.1.3.).

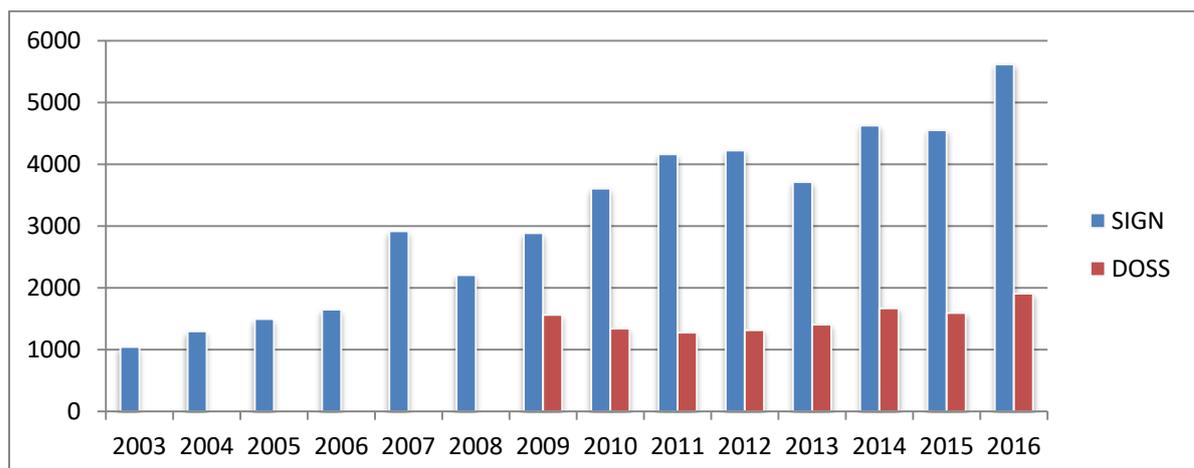
Ce chapitre se conclut par une énumération des obstacles et des problèmes auxquels Unia est fréquemment confronté dans le traitement des dossiers (1.1.4.).

Les **chiffres pour l'année 2016** ont été ajoutés en janvier 2017 à partir d'une première analyse de ces chiffres et pourront donc (légèrement) varier par rapport aux chiffres définitifs présentés dans le rapport annuel.

### 1.1.1. Évolution globale 2003-2016

Depuis 2003, lorsque les compétences de l'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme ont été étendues aux motifs de discrimination dits 'non raciaux', le nombre de contacts pris avec Unia est globalement **en hausse** (graphique 1).

Graphique 1 : Signalements et dossiers traités par Unia 2003-2016



Il est important d'avoir à l'esprit que les chiffres mentionnés ne portent que sur l'activité d'Unia. **On trouvera en annexe un aperçu des facteurs internes et externes qui ont eu une influence sur les chiffres globaux d'Unia (ANNEXE 1).**

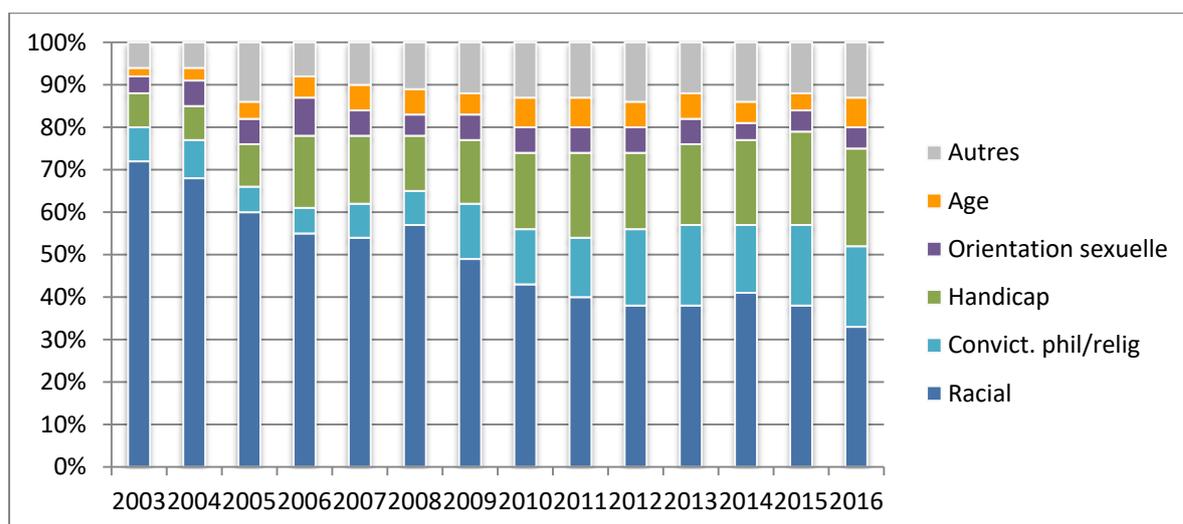
### 1.1.2. Type de signalements/dossiers

Il n'est pas aisé de comparer les chiffres avant et après 2009 (pour les raisons mentionnées à l'ANNEXE 1). À partir de 2014, il faut aussi tenir compte de la réforme de l'ancien Centre, transformé en une institution interfédérale, avec entre autres l'intégration des points de contact locaux ('Contactpunten Discriminatie') en Flandre. En 2016, Unia a mis sur pied son propre réseau de Points de contact locaux en Wallonie.

L'analyse qui suit est axée sur le rapport entre les signalements enregistrés avant 2009 pour un critère de discrimination relevant de la **compétence d'Unia** (et qui n'ont pas été traités comme une simple demande d'information) et le nombre de dossiers ouverts à partir de 2009 (auxquels s'appliquent *grosso modo* les mêmes critères d'enregistrement). Ceci permet de repérer malgré tout un certain nombre d'**évolutions** et de **tendances**.

Pour une discussion détaillée de ces chiffres, Unia renvoie le lecteur à ses différents rapports annuels (disponibles sur [www.unia.be](http://www.unia.be)). À partir de 2014, Unia, devenu une institution interfédérale, rend aussi compte plus en détail de ses activités aux autorités régionales et locales.

Graphique 2 : Ventilation par critère de discrimination (%) 2003-2016



Comme l'illustre le graphique 2, **90%** des signalements/dossiers qu'Unia reçoit et traite depuis 2003 dans le cadre de ses compétences touchent aux **critères de discrimination dits 'raciaux'**<sup>20</sup>, à la **conviction religieuse ou philosophique, au handicap, à l'orientation sexuelle ou à l'âge**. Il s'agit aussi des critères qui sont protégés, d'une part, par la Convention des Nations unies du 7 mars 1966 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale<sup>21</sup> et par la directive européenne 2000/43/CE<sup>22</sup> (dite 'directive race') et, d'autre part, par la 'directive cadre' 2000/78/CE<sup>23</sup> (ainsi que,

<sup>20</sup> Les critères suivants sont protégés par la loi antiracisme : nationalité, prétendue race, couleur de peau, ascendance, origine nationale ou ethnique.

<sup>21</sup> Convention du 7 mars 1966 relative à l'élimination de toute forme de discrimination raciale, MB 11 décembre 1975.

<sup>22</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, JO n° L 180, 19 juillet 2000.

<sup>23</sup> Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, JO n° L 303, 2 décembre 2000.

s'agissant du handicap, par la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées). En ce qui concerne les autres critères protégés par la loi antidiscrimination, Unia observe surtout dans sa pratique des cas liés à l'état de santé actuel ou futur (surtout dans un contexte de travail et d'assurance) et à la fortune (principalement dans un contexte de logement).

Notons que ces chiffres globaux portent aussi bien sur d'éventuelles **discriminations** (dans le cadre des relations de travail, de l'accès aux biens et aux services...) que sur des **délits de haine** (comme des coups et blessures inspirés par des mobiles racistes ou homophobes) et sur des **discours de haine** punissables (par exemple, incitation à la discrimination, à la haine ou à la violence ou négationnisme sur internet<sup>24</sup>, ce qu'on appelle la *cyberhaine*) alors que ces phénomènes se produisent à des degrés très divers selon le critère de discrimination.

Si les **critères de discrimination dits 'raciaux'** restent les plus nombreux dans la casuistique d'Unia, leur part est passée d'environ 80% à environ 40% au cours des dix dernières années. Cette évolution appelle cependant un certain nombre de commentaires.

Tout d'abord, la loi antidiscrimination n'a été adoptée qu'en 2003 et la notoriété des 'nouveaux' critères de discrimination (et, par conséquent, la proportion de signalements à ce sujet) a augmenté progressivement. Dans la perception publique, Unia reste d'ailleurs principalement attaché à la lutte contre le racisme, ce qui est sans aucun doute la conséquence, d'une part, de sa dénomination dans la loi, qui fait explicitement référence à cet aspect, et d'autre part de la plus grande sensibilité de la société pour les questions de racisme.

En deuxième lieu, la baisse relative des critères de discrimination 'raciaux' s'accompagne d'une hausse du critère '**conviction religieuse ou philosophique**'. Comme l'explique le focus 'Pour un plan d'action interfédéral contre le racisme' dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2013*, ce glissement est caractéristique de l'évolution du phénomène du racisme. Les résultats de *l'enquête EU-MIDIS (2007)*, du *Baromètre de la diversité Emploi (2012)*, du *Baromètre de la diversité Logement (2014)* et de plusieurs autres recherches et 'tests de situation' confirment d'ailleurs que la discrimination fondée sur des motifs dits 'raciaux' ou convictionnels reste un grave problème de société. Unia constate en tout cas que la situation juridique des victimes de telles discriminations est extrêmement précaire, même après les modifications légales de 2007 (voir ci-dessous 1.4.).

Une autre tendance claire est la proportion relativement importante et stable, depuis 2006, du critère de discrimination '**handicap**' dans la casuistique. Unia observe depuis quelques années une plus grande prise de conscience de leurs droits de la part des personnes handicapées et des organisations qui les représentent. Même si le chemin vers une société plus inclusive est encore long (voir aussi le focus 'Handicap' dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2009* et les activités menées depuis 2012 par Unia en tant que mécanisme indépendant en vertu de l'article 33, § 2 de la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées), la loi antidiscrimination constitue manifestement un levier important dans cette évolution.

Le pourcentage de signalements/dossiers concernant l'**orientation sexuelle** est plus ou moins stable depuis 2006. Le focus du *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2010* était consacré à ce thème.

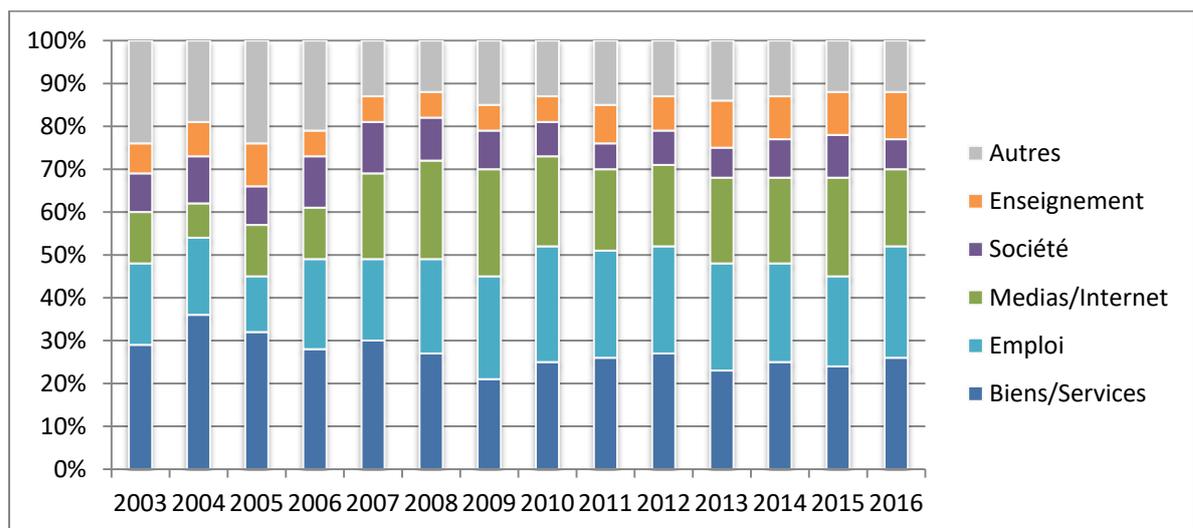
---

<sup>24</sup> L'application de la loi sur le négationnisme sort cependant du cadre de ce rapport d'évaluation.

Précisons que, si le nombre de contacts relatifs à des discriminations pour orientation sexuelle dans les relations de travail et dans l'accès aux biens et aux services est relativement limité, la proportion de crimes de haine homophobes est inquiétante. C'est dans ce contexte – et plus particulièrement après l'assassinat d'Ihsane Jarfi – qu'un Plan d'action interfédéral contre l'homophobie et la transphobie a été élaboré début 2013 et que l'article 405quater du Code pénal a été modifié par rapport aux 'motifs abjects' (voir ci-dessous 1.2.3.3.).

Enfin, on peut constater que **l'âge** constitue aussi un critère de discrimination relativement stable depuis 2006 dans la casuistique d'Unia. Les problèmes signalés se situent surtout dans un contexte de travail et plus précisément d'accès à l'emploi. Dans d'autres domaines, on a visiblement moins tendance à considérer comme problématiques les distinctions fondées sur l'âge, alors que la loi antidiscrimination peut trouver à s'appliquer. On a néanmoins observé en 2016 une forte augmentation du nombre de dossiers pour ce critère. Ceci est dû à l'écho médiatique d'un certain nombre de dossiers (et de leur jurisprudence) de discrimination relative à l'âge dans un contexte de travail. Dans la foulée de l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations, l'ancien Centre a consacré le focus du *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2012* au thème de l'âge.

Graphique 3 : Ventilation par domaine de la vie sociale (%) 2003-2016



Le graphique 3 reflète la répartition entre les différents domaines dans la casuistique d'Unia. Il montre que la plupart des situations concernent l'accès aux **biens et aux services** (tant publics que privés, notamment le logement, le secteur horeca, les transports, les assurances...), la **sphère de l'emploi** ou des propos **sur internet ou dans les médias** (qui constituent le gros des dossiers relatifs à des discours de haine punissables). La catégorie **société** comprend entre autres les délits de haine et d'autres incidents touchant au racisme, à l'homophobie... dans la vie sociale, en rue, dans le contexte de querelles de voisinage, dans les transports en commun, etc. Sous la rubrique **autres**, on trouvera notamment les cas qui relèvent de l'intervention des forces de l'ordre, du fonctionnement de la justice et de la protection sociale.

On peut constater l'importance croissante des **situations liées à un contexte professionnel**. Les réformes de la législation antidiscrimination, en 2003 et en 2007, ne sont pas étrangères à cette évolution. Le renforcement du volet civil a accru le nombre aussi bien des dossiers traités par Unia

que des actions intentées devant les Tribunaux du travail. En outre, Unia a intensifié la collaboration et les interactions avec des acteurs clés, tels que les syndicats et les services d'inspection du travail, après ces réformes.

Au fil des ans, les dossiers concernant des **messages de haine** punissables dans les médias et – surtout – sur Internet (cyberhaine) pèsent d'un poids de plus en plus grand dans la casuistique d'Unia. Pour des raisons pratiques, techniques et juridiques, ils constituent un défi particulier et exigent des stratégies adéquates. La vision et l'approche d'Unia sont expliquées dans le focus 'Liberté d'expression' du *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2011*.

### 1.1.3. Approche d'Unia

L'une des missions et des compétences légales d'Unia est d'assister toute personne qui demande conseil quant à ses droits et devoirs, à recueillir et à traiter des signalements et à mener toute mission de médiation ou de conciliation qu'il juge utile. D'autre part, Unia est compétent, dans les limites de ses missions légales, pour intenter une action en justice dans tous les litiges qui concernent la loi antiracisme, la loi antidiscrimination, la loi sur le négationnisme, (le chapitre 5 de) la loi sur le bien-être et depuis 2014, et en tant qu'institution interfédérale, les ordonnances et décrets équivalents.

Après avoir brièvement expliqué les principes généraux qui guident sa manière de traiter des signalements et des dossiers, Unia précise plus particulièrement son approche et sa stratégie judiciaire et extrajudiciaire.

#### 1.1.3.1. Principes généraux

L'approche d'Unia diffère selon qu'il s'agit d'un cas supposé de **discrimination**, de **crime de haine** ou de **discours de haine**. Il existe plusieurs procédures et stratégies adaptées, selon la nature et le contexte des faits, les partenariats existants...

Unia exécute ses missions en toute indépendance, mais toujours dans un esprit de **collaboration** et de **dialogue** avec d'autres parties prenantes et acteurs de terrain. La **complémentarité**, la **spécialisation** et la **subsidiarité** constituent des principes importants qui guident le traitement des dossiers : par conséquent, on recherche toujours la voie la plus appropriée pour aborder le problème, par exemple au travers de points de contact locaux et de réseaux.

Par ailleurs, Unia attache beaucoup d'importance à la **transparence**. La brochure *Poser une question - Introduire un signalement* (disponible sur [www.unia.be](http://www.unia.be)<sup>25</sup>) décrit ce que chacun est en droit d'attendre : aussi bien les auteurs d'un signalement et les victimes que les personnes ou les organisations visées par un signalement.

En fin de compte, c'est toujours **l'analyse juridique des faits** qui est prépondérante. Unia n'ayant lui-même aucun pouvoir d'enquête, il dépend généralement des éléments apportés par les parties concernées ou, le cas échéant, des résultats de l'enquête menée par des autorités judiciaires ou d'autres instances compétentes.

---

<sup>25</sup> [www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/poser-une-question-introduire-un-signalement](http://www.unia.be/fr/publications-et-statistiques/publications/poser-une-question-introduire-un-signalement).

Même si le renforcement de la protection juridique dans le domaine du droit civil et le glissement de la charge de la preuve devaient renforcer la position de la victime, il reste souvent difficile en pratique d'étayer solidement un dossier judiciaire. Selon Unia, il y a **une preuve ou une présomption d'infraction** à la loi antiracisme ou antidiscrimination dans (seulement) environ **40% des dossiers traités** en moyenne. Cette estimation n'a pas de valeur juridique et ne signifie pas non plus forcément pour Unia que le dossier aurait de grandes chances d'aboutir en droit.

### **1.1.3.2. Le dialogue quand c'est possible...**

Dans de nombreux dossiers, Unia joue surtout un **rôle de soutien et de conseil**.

Lorsqu'on lui demande d'intervenir plus avant dans un cas de discrimination potentielle, Unia communique le signalement à l'autre (ou aux autres) partie(s) – avec l'accord de l'auteur du signalement ou de la victime – et leur demande sa ou leur version. Il se peut que l'on fasse appel, dès cette phase, à des organisations partenaires ou à d'autres acteurs compétents pour pouvoir se faire une **image aussi objective que possible des faits** et/ou pour pouvoir réaliser une première intervention.

Ensuite, Unia commence par explorer avec les parties concernées les possibilités d'un **règlement extrajudiciaire** (*alternative dispute resolution*). En fonction des éléments du dossier, cela peut aller d'une conciliation à une négociation, aussi bien en vue de parvenir à une réparation que de prévenir des discriminations ultérieures. Sous l'impulsion entre autres des modifications légales de 2003 et 2007 – en particulier le renforcement et l'harmonisation de la protection civile contre la discrimination pour tous les critères protégés (contrairement à l'orientation purement pénale de la loi antiracisme de 1981) – cette approche a été approfondie et standardisée ces dernières années. Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut sous 1.1.1. (**ANNEXE 1**), l'harmonisation de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination a aussi entraîné une adaptation de l'organisation interne d'Unia.

**En cas de discrimination manifeste, Unia, dans le cadre de sa stratégie extrajudiciaire, cherche à obtenir un accord et des garanties sur les points suivants :**

- **reconnaissance de la discrimination ou de la faute;**
- **réparation ou satisfaction pour la victime (excuses, nouvelle chance, indemnité...);**
- **engagement de non-discrimination à l'avenir;**
- **mesures structurelles et/ou préventives (adaptation de la politique, formation,...);**
- **communication du résultat (éventuellement sous forme anonyme) à des fins de sensibilisation.**

Cette approche est examinée de plus près dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2012* (p. 152-155) (**ANNEXE 2**). Depuis quelques années, les affaires qui ont abouti sont reprises, sous une forme anonymisée, dans la banque de données d'Unia 'solutions négociées', sur [www.unia.be](http://www.unia.be).

Dans les cas de **messages de haine** punissables dans les médias ou sur internet, Unia privilégie aussi, dans la mesure du possible, un dialogue constructif, à moins qu'il ne s'agisse de messages de haine organisés ou extrêmement flagrants, comme des incitations à la violence. Il existe des stratégies

adaptées entre autres pour les e-mails en chaîne, les forums de discussion en ligne et les médias sociaux. De manière générale, Unia s’efforce de responsabiliser les plaignants qui sont choqués par de tels messages et les encourage à faire usage de leur propre liberté d’expression pour contrer ces discours de haine. Il incite aussi les gestionnaires de sites et les modérateurs à assumer leurs responsabilités. Lorsque, dans des cas exceptionnels, il dépose plainte en son propre nom, il suggère éventuellement au parquet – selon le profil de l’auteur – d’orienter le dossier vers des mesures alternatives (comme la médiation pénale). Cette approche a été évaluée de manière particulièrement positive dans un certain nombre de dossiers. Les exemples de réussite sont repris, sous forme anonymisée, dans la banque de données ‘mesures alternatives’ sur [www.unia.be](http://www.unia.be).

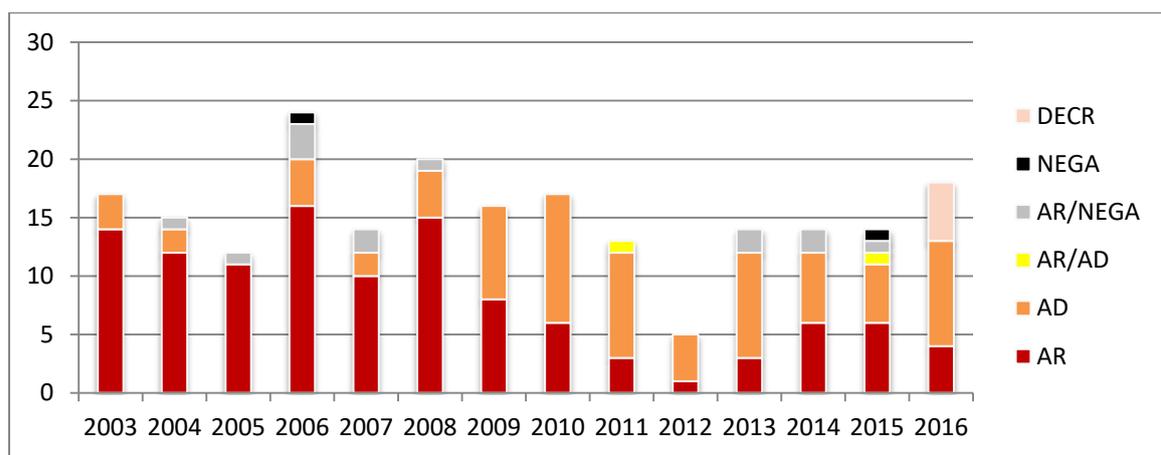
Dans les dossiers de **délits de haine**, Unia respecte bien sûr pleinement l’enquête ou l’instruction judiciaire et il n’y a pas de démarche extrajudiciaire a priori vis-à-vis du suspect.

### 1.1.3.3... l’action en justice quand il le faut

Ce n’est que très exceptionnellement (dans environ 1% des dossiers traités) qu’Unia intente une action en justice, en recherchant surtout ce qu’on appelle la **strategic litigation**. Quand il est impossible de parvenir à une solution extrajudiciaire, que le dossier est solidement étayé et qu’il possède une pertinence évidente du point de vue sociétal (par exemple : faire office de précédent, offrir la possibilité de clarifier la législation...) ou encore lorsque les faits sont particulièrement graves (comme un délit de haine), Unia peut décider – avec l’accord de la victime – de saisir le tribunal. Cette compétence sert parfois d’ultime recours, lorsque la partie adverse refuse le dialogue ou adopte une attitude déraisonnable malgré des signes manifestes de discrimination.

Chaque année, Unia fait état du nombre de nouveaux dossiers judiciaires. Le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2012* (p. 146-150) (**ANNEXE 3**) dressait le bilan des dix années écoulées (2003-2012). Vous trouverez ci-dessous une actualisation des graphiques jusqu’en 2016 ainsi que quelques constats relatifs à la période avant et après la réforme de 2007.

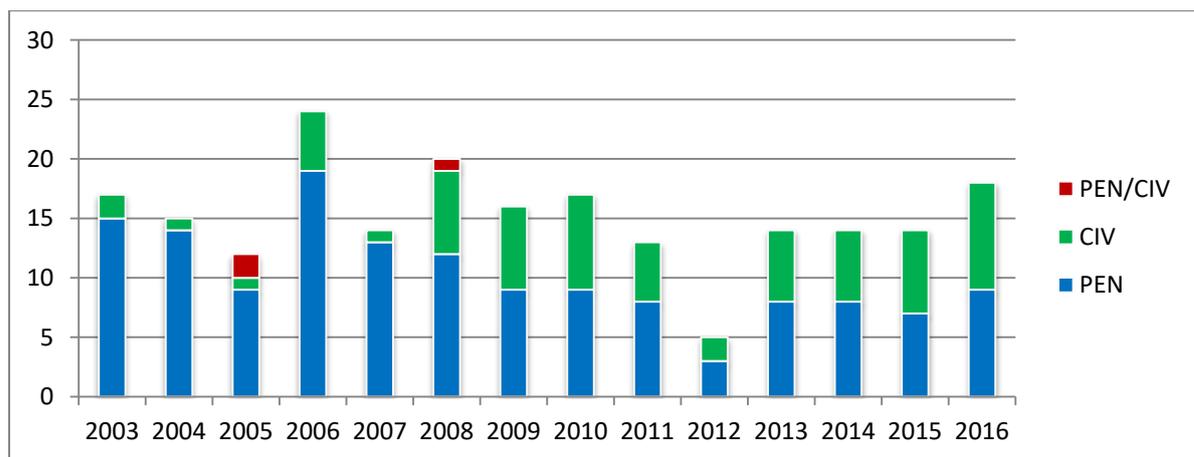
Graphique 4 : Actions en justice en vertu de la loi antiracisme (AR), de la loi antidiscrimination (AD) et de la sur le négationnisme (NEGA) (et décrets et ordonnances (DECR))



Graphique 5 : Actions en justice par motif de discrimination<sup>26</sup>

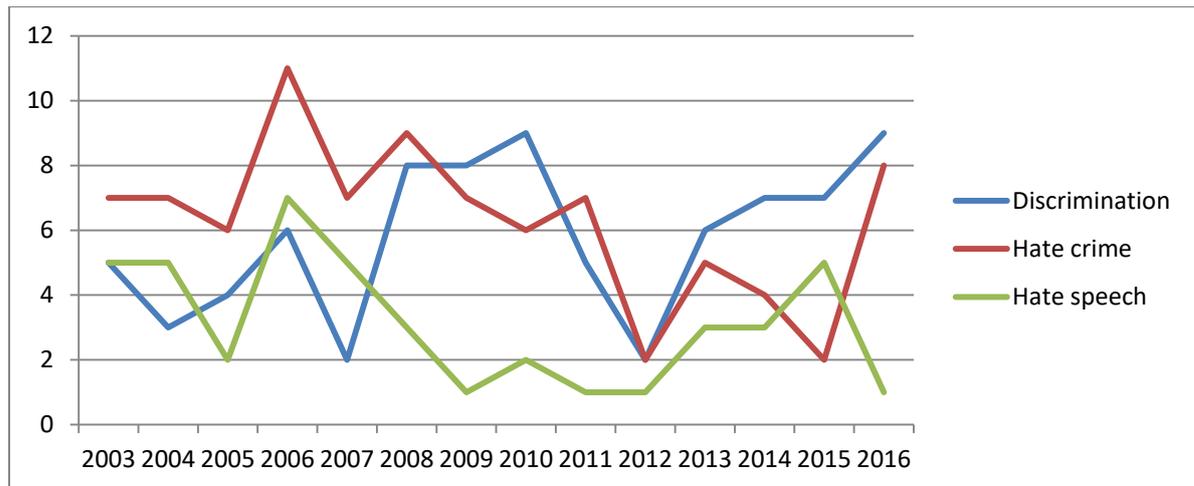
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
<b>Critères 'raciaux'</b>	14	12	11	16	10	15	8	6	3	1	4	7	8	7	<b>122</b>
<b>Handicap/Santé</b>	1			1	1	3	1	5	3	1	3	1	5	3	<b>28</b>
<b>Orientation sexuelle</b>	2	2		2			3	2	3	2	2	1		3	<b>22</b>
<b>Convict. relig/phil.</b>				1	1		1	3	4	1	4	2		2	<b>19</b>
<b>Négationnisme</b>		1	1	4	2	1					1	1	1		<b>12</b>
<b>Age</b>						1	2					1		1	<b>5</b>
<b>Fortune</b>							1	1				1		1	<b>4</b>
<b>Conviction politique</b>														1	<b>1</b>
<b>TOTAL</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>14</b>	<b>18</b>	<b>213</b>

Graphique 6: Actions en justice dans des procédures pénales (PEN) et civiles (CIV)



<sup>26</sup> Pour simplifier, le tableau reprend le motif de discrimination le plus 'manifeste' alors qu'en réalité certains dossiers concernaient plusieurs motifs, comme par ex. la conviction religieuse et l'origine ethnique (raciale) ou la combinaison de négationnisme et d'antisémitisme.

Graphique 7: Actions en justice selon la nature des faits



Il ressort du graphique 4 que jusqu'en 2008, les actions en justice d'Unia portaient principalement sur la **loi antiracisme** et que la **loi antidiscrimination** (en vigueur depuis 2003) a ensuite pris le dessus. Cette évolution peut s'expliquer en partie par le fait que, depuis sa création en 1993, Unia était compétent pour les questions de racisme et avait donc déjà acquis une certaine expérience et une certaine stratégie en la matière. Dans les premières années après l'entrée en vigueur de la loi antidiscrimination, il s'est surtout efforcé de faire connaître celle-ci et de faire de la sensibilisation. Durant la phase suivante, il y a eu un choix stratégique délibéré d'établir une jurisprudence sur des questions touchant entre autres au handicap. Mais l'évolution d'un racisme 'classique' vers l'intolérance et la discrimination pour des motifs religieux – un critère qui relève de la loi antidiscrimination et non de la loi antiracisme – peut aussi expliquer que le rapport entre ces deux types d'actions en justice ait basculé. Les changements dans l'organisation interne d'Unia ont aussi joué un rôle et en particulier la création d'un département Discrimination, avec un service intégré de première et de deuxième ligne (à la place des services 'Racisme' et 'Discriminations non raciales'). L'harmonisation de l'arsenal juridique a permis d'unifier la stratégie, tant judiciaire qu'extrajudiciaire.

En ce qui concerne ce dernier point, Unia rappelle que ce n'est qu'avec la première loi antidiscrimination de 2003 que le législateur a introduit une **protection sur le plan civil** et que ce volet a été renforcé et harmonisé en 2007. Cela a ouvert de nouvelles perspectives, surtout pour l'application de la loi antiracisme, qui avait à l'origine une orientation exclusivement pénale. Le graphique 6 montre que le rapport entre les constitutions de partie civile d'Unia dans les affaires pénales et les procédures civiles (plus particulièrement l'action en cessation dans les affaires de discrimination) s'est clairement inversé à partir de 2008. L'évolution est encore plus frappante si on tient aussi compte de la nature des faits et que l'on ne prend pas en considération les dossiers de délits et de discours de haine, qui ont un caractère purement pénal (graphique 7).

Enfin, on constate aussi, dans les dossiers de discrimination, une certaine évolution dans le rapport entre les **questions touchant au droit du travail** et les **dossiers judiciaires relatifs aux biens et services**. Sur l'ensemble de la période (2003-2016), ce rapport est en équilibre, mais plus de 60% des affaires qu'Unia a portées devant le Tribunal du travail sont postérieures à 2009. Comme le montre aussi l'analyse globale de la jurisprudence, les modifications légales de 2007 ont manifestement donné une impulsion à l'application de la loi antidiscrimination dans les relations de travail.

#### 1.1.4. Obstacles dans le traitement des dossiers

En tant que mécanisme indépendant (de défense des droits de l'Homme - *equality body*), Unia assume un rôle spécifique qui **doit être clairement distingué de celui du monde associatif, du pouvoir politique et de la justice** : il fournit des conseils et une assistance à des victimes de discriminations et de délits de haine, mais il n'est pas une association de défense de leurs intérêts, ni un service social ; il formule des recommandations politiques, mais il n'est pas un organe décisionnel ou exécutif ; il peut intenter des actions en justice, mais il n'a pas de compétence juridictionnelle. Un signalement transmis à Unia n'a pas en tant que tel de conséquences juridiques et ne peut donc pas être confondu avec une plainte déposée auprès de la police ou avec l'introduction d'une procédure judiciaire ou administrative formelle. L'évaluation du dossier faite par Unia n'a pas non plus de caractère juridiquement contraignant.

Pourtant, des citoyens contactent quotidiennement Unia en lui faisant part de demandes ou d'attentes qui relèvent en fait aussi (voire exclusivement) de la compétence d'autres instances. Ceci est sans aucun doute dû, d'une part, à **la complexité du paysage institutionnel belge** et, d'autre part, à la notoriété d'Unia et à son caractère relativement accessible, mais aussi à l'impression de nombreux citoyens qu'ils ne seront pas écoutés ailleurs ou qu'il ne sert à rien d'entreprendre d'autres démarches. En outre, des expériences négatives alimentent souvent un **sentiment de discrimination** alors que ce n'est pas forcément le cas en termes juridiques. L'information et l'orientation des citoyens est donc un aspect important du fonctionnement d'Unia.

La loi stipule qu'Unia est entièrement indépendant dans l'exécution de ses missions, mais aussi qu'il doit mener celles-ci dans un esprit de dialogue et en collaboration avec les associations, institutions, organes et services qui remplissent, entièrement ou partiellement, les mêmes missions que lui ou qui sont directement concernés. Ce principe est essentiel pour le fonctionnement d'Unia et constitue une condition indispensable pour pouvoir lutter effectivement contre les discriminations et parvenir à une égalité des chances. Unia adopte une attitude de subsidiarité et de soutien par rapport à d'autres instances compétentes, recherche une complémentarité, une collaboration et des interactions constructives, et s'efforce toujours d'orienter le mieux possible les auteurs d'un signalement ou les victimes vers les procédures et les canaux les plus appropriées. Ceci exige beaucoup de concertation et d'harmonisation. La pratique montre que **d'autres instances ne sont pas toujours prêtes ou aptes à donner une suite adéquate aux dossiers de discrimination, dans le cadre de leurs propres compétences.**

Pour les victimes, prouver une situation ou une présomption de discrimination ou l'étayer à l'aide d'éléments susceptibles d'inverser la charge de la preuve s'avère souvent être une mission quasi impossible. Contrairement aux services de police ou d'inspection, Unia n'a pas **de pouvoirs d'enquête**<sup>27</sup>. Il n'y a aucune obligation de répondre à des interpellations d'Unia, qui ne peut pas non plus exiger qu'on lui remette certaines pièces. Certes, il peut, en se basant sur des présomptions de discrimination, demander à des autorités publiques de s'informer et de le tenir au courant de l'analyse des faits, mais ici aussi, il y a souvent un **manque d'information et de transparence**. Cela résulte parfois de doutes ou d'un manque de clarté sur la base juridique permettant de partager certaines données, comme des rapports d'inspection ou l'accès à certaines banques de données.

---

<sup>27</sup> L'inspection du travail a un rôle important à jouer dans ce domaine en ce qui concerne les dossiers de discrimination touchant aux relations de travail (voir ci-dessous 1.3.1.).

C'est pourquoi des problèmes de preuve se posent dans de nombreux dossiers et des questions pertinentes restent sans réponse. **Unia se voit contraint de clore en moyenne un dossier sur trois faute d'éléments suffisants.** Mais même dans les dossiers où il y a, selon lui, des indications d'infraction à la législation antidiscrimination (environ 40% des cas), on dispose rarement de 'preuves avérées' et il n'est pas sûr que les éléments disponibles soient suffisants en droit.

Tout cela n'empêche pas Unia de travailler aussi à des signalements qui ne sont pas (encore) entièrement étayés par des faits ou des éléments juridiques. Si le récit des faits est cohérent et crédible, il donne un premier avis et il évoque les démarches ultérieures éventuelles avec la victime (ou l'auteur du signalement). Moyennant l'accord de celle-ci, Unia prend contact avec la ou les autres partie(s) et s'efforce de parvenir à une solution par le dialogue. Cette approche (*alternative dispute resolution*) s'inscrit dans la compétence d'Unia, qui lui permet de mener **toute mission de médiation ou de conciliation** qu'il juge utile (sans préjudice de la compétence d'autres services de médiation), mais ne constitue pas à proprement parler une médiation au sens des articles 1724 à 1737 du Code judiciaire. C'est pourquoi, afin d'éviter toute confusion, Unia préfère parler de 'négociation' ou de 'conciliation' pour qualifier ces interventions. L'intervention d'un médiateur ou de services de médiation reconnus serait très précieuse dans de nombreuses situations signalées à Unia (voir aussi à cet égard les exemples d'autres procédures à la section 1.3.), mais dans la pratique il s'avère **difficile d'orienter correctement la victime.**

Unia est aussi fréquemment contacté en rapport avec des **propos publics sur internet ou dans les médias (discours de haine)**. En 2014, cela a par exemple concerné à peu près un cinquième des signalements et des dossiers. Si le nombre de signalements a baissé en 2015, la quantité des dossiers a augmenté. Il s'agit généralement de propos blessants, humiliants ou choquants. Ceux qui les signalent attendent une réaction énergique de la part d'Unia, ce qui est en général extrêmement délicat d'un point de vue juridique compte tenu du principe de liberté d'expression. Plutôt que d'adopter des positions moralisatrices, Unia encourage tous les acteurs de la vie sociale à réagir eux-mêmes et à contrer les messages de haine ou d'intolérance en y opposant d'autres opinions. En tout cas, Unia, en tant qu'institution indépendante, veille à ne pas se faire instrumentaliser dans le débat public.

Dans certains dossiers, il s'efforce de favoriser la médiation pénale et les **mesures alternatives**<sup>28</sup>. Les parquets et les maisons de justice jouent un rôle clé à cet égard. S'il n'intervient pas lui-même comme médiateur, Unia peut être impliqué en tant que partie et/ou proposer son expertise et ses réseaux pour donner concrètement forme à une mesure alternative. Mais ici aussi, **un problème structurel se pose au niveau de l'offre.**

Enfin, ce n'est qu'à titre exceptionnel (dans environ 1% des dossiers – voir ci-dessus 1.1.3.3.) qu'Unia fait usage de sa compétence d'intenter une action en justice. Comme le fera apparaître ci-dessous l'analyse de la jurisprudence, des problèmes de technique procédurale et autres continuent à se poser régulièrement à ce niveau. Dans certains dossiers pénaux, l'intervention d'Unia se limite dans un premier temps à une plainte simple, le parquet étant invité à enquêter sur une éventuelle

---

<sup>28</sup> En 2012, l'ancien Centre a publié l'étude exploratoire *Vers des mesures alternatives dans la lutte contre les discriminations et les délits de haine* (réalisée par LinC, Leuven Instituut voor Criminologie, disponible dans son intégralité sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

infraction. Unia n'est **pas toujours tenu informé de la suite donnée**, ce qui complique le suivi. Les échanges d'informations entre les parquets, les auditorats du travail et Unia devraient sensiblement s'améliorer sous l'impulsion de la Circulaire COL 13/2013<sup>29</sup>.

### 1.1.5. Le test de situation

Pour Unia, l'absence de dispositions légales explicites sur le test de situation dans la loi antiracisme et antidiscrimination, ou dans son application, constitue un problème particulier dans la pratique des dossiers<sup>30</sup>.

La première loi antidiscrimination de 2003 prévoyait explicitement la possibilité de prouver des discriminations *"au moyen d'un test de situation qui peut être établi par constat d'huissier"*. Mais l'Arrêté royal qui devait fixer des règles spécifiques à ce sujet n'a jamais été adopté. Il n'est plus fait expressément référence au test de situation dans les lois antiracisme et antidiscrimination actuelles, mais cette possibilité subsiste. Il convient de faire une distinction entre les procédures civiles et pénales.

Dans les **procédures civiles**, une personne qui estime être victime de discrimination peut communiquer à Unia ou à une association de défense de ses intérêts des faits qui permettent de présumer l'existence de cette discrimination. La loi antiracisme et antidiscrimination énumère ces faits de manière non limitative. Il s'agit entre autres d'éléments *"qui révèlent une certaine récurrence de traitement défavorable à l'égard de personnes partageant un critère protégé"* et *"qui révèlent que la situation de la victime du traitement plus défavorable est comparable avec la situation de la personne de référence"* (article 30 loi antiracisme, article 28 loi antidiscrimination). Cette définition inclut implicitement le test de situation. Il en résulte qu'en matière civile, les tests de situation ne sont pas illicites en tant que tels pour prouver une discrimination présumée, mais s'inscrivent pleinement dans les éléments de preuve définis par la loi. Il revient dès lors au juge d'estimer concrètement, sur la base des éléments du test de situation, s'il y a une présomption de discrimination dans une situation donnée. Par ailleurs, le test de situation ne constitue pas une preuve définitive : c'est l'un des éléments qui permettent d'établir une présomption de discrimination et qui contraignent la partie adverse à prouver l'absence de discrimination.

Dans les **procédures pénales**, c'est le principe de la présomption d'innocence qui s'applique et il ne peut pas y avoir de partage ou d'inversion de la charge de preuve (article 29 loi antiracisme, article 27 loi antidiscrimination). Un autre principe du droit pénal est que la loi ne définit pas la valeur des différents éléments de preuve mais que c'est le juge qui évalue de manière souveraine les éléments qui lui sont soumis. Cela a pour conséquence que des données obtenues au moyen d'un test de

---

<sup>29</sup> Circulaire commune COL 13/2013 du Ministre de la Justice, du Ministre de l'Intérieur et du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe), 17 juin 2013. La Circulaire COL 13/2013 remplace la Circulaire COL 6/2003 (relative aux infractions racistes et xénophobes) et la Circulaire COL 14/2006 (relative aux infractions à caractère homophobe).

<sup>30</sup> Plusieurs termes coexistent, comme : test de situation, test pratique, test pratique écrit/oral, mystery shopping, mystery calling... Un test de situation consiste à vérifier s'il y a une inégalité de traitement entre deux ou plusieurs candidats (réels ou fictifs) quasiment identiques, dont la seule différence significative concerne le critère testé. Dans le cas du 'mystery shopping' ou du 'mystery calling', un client fictif soumet une demande discriminatoire à une organisation et on vérifie comment celle-ci y répond.

situation peuvent être utilisées dans le cadre d'une procédure pénale, mais sans que cela n'entraîne une inversion de la charge de la preuve.

**Cependant, comme le législateur n'a pas explicitement mentionné le test de situation en tant que tel dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination, Unia constate que ce test est juridiquement très vulnérable et peut donner lieu à des contestations quant à la légalité des données obtenues (voir par exemple sous 1.2.3.2. la référence à la Cour d'appel d'Anvers, 25 février 2009).**

Sur le plan du **droit civil**, des questions peuvent par exemple surgir à propos du caractère licite des preuves obtenues. Bien qu'au sens strict du terme le test de situation n'implique pas de provocation, cela peut être le cas dans une situation concrète (par exemple si on propose un montant plus élevé pour faire venir un chauffeur de taxi d'origine belge...). Des accusations de faux en écriture (selon la procédure en faux civil aux articles 895 et suivants du Code judiciaire) peuvent également être portées si une candidature à une offre d'emploi est faite sous un autre nom. En fin de compte, il revient au juge d'examiner dans chaque cas concret le caractère légal ou non du test de situation et par conséquent de l'accepter ou non comme élément de preuve.

Au cas où un juge déciderait qu'un test de situation implique un mode illégitime d'obtention des données, les données ainsi recueillies ne peuvent écartées des débats que si la preuve a été obtenue en violation d'une règle de forme prescrite à peine de nullité, si le droit à un procès équitable s'en trouve compromis ou si l'irrégularité entache la fiabilité de la preuve<sup>31</sup>. L'absence de disposition légale régissant le test de situation permettrait donc, le cas échéant, de contester la fiabilité des données obtenues par ce moyen.

Dans un **contexte pénal** (qui peut éventuellement être invoqué dans le cadre d'une procédure civile), on peut par exemple se référer à l'article 231 du Code pénal qui punit l'usurpation d'identité en public. Cet article protège uniquement le nom de famille, pas le prénom. Un caractère 'relativement public' suffit, comme le fait de mentionner un faux nom lors d'un contrôle d'identité ou de signer ses lettres sous un faux nom. Si, dans le cadre d'un test de situation, quelqu'un prend le nom de famille d'une autre personne ou un nom de famille fictif (à consonance belge) dans un entretien téléphonique ou un e-mail, on pourrait éventuellement défendre l'argument que la condition du caractère public n'est pas remplie. Cependant, il y a une jurisprudence<sup>32</sup> qui définit cette condition de manière assez large. Il est donc pas exclu qu'un juge rejette cet argument dans un cas d'espèce. Toujours sur le plan pénal, on peut aussi invoquer l'article 210 du Code pénal, qui punit les faux en informatique et l'utilisation de fausses données informatiques. On ne peut donc pas exclure la possibilité que des poursuites soient engagées sur la base de cet article si, dans le cadre d'un test de situation, quelqu'un crée une adresse mail sous le nom de famille d'une autre personne, ou sous un nom fictif (à consonance belge), et envoie un message à partir de cette adresse<sup>33</sup>.

Ce ne sont que quelques exemples qui mettent en lumière la vulnérabilité du test de situation. **Unia estime que lutter efficacement contre les discriminations n'exige pas seulement des mesures de prévention, mais aussi de contrôle.** Un certain nombre de phénomènes discriminatoires spécifiques

<sup>31</sup> Cass., 10 mars 2008 (application par la Cour dans une affaire civile de la 'jurisprudence Antigone').

<sup>32</sup> Par exemple Corr. Termonde, 28 novembre 2005 (envoi d'un seul e-mail à un seul destinataire) et Corr. Gand 21 septembre 2011 (inscription à un évènement via un site internet).

<sup>33</sup> P. ex. Corr. Termonde, 28 novembre 2005; Corr. Termonde, 25 mai 2007; Corr. Gand, 21 septembre 2011 et Corr. Termonde 8 avril 2013.

n'apparaissent d'ailleurs pas au travers de signalements individuels, mais bien de contrôles ciblés (par exemple lorsque l'on demande une femme d'ouvrage ou un chauffeur de taxi qui ne soit pas de couleur, cela se fait souvent oralement et à l'insu de la victime).

Unia juge positivement l'instauration de systèmes d'autorégulation et d'autocontrôle – tels qu'ils ont été par exemple proposés dans une résolution du 2 juillet 2015<sup>34</sup> – mais estime que ces systèmes manquent d'ambition. La législation antidiscrimination est en effet d'ordre public. En outre, il incombe aux pouvoirs publics d'assurer une fonction de contrôle (y compris sur les systèmes d'autorégulation et d'autocontrôle). Ils devraient dès lors moderniser leur politique de vérification du respect de la législation afin de mettre les discriminations en lumière.

C'est pourquoi Unia recommande entre autres (voir également la recommandation sous 1.3.1.) que les services d'inspection soient légalement habilités à effectuer des tests de situation – éventuellement par l'intermédiaire de tiers – sans que le contrôle soit annoncé au préalable ou sans qu'ils doivent se légitimer. Les résultats de ces tests serviraient avant tout à contraindre l'entreprise à mettre en place un plan d'action. Ce n'est que si celle-ci persiste dans ses mauvaises pratiques qu'une procédure judiciaire pourrait être envisagée. Pour qu'une autorité publique puisse réaliser des tests de situation, il faut qu'une disposition légale ou réglementaire lui octroie explicitement ces compétences. Le législateur devrait dès lors étendre les moyens d'action des services d'inspection (élargissement des compétences, suppression de l'obligation de légitimation...).

---

<sup>34</sup> Chambre des Représentants 2014-2015, Résolution 1108/006, p. 3-4.

## 1.2. Procédures judiciaires

L'une des compétences légales d'Unia est de récolter toutes les données statistiques et les décisions de justice utiles pour évaluer la législation antidiscrimination. Après avoir analysé sa propre pratique dans ces dossiers, Unia tente de cerner l'impact de la loi antiracisme et antidiscrimination par rapport à son application en droit depuis 2003 et après les réformes de 2007.

Ce chapitre contient d'abord une synthèse du cadre légal et procédural (1.2.1.). Nous évoquons ensuite le rôle des acteurs policiers et judiciaires, en particulier la police, les parquets et l'auditorat du travail (1.2.2.).

La troisième partie de ce chapitre, qui est aussi la plus substantielle, comporte une analyse quantitative et qualitative de la jurisprudence (1.2.3.), avec un accent mis spécifiquement sur les affaires de discrimination qui relèvent respectivement des lois antiracisme et antidiscrimination.

### 1.2.1. Cadre légal et procédural

La protection juridique offerte par la législation antiracisme et antidiscrimination a été fortement harmonisée en 2007 et a surtout été **orientée sur le volet civil**. La constatation d'une infraction n'exige plus une intention malveillante : l'effet discriminatoire direct ou indirect d'une action, d'une mesure ou d'une politique est suffisant. Il s'agit de s'attacher au fait discriminatoire et non à l'intention. Les victimes de discriminations ou certaines organisations, mais aussi par exemple les parquets, peuvent introduire une action en cessation 'comme en référé' ou une procédure au fond. Lorsque des présomptions de discrimination sont invoquées dans le cadre d'une procédure civile, la charge de la preuve glisse au détriment de la partie adverse. Le juge peut constater la discrimination et en ordonner la cessation, octroyer des dommages et intérêts forfaitaires pour préjudice matériel et/ou moral, ordonner la publication de la décision et même infliger éventuellement une astreinte. Le non-respect d'un ordre de cessation peut entraîner une condamnation pénale.

Les discriminations commises par des fonctionnaires ou des agents investis de l'autorité publique constituent une **infraction pénale**. Sous l'effet entre autres des obligations qui découlent de la Convention des Nations unies du 7 mars 1966 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, l'approche pénale est aussi possible en cas de discrimination 'raciale' dans le cadre des relations de travail ou de l'accès aux biens et services. Il n'y a pas de glissement de la charge de la preuve dans le cadre d'une procédure pénale et l'intention doit être prouvée (présomption d'innocence).

Par ailleurs, les lois comportent des dispositions pénales concernant l'incitation à la discrimination, la haine ou la violence et la diffusion d'idées prônant la haine ou la supériorité raciale (ce que nous qualifions de '**discours de haine**' dans ce dossier d'évaluation). L'appartenance à ou la collaboration avec un groupement qui prône de manière manifeste et répétée le racisme, la discrimination ou la ségrégation (le '**délit adhésion**') sont également punissables.

Enfin, une aggravation de la peine est prévue pour certains délits lorsque l'un des mobiles est constitué par la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison d'un critère protégé par la loi antiracisme ou antidiscrimination (ce qu'on appelle les '**délits de haine**').

Dans la deuxième partie de ce dossier d'évaluation, nous reviendrons sur les problèmes spécifiques que soulèvent ces différentes dispositions.

## 1.2.2. Acteurs du monde de la police et de la justice

Nous examinons ci-dessous le rôle des acteurs du monde de la police et de la justice, en particulier la police, les parquets et l'auditorat du travail. Ce rôle est en partie précisé dans la Circulaire COL 13/2013, évoquée ci-dessus, relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine.

### 1.2.2.1. Police

La Circulaire COL 13/2013 prévoit la désignation – par la police fédérale et les chefs de corps de la police locale – de fonctionnaires de référence de la police en matière de discriminations et de délits de haine. Elle comporte également des règles concernant l'intervention de la police et la procédure d'enregistrement des délits.

La désignation de **fonctionnaires de référence** est une bonne chose pour Unia. Elle favorise une politique claire et permet une clarification des relations entre les acteurs concernés. Unia a cependant l'impression que, dans la pratique, la connaissance de la législation antidiscrimination dépend encore trop de l'implication individuelle de chaque fonctionnaire de référence. Il n'existe pas non plus de profil général pour cette fonction. Les fonctionnaires de référence ne sont pas suffisamment intégrés dans les corps de police et il n'y a guère de concertation entre eux. Le fait que ce ne soit pas toujours le fonctionnaire de référence qui traite lui-même le dossier n'est pas forcément problématique pour autant que l'agent traitant ait une connaissance suffisante de la matière ou consulte le fonctionnaire de référence. Or, ce n'est pas toujours le cas.

La Circulaire stipule que la police doit établir un **procès-verbal** (et le transmettre au procureur du Roi ou à l'auditeur du travail) pour toute indication ou constatation de faits de discrimination et de délit de haine, même si elle estime qu'il n'y a pas d'infraction. Ce procès-verbal doit comporter une description extrêmement détaillée des faits. C'est au procureur du Roi ou à l'auditeur du travail qu'il incombe de déterminer s'il s'agit ou non d'une infraction. Le procès-verbal doit être attentif aux circonstances discriminatoires, même si elles ne sont pas qualifiées comme telles par le plaignant lui-même. Cela exige une bonne connaissance des phénomènes discriminatoires et une reconnaissance des formes de discrimination. Ces deux conditions ne sont pas toujours réunies dans la pratique, ce qui souligne le besoin d'une formation complémentaire pour les fonctionnaires de référence et les autres agents verbalisants. Il arrive que les déclarations soient reprises dans un procès-verbal simplifié au lieu d'un procès-verbal classique ou d'une enquête menée à l'initiative de la police elle-même, sans concertation avec le magistrat de référence. Parfois aussi, on se contente d'une mention dans un rapport d'information. Non seulement ceci est contraire aux instructions de la Circulaire, mais cela peut aussi avoir pour effet, si ce n'est pas communiqué clairement, que les citoyens s'imaginent avoir fait une déclaration.

Il y a donc des choses à améliorer dans la communication avec les victimes. Celles-ci s'imaginent souvent que la police ne fera rien de leur plainte, ce qui ne les incite pas à signaler des discriminations. Lorsqu'un procès-verbal est établi, le délai est beaucoup trop long aux yeux des victimes. La politique antidiscrimination, telle qu'elle est imposée par la Circulaire, devrait être soutenue de l'intérieur par la police elle-même et être inscrite dans des plans annuels et/ou des plans de sécurité pour chaque corps et chaque zone.

Enfin, la Circulaire fournit des instructions relatives à la **procédure d'enregistrement**. Un enregistrement correct est évidemment très important pour avoir une vision des phénomènes

discriminatoires. En pratique, l'enregistrement des délits de droit commun inspirés par un critère de discrimination présente des déficiences. Les zones de police locales n'appliquent pas toutes le même système et certains systèmes ne sont pas équipés de manière optimale. On se contente souvent de n'enregistrer que le délit le plus grave, sans le contexte discriminatoire. Ceci est encore favorisé par le manque de connaissances quant à la législation antidiscrimination. De plus, les systèmes d'enregistrement de la police et du parquet ne sont pas les mêmes et il n'y a pas d'harmonisation entre eux.

A côté de la circulaire COL 13/2013, la circulaire COL 8/2005 est également importante<sup>35</sup>. L'annexe 3 de la circulaire COL 8/2005 permet pour certains délits l'établissement d'un procès-verbal simplifié. Afin d'améliorer l'enregistrement et la collecte de données concernant les délits de haine, il serait approprié pour certains délits (diffamation, coups et blessures volontaires et vandalisme) d'exclure l'établissement d'un procès-verbal simplifié du champ d'application de la circulaire COL 8/2005 quand il est question d'un motif abject.

**RECOMMANDATION 1: UNIA INSISTE POUR QUE LA POLICE FÉDÉRALE ET LES CORPS DE POLICE LOCALE METTENT ADÉQUATEMENT EN ŒUVRE LES DIRECTIVES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013 POUR CE QUI EST DU FONCTIONNEMENT (DÉSIGNATION ET FORMATION) DES FONCTIONNAIRES DE RÉFÉRENCE, DES RÈGLES DES INTERVENTIONS DE POLICE, DE LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE SUIVI ET DU TRANSFERT D'INFORMATION. L'ÉTABLISSEMENT D'UN PROCÈS-VERBAL SIMPLIFIÉ DEVRAIT ÊTRE EXCLU DU CHAMP D'APPLICATION DE LA CIRCULAIRE COL 8/2005 POUR CERTAINS DÉLITS DANS LESQUELS IL EST QUESTION D'UN MOTIF ABJECT.**

#### **1.2.2.2. Parquets**

La Circulaire COL 13/2013 prévoit la désignation d'un magistrat coordinateur et de magistrats de référence en matière de discrimination et de délits de haine. Le magistrat coordinateur a entre autres pour tâche de recueillir les informations nécessaires pour pouvoir apporter des améliorations à la Circulaire. Il centralise à cet effet les jugements et arrêts dans les matières relatives à la Circulaire. Les magistrats de référence sont chargés d'une mission permanente d'information, de suivi, d'orientation et de coordination de la politique criminelle au sein de leur ressort. Ils constituent des interlocuteurs privilégiés pour les services de police et la maison de justice et ils assurent la coordination du traitement des dossiers 'discrimination et délits de haine' (pour autant qu'ils ne les traitent pas eux-mêmes). Les magistrats de référence sont désignés par les procureurs du Roi. Ce dernier coordonne aussi la politique criminelle et fixe les objectifs en fonction des spécificités de l'arrondissement judiciaire. La Circulaire fournit par ailleurs un certain nombre de lignes directrices concernant la procédure pénale et la procédure d'enregistrement et précise que les magistrats du parquet informent Unia de toute affaire relative à une discrimination ou un délit de haine qui est portée devant le tribunal compétent. Les magistrats du parquet envoient automatiquement à Unia toutes les copies des jugements et arrêts concernant des cas de discrimination, de discours de haine et de délits de haine.

Unia constate dans sa pratique que la coordination entre les **magistrats de référence** et les autres substituts, ainsi qu'entre les magistrats de référence et la police peut être améliorée, même si

---

<sup>35</sup> Circulaire COL 8/2005 du Collège des procureurs généraux près les cours d'appel concernant l'enquête policière d'office (E.P.O.) et le procès-verbal simplifié (P.V.S.), 9 février 2012 (quatrième révision).

plusieurs exercent leurs fonctions de manière engagée et professionnelle. Les magistrats de référence devraient être systématiquement informés des dossiers en cours dans leur arrondissement judiciaire afin d'en avoir une vision d'ensemble et de pouvoir donner des conseils. La police devrait avoir un feed-back systématique des dossiers, ce qui pourrait par exemple se faire lors d'une concertation périodique.

Malgré le degré élevé de priorité que la Circulaire accorde à la lutte contre les discriminations, les **délais** (entre la réception du procès-verbal et la décision finale) restent longs. La Circulaire propose plusieurs décisions en matière de **procédure pénale** (médiation pénale, requête d'un juge d'instruction, citation directe, transaction, admonestation, sanction administrative, médiation réparatrice...). Si on se fonde sur la règle générale selon laquelle une infraction doit donner lieu à une sanction pénale (pour autant que l'affaire s'y prête raisonnablement sur le plan technique), les décisions de classement sans suite doivent être prises avec beaucoup de prudence. Pourtant, Unia constate qu'il y a peu de citations directes et que la transaction et la médiation pénale ne sont appliquées qu'à titre exceptionnel<sup>36</sup>. On ne dispose pas de statistiques sur la médiation réparatrice. Bien qu'elles aient été enregistrées comme personnes lésées, les victimes ignorent souvent si une transaction a été proposée par le parquet. En cas de décision de classement du dossier sans suite, il faudrait au moins donner un signal sous la forme d'une probation prétorienne<sup>37</sup> de manière à ce que la décision soit liée au respect de certaines conditions convenues entre le parquet et le suspect.

**RECOMMANDATION 2: UNIA INSISTE POUR QUE LES PARQUETS METTENT ADÉQUATEMENT EN ŒUVRE LES LIGNES DIRECTRICES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013 EN CE QUI CONCERNE LE FONCTIONNEMENT (DÉSIGNATION ET FORMATION) DES MAGISTRATS DE RÉFÉRENCE, LES RÈGLES POUR ABORDER LES DISCRIMINATIONS ET LES DÉLITS DE HAINE, LA PROCÉDURE D'ENREGISTREMENT ET DE SUIVI ET LES ÉCHANGES D'INFORMATIONS.**

**RECOMMANDATION 3: UNIA N'EST PAS FAVORABLE À UNE APPROCHE PUREMENT RÉPRESSIVE DU RACISME ET DE LA DISCRIMINATION ET INSISTE POUR QUE LES ACTEURS DE LA JUSTICE INVESTISSENT DANS DES MESURES ALTERNATIVES QUI ONT UN IMPACT POSITIF AUSSI BIEN POUR L'AUTEUR (PRÉSUMÉ) QUE POUR LA VICTIME (PRÉSUMÉE).**

### **1.2.2.3. Auditorat du travail**

La Circulaire COL 13/2013 prévoit également que l'auditeur du travail coordonne la politique criminelle et fixe les objectifs en fonction des spécificités de l'arrondissement judiciaire. Unia insiste pour que les auditeurs du travail établissent des directives pour enquêter sur les délits de discrimination via la cellule d'arrondissement (services d'inspection) et pour définir une politique de poursuite en conséquence. Ce n'est pas le cas pour l'instant.

---

<sup>36</sup> Voir par exemple dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2013* (p. 174-175) l'état d'avancement des affaires de racisme et de xénophobie, ou présentant un contexte de racisme/xénophobie ou homophobie, entrées dans les parquets correctionnels de Belgique en 2013. Les chiffres montrent la répartition suivante : information (22,99%), sans suite (65,21%), pour disposition (6,69%), transaction (1,58%), médiation pénale (1,09%), instruction (1,34 %), chambre du conseil (0,24%), citation et suite (0,85%). Les dossiers classés sans suite l'ont été pour des raisons d'opportunité, (26,31%), des raisons techniques (69,59%) ou autres (4,1%).

<sup>37</sup> Le système de la probation prétorienne, qui peut être appliquée par les parquets, signifie que la décision de classement sans suite peut être liée de manière officieuse à la réalisation de certaines conditions à convenir entre le parquet et la personne concernée, selon Raf VERSTRAETEN, *Handboek Strafvordering*, Anvers, Maklu, 1993, 44.

L'auditorat du travail peut exercer **l'action publique** devant le Tribunal correctionnel en cas de discrimination raciale (et de genre) intentionnelle dans le cadre des relations de travail. Dans les statistiques judiciaires qu'Unia reçoit, il n'y a aucune information disponible sur le nombre de *pro justitia* établis par les services d'inspection compétents et sur les suites qui ont été données par l'auditorat. Il n'y a pas non plus de statistiques sur le nombre de procédures judiciaires dans lesquelles l'auditorat a décidé de poursuites pénales ou a imposé une sanction alternative (médiation pénale, transaction). Unia n'a pas connaissance de la moindre sanction pénale pour discrimination envers un employeur depuis 2007.

Depuis 2007 aussi, l'auditorat peut, en cas de présomption d'infraction à l'interdiction de discrimination, intenter une **action en cessation** devant le président du Tribunal du travail (procédure 'comme en référé'). Cette possibilité existe pour tous les critères protégés par la loi, indépendamment de la question de savoir si la personne civilement responsable a agi de manière intentionnelle ou non (l'accent est mis sur le risque de répétition et/ou la réparation du dommage). Unia ne dispose pas de statistiques sur le nombre d'affaires dans lesquelles l'auditorat a intenté une action civile en cessation. Selon les informations dont il dispose, et malgré ses insistances, cette nouvelle procédure n'a pas encore été appliquée depuis 2007.

La Circulaire prévoit également la désignation de **magistrats de référence** au niveau des auditorats du travail. Il n'y a que quelques arrondissements judiciaires où un magistrat de référence 'discrimination' a été désigné par l'auditeur du travail. Ce magistrat est chargé de vérifier si les instructions relatives à l'identification et à l'enregistrement des dossiers 'discriminations et délits de haine' sont effectivement et correctement appliquées par le secrétariat. Il assure également la coordination des dossiers 'discriminations' lorsque, en fonction de l'organisation interne, il n'examine pas lui-même tous les dossiers. La non-désignation de magistrats de référence au niveau des auditorats du travail rend problématique l'identification et l'enregistrement des dossiers pour discrimination et délits de haine. Dans les affaires civiles portées devant le Tribunal du travail, l'auditorat est obligé de donner un avis sur l'application de la législation antidiscrimination. Vu l'absence d'expertise de magistrats de référence spécialisés, il n'y a pas de coordination au sein de l'auditorat et la qualité des avis est particulièrement fluctuante.

Unia souligne la mauvaise qualité des **échanges d'informations**, et plus particulièrement la nécessité d'informer systématiquement Unia de l'introduction de nouvelles affaires qui mettent en jeu la loi antiracisme et la loi antidiscrimination ainsi que l'envoi systématique de copies administratives de jugements et/ou d'arrêts.

**RECOMMANDATION 4: UNIA INSISTE POUR QUE L'AUDITORAT-GÉNÉRAL ÉVALUE, POUR LE COMPTE DU COLLÈGE DES PROCUREURS GÉNÉRAUX, SI LES AUDITEURS DU TRAVAIL DE TOUS LES ARRONDISSEMENTS JUDICIAIRES APPLIQUENT CORRECTEMENT LES DIRECTIVES DE LA CIRCULAIRE COL 13/2013.**

### **1.2.3. Analyse de la jurisprudence**

Dans son *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2013* (p. 142-148), l'ancien Centre a publié une contribution intitulée '*10 ans de discrimination, de discours et de crimes de haine devant la justice*' (**ANNEXE 4**). En mars 2015, la liste de la **jurisprudence disponible** des cours et tribunaux ordinaires sur la loi antidiscrimination et la loi antiracisme (ainsi que sur la loi relative au négationnisme) a été mise à jour jusqu'à la fin 2014 pour les besoins de la première version du rapport d'évaluation. Les données ont ensuite été réactualisées, en janvier 2017, pour la présente version du rapport

d'évaluation et complétées par la jurisprudence de 2015 et 2016 qui était disponible à ce moment-là sur le site internet d'Unia (voir ci-dessous 1.2.3.1.).

La liste contient les décisions qui sont consultables, sous forme anonymisée, dans la banque de données d'Unia sur [www.unia.be](http://www.unia.be).

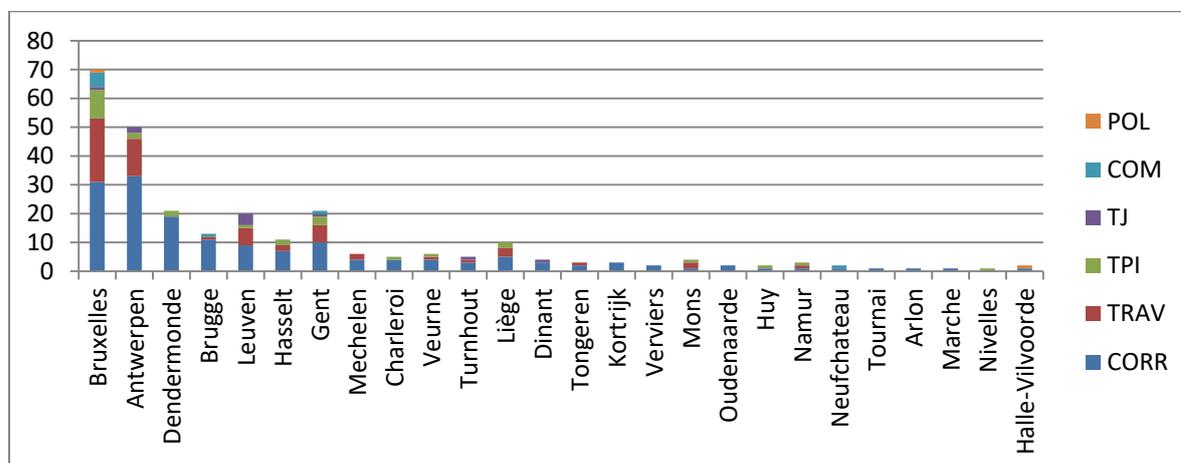
Comme Unia n'est pas toujours informé des affaires en cours et de leur issue, cette liste n'est **pas exhaustive mais indicative**; elle est basée sur une analyse d'à peu près 250 jugements et 100 arrêts (soit environ 235 affaires distinctes). A partir de cette analyse – qui est beaucoup plus vaste que les seules actions en justice d'Unia (voir ci-dessus) – il est possible de retirer surtout **un certain nombre de tendances** et d'évolutions intéressantes pour évaluer les modifications légales de 2007 (voir ci-dessous 1.2.3.2.).

Soulignons que – à la suite de la Circulaire COL 13/2013 – les parquets et les auditorats du travail sont tenus d'informer Unia des affaires en cours et de lui transmettre une copie des jugements et arrêts. Unia espère que cette directive permettra à l'avenir de tracer une image plus complète. **Une évaluation interne après un an a en tout cas confirmé que, sans cette information indispensable, de nombreuses affaires échappent au radar d'Unia. De plus, la plupart des dossiers civils concernant des discriminations ne relèvent pas du champ d'application de la Circulaire et ne sont centralisés nulle part.**

### 1.2.3.1. La jurisprudence 2003-2016 en chiffres

Près de six jugements concernés sur dix **dont Unia a connaissance** ont été prononcés par le Tribunal correctionnel (CORR). Viennent ensuite les Tribunaux du travail (TRAV 23%), de première instance (TPI 10%), de la jeunesse (TJ 4%), du commerce (COM 3%) et deux affaires connues pour le Tribunal de police (POL). Le graphique 8 montre la répartition entre les différents arrondissements judiciaires. Il est frappant de constater qu'en dehors de Bruxelles, Unia a surtout connaissance d'affaires dans des arrondissements flamands. Il n'est pas aisé d'expliquer cette disproportion, étant donné qu'il faut aussi tenir compte des statistiques de la police et des parquets, en plus des différences socio-démographiques. En outre, les réseaux d'Unia sont actuellement mieux développés, au niveau policier et judiciaire, en Flandre, ce qui permet une meilleure circulation de l'information sur la jurisprudence dans cette région.

Graphique 8 : jugements par arrondissement et par tribunal



En appel, 41% des arrêts disponibles ont été prononcés par les Cours du travail et, en ce qui concerne les Cours d'appel, 35% par une chambre correctionnelle et 24% par une chambre civile. Par ressort, la proportion est de : 40% Bruxelles, 27% Anvers, 14% Gand, 13% Liège et 6% Mons.

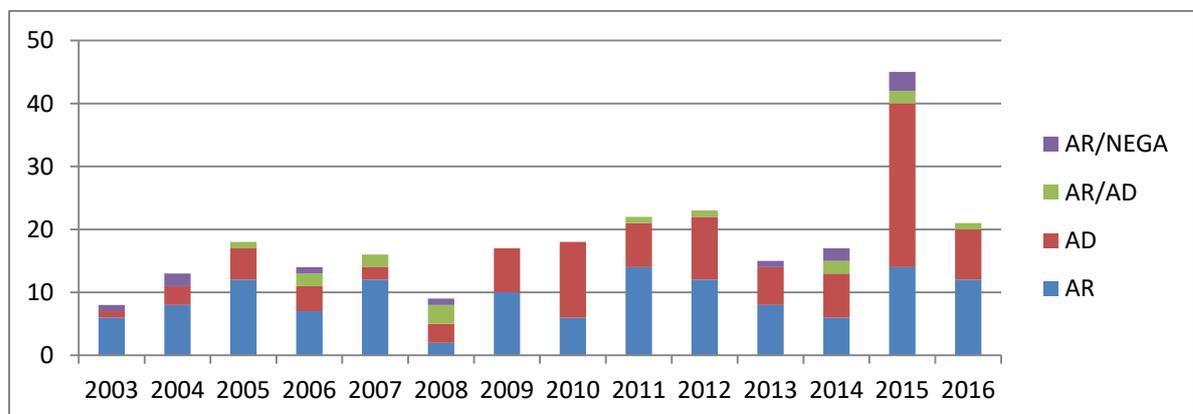
**Globalement, les discriminations représentent environ 40% de la jurisprudence en première instance connue d'Unia depuis 2003, les délits de haine 30% et les discours de haine 30%. Environ six affaires sur dix portent sur la loi antiracisme et plus d'un tiers sur la loi antidiscrimination (conviction religieuse, handicap, âge, orientation sexuelle...). Mais si on s'intéresse uniquement au contentieux relatif à la discrimination, le rapport s'inverse et plus de 60% des affaires concernent la loi antidiscrimination.**

L'analyse détaillée qui suit accorde une attention particulière aux modifications légales de 2007.

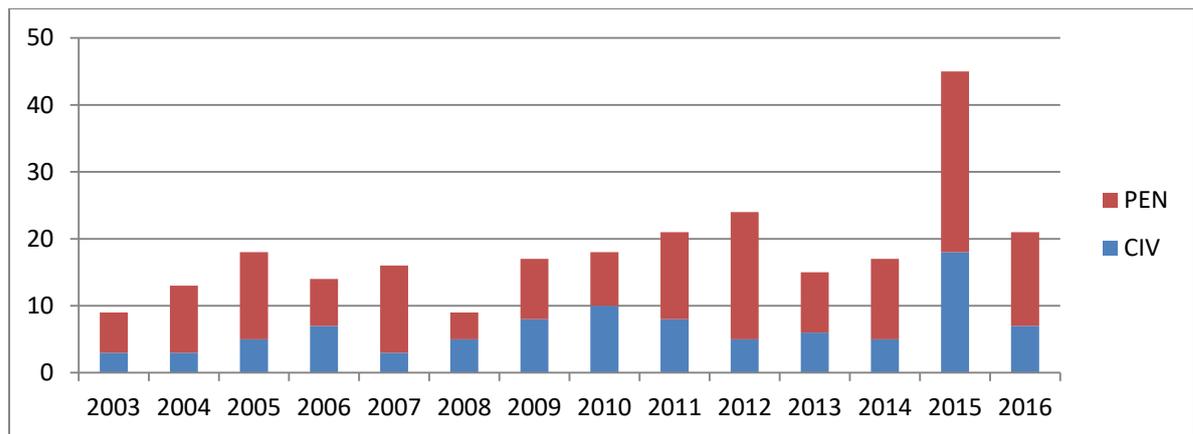
Le graphique 9 montre que la jurisprudence a connu une (brève) **recrudescence** après l'entrée en vigueur de la première loi antidiscrimination de 2003 et une nouvelle fois après la réforme globale de 2007, tant pour les critères de discrimination 'raciaux' que pour les autres. Mais il est tout aussi clair que l'application de la loi antiracisme et antidiscrimination a eu des **effets relativement limités** pour les tribunaux belges.

La jurisprudence disponible a fortement augmenté en 2015, ce qui reflète une meilleure transmission de cette jurisprudence à Unia, peut-être à la suite d'une application plus rigoureuse des directives de la Circulaire COL 13/2013.

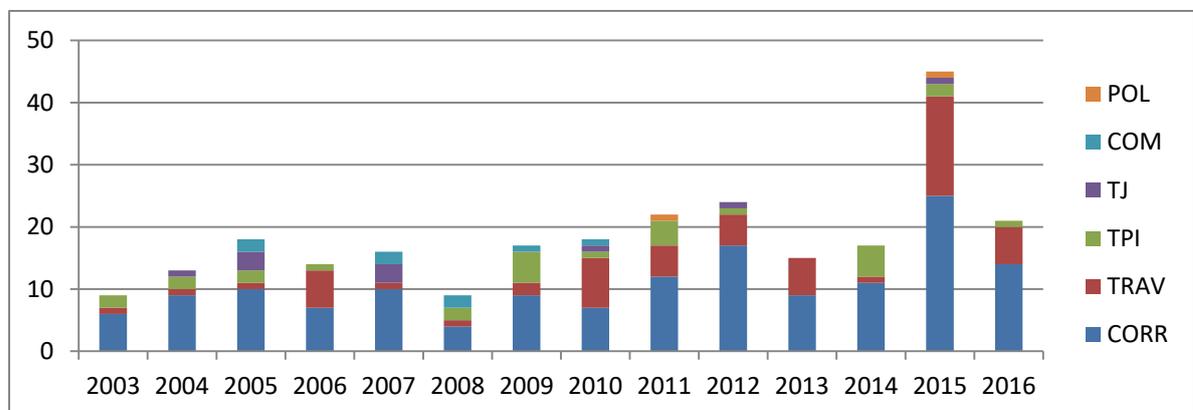
Graphique 9 : jugements loi antiracisme (AR), loi antidiscrimination (AD) et loi sur le négationnisme (NEGA)



Graphique 10: jugement dans les affaires pénales (PEN) et civiles (CIV)



Graphique 11 : jugements par tribunal compétent

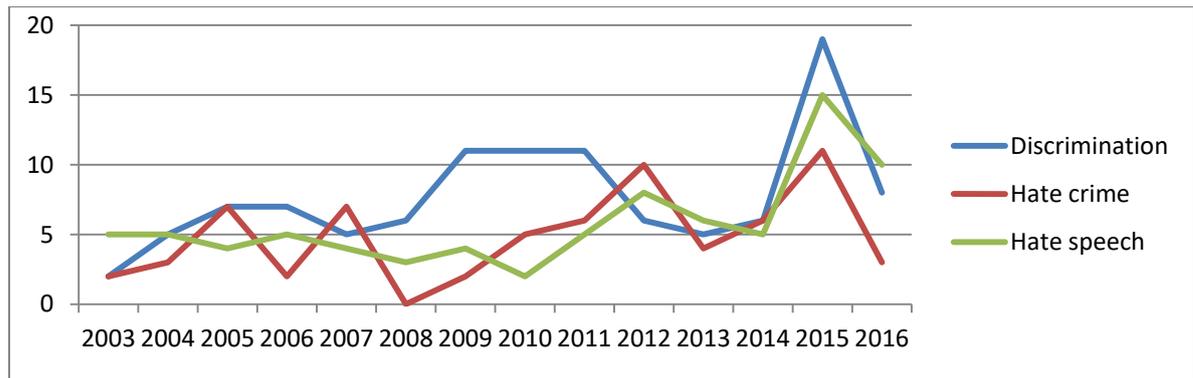


De manière générale, il s’agit surtout d’**affaires correctionnelles**. À partir de 2008-2009, c’est surtout l’explosion des **procédures civiles** au niveau des **tribunaux du travail** qui est frappante. Cette tendance est encore plus marquée au niveau des cours :

- **Cour d’appel** : 59 arrêts disponibles
  - o 35 dans des affaires pénales, dont environ la moitié avant 2008 et l’autre moitié après ;
  - o 24 dans des affaires civiles, dont 60% sont postérieures à 2008.
- **Cour du travail** : 40 arrêts disponibles, *dont plus de 90% datent de 2008 ou après.*

Pour être complet, il faut encore mentionner trois arrêts de la **Cour d’assises**, dans les affaires du crime raciste d’Anvers commis par Hans V. (affaire Drowart/Oulematou, 2006), du crime homophobe de Liège commis par Raphael W. (affaire Kotnik, 2012) et du crime homophobe de Liège commis par Mutlu K., Jérémy W., Eric P. et Jonathan L. (affaire Jarfi, 2012).

Graphique 12 : jugements selon la nature des faits

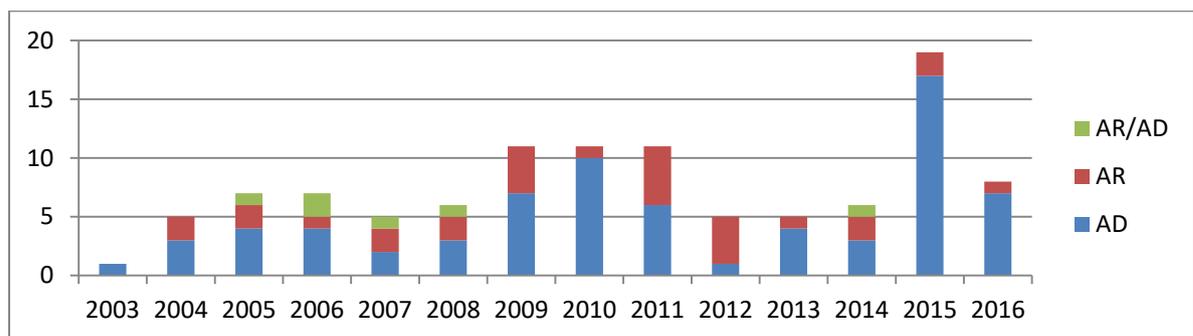


En ce qui concerne la nature des faits, il ressort du graphique 12 que ce sont surtout les affaires de **discrimination** qui ont connu temporairement une **pointe** après l'entrée en vigueur de la loi antidiscrimination de 2003 et la réforme de la législation antidiscrimination en 2007.

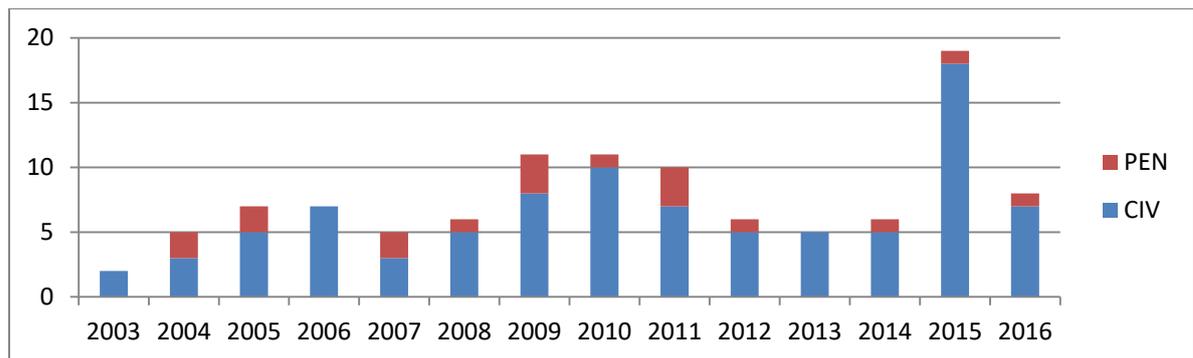
Hormis quelques affaires de harcèlement et de dégâts matériels, les jugements relatifs à des **délits de haine** qui sont connus d'Unia depuis 2003 concernent **quasi exclusivement des agressions physiques** contre des personnes pour des raisons liées à des critères 'raciaux' ou convictionnels (70%) ou à leur orientation sexuelle (24%). Les jugements relatifs à des **messages de haine** portent eux aussi principalement sur des formes de racisme (75%, dont certaines affaires partiellement ou principalement liées à des questions de conviction religieuse), puis de négationnisme (14%, en combinaison ou non avec des messages racistes) ou d'homophobie (7%).

Le graphique 13 montre spécifiquement pour les **cas de discrimination** (et pas pour les cas de délits et de discours de haine) le nombre d'applications de la loi antiracisme et antidiscrimination depuis 2003. Le fait que plus de 60% des affaires intentées portent sur des discriminations 'non-raciales', contre lesquelles seule la voie civile est possible, explique en partie pourquoi, même après 2007, la proportion entre les procédures civiles et pénales n'a **pas connu d'évolution significative**. Pour interpréter ces données, il faut aussi avoir à l'esprit que **l'action en cessation** civile avait déjà été introduite par la loi antidiscrimination de 2003. Autrement dit, pour ce qui est des possibilités de procédure, 2003 a constitué un tournant. Comme le montre aussi l'analyse de la jurisprudence relative à la loi antiracisme, les dossiers de discrimination raciale sont néanmoins surtout restés correctionnels.

Graphique 13 : jugements dans des affaires de discrimination : loi antiracisme (AR) et loi antidiscrimination (AD)



Graphique 14 : jugements dans des affaires de discrimination : procédures civiles et pénales



Enfin, dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2013* (p. 146), l'ancien Centre s'est aussi demandé dans quelle mesure l'ambition du législateur, qui était d'accélérer l'accès à la justice et à la procédure par un renforcement du volet civil et l'action en cessation, avait été atteinte. Mais d'après l'analyse que nous faisons alors, **le délai moyen de la procédure continue à s'allonger** et peut facilement atteindre aujourd'hui entre 1,5 et 2,5 ans, voire plus, en première instance. La complexité des affaires, la part croissante des dossiers liés au droit du travail et l'arriéré judiciaire dans certains arrondissements constituent sans nul doute des facteurs explicatifs. Il n'empêche qu'on peut difficilement éviter ce constat : **en pratique, l'objectif de permettre une constatation plus rapide de la discrimination par une voie civile 'comme en référé' et d'en ordonner la cessation est très rarement atteint.**

Plusieurs problèmes supplémentaires ont été pointés lors de la journée d'étude du 26 février 2016: (1) le trajet préalable (recherche et tentative de conciliation) peut lui aussi prendre du temps; (2) il y a peu d'éléments qui incitent la partie adverse à aller vite; (3) la procédure de conciliation n'est pas confidentielle et (4) le délai de prescription peut être repoussé au moyen d'une simple 'lettre d'avocat', ce qui peut avoir pour effet de ralentir la procédure de conciliation<sup>38</sup>.

### 1.2.3.2. Focus : la jurisprudence 'discrimination'

En ce qui concerne le contentieux relatif à la discrimination (pas les délits et les discours de haine), Unia doit bien constater que la législation antidiscrimination **n'a pas encore entièrement pénétré la culture juridique**. Les cours et tribunaux continuent parfois à la traiter en parent pauvre et même après toutes ces années, certains principes et concepts de base ont toujours du mal à s'implanter.

C'est ainsi qu'en 2011 la Cour d'appel de Liège a réformé l'ordre de cessation qui avait été intimé en première instance, à la requête de l'ancien Centre, à un établissement de bowling. En 2009, celui-ci s'était basé sur un règlement interdisant le port de tout couvre-chef pour refuser l'accès à une femme qui portait un foulard afin de masquer sa calvitie à la suite d'une chimiothérapie<sup>39</sup>. La Cour a déclaré l'action de l'ancien Centre irrecevable parce qu'elle portait sur des prescriptions vestimentaires et non sur un critère protégé par la loi. Le juge a ainsi complètement ignoré **l'interdiction de toute discrimination indirecte** (en l'occurrence fondée sur l'état de santé). Depuis lors, l'arrêt a été cassé par la Cour de Cassation<sup>40</sup>, qui a renvoyé l'affaire devant la Cour d'appel de

<sup>38</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

<sup>39</sup> C. app. Liège, 22 février 2011.

<sup>40</sup> Cass., 10 septembre 2012.

Mons. Celle-ci a jugé en 2015 qu'il ne s'agissait pas d'un cas de discrimination, mais que l'attitude du personnel résultait plutôt d'une mauvaise communication et d'une interprétation erronée du règlement<sup>41</sup>.

Certains juges sont enclins à interpréter **de manière particulièrement restrictive** la possibilité d'intenter une action en cessation dans des affaires de discrimination<sup>42</sup>. En 2014, la Cour du travail de Bruxelles a ainsi déclaré irrecevable la requête d'une jeune femme qui, après avoir signé un contrat pour un job étudiant auprès d'un service public (août 2011), s'est vu signifier qu'en vertu du règlement de travail elle ne pourrait pas porter de foulard. La Cour estime que (1) la constatation de la discrimination, dans le cadre d'une telle procédure, serait indissociablement liée à l'imposition d'un ordre de cessation et que (ii) ceci ne serait possible que s'il y avait un risque de répétition alors que la jeune femme avait elle-même indiqué qu'elle n'était pas d'accord avec la 'dérogation exceptionnelle' qui lui avait finalement été proposée et qu'entre-temps elle n'était plus étudiante (et donc plus candidate à un job étudiant)<sup>43</sup>.

Dans un récent jugement du Tribunal de première instance de Mons – concernant le refus de permettre l'accès à un hôtel à une personne accompagnée d'un chien d'assistance – l'action a curieusement été jugée non fondée parce que le responsable de l'hôtel avait donné des instructions pour éviter une répétition de ces faits. Ce risque de répétition a été jugé de manière subjective alors qu'objectivement parlant, il n'est pas exclu que de tels faits se reproduisent tant que l'hôtel continue à louer des chambres<sup>44</sup>.

Un autre exemple est l'action en cessation intentée par l'ancien Centre en 2010 contre des critères d'âge discriminatoires dans une série d'offres d'emploi d'une entreprise. La personne qui avait signalé ce cas avait transmis ces offres d'emploi à l'ancien Centre à titre d'information, sans avoir l'intention de poser elle-même sa candidature. Pourtant, tant le Tribunal du travail que la Cour du travail ont déclaré irrecevable l'action de l'ancien Centre faute d'un **accord explicite de la 'victime'** pour ester en justice<sup>45</sup>. Ce jugement est difficilement conciliable avec la jurisprudence de principe de la Cour européenne de Justice et de la Cour du travail de Bruxelles dans l'affaire Feryn (voir ci-dessous) et risque de vider de leur substance les possibilités d'action d'Unia et d'autres organisations contre des discriminations collectives. C'est pourquoi Unia s'est vu contraint ici aussi d'aller en cassation.

En 2009, l'ancien Centre a saisi le tribunal pour confirmer que le refus de donner un bien en location à une personne handicapée (sous prétexte que son allocation ne pouvait pas faire l'objet d'une saisie) était en contradiction avec la loi antidiscrimination. La victime en question avait donné son accord, mais avait déménagé à l'étranger et ne s'était plus manifestée comme partie. En première instance, le juge s'est prononcé dans des termes extrêmement critiques vis-à-vis de l'intervention de

---

<sup>41</sup> C. app. Mons, 29 septembre 2015.

<sup>42</sup> Voir aussi à ce sujet les remarques formulées durant la journée d'étude du 26 février 2016 dans [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

<sup>43</sup> C. trav. Bruxelles, 6 mars 2014.

<sup>44</sup> Mons, 2 novembre 2016.

<sup>45</sup> C. trav. Anvers, 9 janvier 2012; Trib. trav. Anvers, 28 septembre 2010.

l'ancien Centre<sup>46</sup> et a déclaré l'action irrecevable parce que l'accord de la victime ne répondait pas aux exigences légales. En seconde instance, la Cour d'appel n'a pas constaté violation de la loi, faute de preuves, mais a estimé que l'action de l'ancien Centre était bel et bien recevable<sup>47</sup>.

Dernier exemple d'interprétation restrictive des possibilités de procédure et de la compétence d'Unia: une affaire qui concerne une infraction éventuelle à la loi antiracisme dans le cadre d'une agence commerciale. En 2013, l'ancien Centre a décidé d'intervenir volontairement parce qu'il estimait que les dispositions relatives à la charge de la preuve n'avaient pas été correctement appliquées dans la procédure en question. Le Tribunal du travail de Bruxelles déclare cette requête irrecevable parce qu'en dehors du cas de l'action en cessation, Unia ne disposerait **d'aucune autre possibilité d'action autonome** pour constater l'existence d'une discrimination directe<sup>48</sup>. Pourtant, Unia est compétent, dans les limites de ses missions légales, pour ester en justice dans tous les litiges judiciaires, comme c'est accepté entre autres en application de la loi antiracisme et d'autres interventions similaires<sup>49</sup>. En seconde instance, la Cour du Travail de Bruxelles a d'ailleurs estimé que l'action d'Unia était bel et bien recevable. Les dispositions légales en la matière sont en effet formulées de manière large ('les litiges') et doivent être interprétées en conformité avec l'article 7.2 de la Directive européenne 2000/43/EG<sup>50</sup>.

Nous allons examiner ci-dessous plus en détail la jurisprudence des cours et tribunaux concernant la loi antiracisme et la loi antidiscrimination pour la période 2007-2016. Il convient de remarquer que ces jugements et arrêts ne se fondent pas tous sur la réforme de la législation antidiscrimination parce que, dans plusieurs cas, les faits sont antérieurs à l'entrée en vigueur des lois de 2007.

#### A. Loi antiracisme

En cas de discrimination fondée sur la nationalité, la prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique dans le cadre des relations de travail ou de l'accès aux biens et aux services, la loi antiracisme ne prévoit pas seulement une **approche civile** (action en cessation), mais aussi une possibilité de **procédure pénale**. Cela explique pourquoi il y a – contrairement à la loi antidiscrimination – une jurisprudence correctionnelle concernant la discrimination 'raciale'. Dans la pratique, le maintien de l'acquis pénal est certainement pertinent<sup>51</sup>. La discrimination 'raciale' reste un phénomène tenace, mais comme elle est souvent larvée, les victimes restent généralement **impuissantes sur le plan juridique**, à moins de pouvoir faire appel à des instances qui ont un pouvoir d'enquête. De plus, le risque d'être condamné à une indemnisation

---

<sup>46</sup> Trib. Mons, 28 mars 2012. Le juge a estimé que l'ancien Centre avait eu le tort d'intenter un procès téméraire et vexatoire, en ajoutant : *"Que l'espèce qui Nous est soumise est particulièrement révélatrice des dérives sectaires d'une institution qui, chargée de l'exécution d'une loi généreuse aux frais de la collectivité en est réduite à chercher sa légitimité en tentant d'arracher, au mépris même des principes qui doivent gouverner son action, une jurisprudence qui avaliserait des comportements relevant finalement de la voie de fait judiciaire."*

<sup>47</sup> C. app. Mons, 16 mai 2013.

<sup>48</sup> Trib. trav. Bruxelles, 28 novembre 2014.

<sup>49</sup> Voir aussi à ce sujet les remarques formulées durant la journée d'étude du 26 février 2016 dans [www.unia.be/files/Documenten/Publicaties\\_docs/Véronique\\_Pertry.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Publicaties_docs/Véronique_Pertry.pdf).

<sup>50</sup> C. trav. Bruxelles, 27 juin 2016.

<sup>51</sup> Le maintien de l'acquis pénal en vertu de la loi antiracisme est aussi la conséquence des obligations qui résultent de la Convention des Nations unies du 7 mars 1966 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

civile (limitée) est **trop peu dissuasif** pour des employeurs, des propriétaires, des intermédiaires immobiliers ou des exploitants de dancing, par exemple.

Dans le domaine des **relations de travail**, la loi antiracisme a donné lieu ces dernières années à un certain nombre de décisions marquantes, souvent à l'issue d'une longue bataille de procédure. En 2015, la Cour d'appel de Bruxelles a par exemple condamné Adecco au paiement de 25.000 euros de dommages et intérêts à deux associations dans une affaire longue de quatorze ans (!) qui concernait l'utilisation du code interne 'BBB' ('Bleu-Blanc-Belge') pour écarter des candidats d'origine étrangère dans les procédures de sélection<sup>52</sup>.

Une autre affaire importante a débouché, à la requête d'Unia, sur la première décision préjudicielle de la Cour de Justice concernant la directive européenne 2000/43/CE (**arrêt Feryn**)<sup>53</sup>. La Cour a précisé qu'un employeur qui exprime publiquement son intention de ne pas recruter de travailleurs d'origine étrangère se rend coupable de discrimination (même en l'absence de victimes identifiées). La Cour du travail de Bruxelles a finalement constaté la discrimination, en a ordonné la cessation et a décidé qu'à cette fin l'arrêt devait être publié dans plusieurs quotidiens<sup>54</sup>.

Dans la plupart des cas, il est quasiment impossible à des victimes de **discrimination 'raciale' à l'embauche** de fournir des preuves ou de disposer d'éléments de fait qui permettent d'inverser la charge de la preuve, à moins qu'une fuite accidentelle révèle les raisons réelles (comme dans l'affaire Eurolock)<sup>55</sup>, qu'il existe un lanceur d'alerte interne (comme dans l'affaire Adecco mentionnée ci-dessus), qu'une enquête approfondie soit menée ou qu'un 'test de situation' soit organisé. C'est l'expérience qu'a pu faire en 2005 un homme qui a posé sa candidature pour un emploi dans une entreprise. Quand il a mentionné son nom d'origine étrangère, on lui a dit que le poste était déjà pris. Mais lorsque deux autres personnes ont téléphoné, il s'est avéré qu'il n'en était rien. Pourtant, on lui a fait la même réponse à sa deuxième tentative. La Cour du travail a finalement ordonné une audition de témoins, ce qui a permis de prouver qu'il s'agissait bien d'un cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique<sup>56</sup>.

L'affaire suivante illustre que la position juridique des victimes est aussi extrêmement précaire en cas de **harcèlement sur le lieu de travail**. Un travailleur d'origine marocaine a déposé plainte contre son chef d'équipe pour propos à connotation raciste. Bien que les faits aient été en partie confirmés par l'enquête du conseiller en prévention, c'est le travailleur qui a ensuite été muté à plusieurs reprises et finalement licencié (pour cause de 'réorganisation'). Le Tribunal du travail de Bruxelles a examiné s'il n'y avait pas une différence de traitement, mais a estimé que les faits ne suffisaient pas pour inverser la charge de la preuve. L'employeur a cependant été condamné au paiement d'une indemnité de protection, parce qu'il n'a pas pu être établi que le licenciement était étranger à la

---

<sup>52</sup> C. app. Bruxelles, 10 février 2015.

<sup>53</sup> Cour Just., 10 juillet 2008, Firme Feryn c. Belgique, n° C-54/07.

<sup>54</sup> C. trav. Bruxelles, 28 août 2009.

<sup>55</sup> Trib. trav. Gand, 26 mars 2007. Le message interne suivant était involontairement resté au bas du mail de réponse que le candidat avait reçu : "*Kan jij die persoon afwimpelen? Een vreemdeling die beveiliging zal verkopen, dat heb ik nog niet gezien.*" [*"Est-ce que tu peux envoyer promener cette personne? Un étranger qui va vendre du matériel de sécurité, c'est du jamais vu."*]

<sup>56</sup> C. trav. Anvers, 25 juin 2008.

plainte, ainsi qu'à la réparation du dommage moral consécutif aux différentes mutations<sup>57</sup>. Dans une autre affaire de harcèlement sur le lieu de travail, dans laquelle le travailleur avait également été licencié (pour absentéisme fréquent), le juge a estimé qu'il n'y avait pas de preuve décisive du harcèlement, mais la victime a bénéficié d'une réparation du dommage moral en vertu de l'article 1384 du Code civil pour les souffrances endurées en raison des allusions à son origine et pour les brimades subies<sup>58</sup>.

La jurisprudence concernant la discrimination 'raciale' reste aussi relativement limitée en matière d'accès aux **biens et services**. Hormis quelques cas exceptionnels d'applications de l'action en cessation, il s'agit surtout de procédures correctionnelles.

Ce n'est un secret pour personne que la discrimination 'raciale' est un phénomène tenace sur le **marché du logement**<sup>59</sup>. Pourtant, les condamnations de telles pratiques restent très exceptionnelles<sup>60</sup>, même après les réformes de 2007. Cela s'explique sans aucun doute en grande partie par la difficulté à réunir des preuves et par les obstacles de procédure pour les victimes. Pourtant, il est bel et bien possible de s'attaquer de manière adéquate à ce problème, si les instances compétentes veulent s'engager à le faire. Ainsi, un agent immobilier anversois a fait l'objet en 2014 d'une deuxième condamnation pénale<sup>61</sup>. L'ancien Centre était partie civile, mais s'est engagé dans une médiation avec lui, tout comme les victimes. Cette stratégie a donné un résultat satisfaisant pour toutes les parties concernées et a abouti à une politique transparente de non-discrimination de l'agent immobilier. C'est pourquoi, dans la lutte contre les discriminations sur le marché du logement, Unia compte sur toutes les parties prenantes, y compris l'Institut professionnel des Agents immobiliers (IPI), qui peut aussi prendre une mesure disciplinaire en cette matière (voir ci-dessous 1.3.3.).

Par ailleurs, la loi antiracisme a été appliquée à quelques reprises après 2007 à l'accès aux **dancings**. Ici aussi, il s'agissait chaque fois d'affaires correctionnelles qui ont exigé une enquête approfondie et qui ont parfois donné lieu à une longue bataille de procédure<sup>62</sup>.

La procédure suivante contre une **salle de fitness** illustre tout particulièrement la difficulté à rassembler des preuves dans des dossiers de discrimination 'raciale'. En 2005, l'ancien Centre a reçu plusieurs signalements concernant la politique d'une salle de fitness qui refuserait certains candidats sous prétexte qu'il n'y aurait plus de place. Plus tard, un reportage de la VRT a montré qu'un Belge d'origine marocaine se voyait refuser l'accès avec le même argument tandis qu'un Belge 'de souche' pouvait s'inscrire sans problème dix minutes plus tard. En 2008, l'exploitant a été condamné pour cette raison, à la suite d'une action en cessation, mais il a été acquitté en appel l'année suivante parce que le juge n'a pas voulu accepter le glissement de la charge de la preuve (principalement à

---

<sup>57</sup> Trib. trav. Bruxelles, 8 septembre 2011.

<sup>58</sup> C. trav. Bruxelles, 30 juillet 2012.

<sup>59</sup> Voir entre autres les résultats du *Baromètre de la diversité Logement (2014)* (disponible dans son intégralité sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>60</sup> P. ex. Corr. Anvers, 18 mars 2016; Trib. Liège, 6 mai 2014; Corr. Bruxelles, 3 avril 2008.

<sup>61</sup> Corr. Anvers, 26 juin 2014.

<sup>62</sup> P. ex. C. app. Bruxelles, 2 mai 2012 (précédemment: Corr. Hasselt, 13 octobre 2009; C. app. Anvers, 8 octobre 2010; Cass. 22 mars 2011); C. app. Gand, 28 juin 2011 (précédemment Corr. Gand, 13 octobre 2009); C. app. Anvers, 4 décembre 2008 (précédemment Corr. Hasselt, 12 juin 2007).

cause de l'absence d'une base légale pour le 'test pratique' de la VRT)<sup>63</sup>. L'affaire a été définitivement close en 2011, lorsque la procédure correctionnelle s'est également achevée en queue de poisson<sup>64</sup>.

Il vaut également la peine de mentionner le précédent suivant, qui concerne une **discrimination fondée sur la 'situation de séjour'**. Une dame de nationalité ukrainienne, qui avait introduit une demande de régularisation, a ouvert un compte courant en 2004 ainsi qu'un compte pour une garantie locative. Mais peu après, ces deux comptes ont été fermés par la banque. Après une tentative infructueuse de solution extrajudiciaire, l'ancien Centre s'est joint à la victime pour intenter, en vertu de la loi antidiscrimination<sup>65</sup> de 2003, une action en cessation auprès du Tribunal de commerce pour discrimination indirecte fondée sur l'origine nationale. Il a été débouté en première instance (2008), mais en appel (2011) la cour a jugé qu'exclure automatiquement une personne qui séjourne illégalement dans le pays mais qui peut présenter des documents d'identification valables constituait effectivement une pratique discriminatoire<sup>66</sup>. Aujourd'hui, une même application serait possible en vertu de la réforme de 2007 de la loi antiracisme.

Enfin, bien que la **discrimination fondée sur la conviction religieuse** soit parfois motivée par des raisons 'racistes' et soit ressentie par les victimes comme une forme de 'racisme', elle ne relève pas de la loi antiracisme, mais bien de la loi antidiscrimination (voir ci-dessous B.1.). Quant aux **discriminations 'à connotation communautaire'**, par exemple en cas de discrimination à l'égard d'un Flamand ou d'un Wallon, elles font l'objet d'un certain flou. La question semble moins aiguë depuis 2007 étant donné que les critères de la langue et de la conviction politique sont explicitement protégés par la loi antidiscrimination (même si aucun organe indépendant n'a encore été désigné pour les discriminations linguistiques). Il est un fait que le régime juridique de la loi antiracisme est plus strict que celui de la loi antidiscrimination, entre autres parce que seule la discrimination fondée sur des critères 'raciaux' constitue une infraction pénale. L'exemple de la conviction religieuse et de la langue (mais aussi l'orientation sexuelle,...) illustre que la **différence de protection entre les deux lois** est sûrement discutable dans certains cas.

## B. Loi antidiscrimination

L'analyse de la jurisprudence relative à la loi antidiscrimination est centrée sur les critères protégés auxquels, dans la pratique, Unia est le plus souvent confronté (voir ci-dessus 1.1.2.), à savoir **la conviction religieuse ou philosophique (B.1.), le handicap (B.2.), l'âge (B.3.) et l'orientation sexuelle (B.4.)**. D'autre part, nous commentons aussi brièvement un récent jugement significatif relatif au critère de **fortune (B.5.)**.

### *B.1. Conviction religieuse ou philosophique*

Unia constate une **application capricieuse** de la loi antidiscrimination dans les dossiers de discrimination fondée sur la conviction religieuse ou philosophique. Sans aucun doute est-ce en partie dû au fait que cette thématique donne lieu à un débat de société difficile et sensible. De manière générale, les juges se montrent souvent plus souples et laissent aux employeurs et aux entreprises une plus grande marge discrétionnaire que dans d'autres affaires de discrimination

<sup>63</sup> C. app. Anvers, 25 février 2009 (Cass., 15 octobre 2010, rejeté); Trib. Anvers, 25 septembre 2008.

<sup>64</sup> Corr. Anvers, 25 mars 2011.

<sup>65</sup> Pas en vertu de la loi antiracisme, qui à cette époque avait encore une orientation exclusivement pénale.

<sup>66</sup> C. app. Bruxelles, 16 mai 2011; Trib. comm. Bruxelles, 13 février 2008.

(même lorsqu'une certaine option est manifestement motivée par les 'préférences discriminatoires' de clients).

En ce qui concerne les **relations de travail, le principe de neutralité** est de plus en plus souvent invoqué, même dans le secteur privé, pour justifier l'interdiction générale du port de signes convictionnels. Bien que cela soit juridiquement très critiquable, une certaine jurisprudence laisse une étonnante liberté sur ce plan aux entreprises du secteur privé<sup>67</sup>.

En 2013, le Tribunal du travail de Tongres a ainsi jugé que la décision d'une chaîne de magasins de ne pas prolonger le contrat de travail d'une employée, après des remarques de clients au sujet de son foulard, ne contrevenait pas à la loi antidiscrimination, sans pour autant se prononcer sur les questions de principe touchant aux préférences discriminatoires de clients et au débat sur la neutralité dans le secteur privé<sup>68</sup>. Unia s'efforce, dans sa pratique et sa politique de *strategic litigation*, de parvenir à davantage de clarté et de sécurité juridique à ce niveau. Dans une autre affaire en cours depuis 2006 et dans laquelle l'ancien Centre est intervenu, la Cour de Cassation a décidé de poser une question préjudicielle à la Cour de Justice<sup>69</sup>.

Pour ce qui est de **l'accès aux biens et aux services**, Unia constate par ailleurs qu'une certaine jurisprudence n'a pas non plus de réticences à ce que des entreprises imposent des restrictions vestimentaires à leurs clients. En 2014, le Tribunal de première instance de Bruxelles a déclaré non fondée une action intentée contre une salle de fitness. Celle-ci avait invoqué un règlement d'ordre intérieur pour refuser l'accès à deux dames qui souhaitaient porter un couvre-chef, respectivement pour des raisons médicales et religieuses. Le juge a estimé qu'il ne s'agissait pas d'un cas de discrimination directe ou indirecte parce que l'interdiction portait seulement sur des coiffes 'non fixées' (*quod non*, selon l'ancien Centre). Il a néanmoins suggéré à la partie adverse de prévoir dans le règlement une exception non seulement pour des raisons de santé, mais aussi pour des raisons religieuses<sup>70</sup>.

Un autre jugement frappant est la décision du Tribunal de première instance de Furnes, pour qui le règlement sur lequel se basait un glacier pour refuser l'accès à son salon à deux dames portant le foulard islamique ne constitue une discrimination ni directe ni indirecte fondée sur un critère protégé<sup>71</sup>. Le juge s'est notamment référé à l'audition de l'exploitant, qui aurait confirmé que les

---

<sup>67</sup> Trib. Trav Bruxelles, 18 mai 2015; Trib. trav. Bruxelles, 2 novembre 2010; C. trav. Bruxelles, 29 janvier 2008; C. trav. Bruxelles, 15 janvier 2008.

<sup>68</sup> Trib. trav. Tongres, 2 janvier 2013. Le tribunal n'a pas souhaité se mêler à la polémique sur l'interdiction du port du foulard, mais a décidé qu'en l'occurrence il y avait bel et bien discrimination parce que la partie adverse n'a pas pu démontrer qu'elle menait une politique de neutralité au moment des faits.

<sup>69</sup> Cour Just., Samira Achbita et Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme c. G4S Secure Solutions SA, n° C-157/15; Cass., 9 mars 2015; C. trav. Anvers, 23 décembre 2011. Voir aussi une affaire en France, dans laquelle une question préjudicielle a également été posée à ce sujet: Cour Just., Asma Bougnaoui Association de défense des droits de l'homme (ADDH) c. Micropole SA, n° C-188/15.

<sup>70</sup> Trib. Bruxelles, 2 juin 2014. En seconde instance, la Cour d'appel de Bruxelles a également jugé qu'il n'était question ni de discrimination directe, ni de discrimination indirecte. Elle s'est surtout intéressée à une série d'éléments factuels sans aller jusqu'au cœur de l'affaire, à savoir le caractère légitime ou non de l'interdiction d'un couvre-chef : C. app. Bruxelles, 8 septembre 2015.

<sup>71</sup> Trib. Furnes, 2 juillet 2014. En seconde instance, la Cour d'appel de Gand a conclu à l'existence d'une discrimination non pas directe mais indirecte. Elle n'a pas accepté la demande d'Unia d'ordonner que l'arrêt soit affiché pendant un mois: C. app. Gand, 8 octobre 2015.

règles vestimentaires n'étaient motivées par aucune volonté discriminatoire (alors qu'en l'occurrence c'est un argument juridiquement non pertinent : il faut s'intéresser à l'effet de la mesure et non à son intention). Cette affaire illustre à nouveau le constat selon lequel même des discriminations 'évidentes' ne donnent pas forcément lieu à une condamnation<sup>72</sup>. Il n'en va pas toujours ainsi, comme le montre la condamnation rapide, après une action en cessation intentée par le parquet, d'un exploitant de café bruxellois qui avait refusé de servir une cliente portant le foulard<sup>73</sup>.

## B.2. Handicap

À l'application assez difficile de la loi antidiscrimination dans des affaires touchant à la conviction religieuse ou philosophique s'oppose **l'évolution relativement progressiste** de la jurisprudence en matière de discrimination fondée sur le handicap (et l'état de santé).

C'est surtout dans le contexte des **relations de travail** qu'une série de précédents importants ont été établis ces dernières années. C'est le cas par exemple de l'arrêt de la Cour du travail d'Anvers concernant les critères de sélection médicaux : elle a jugé en 2011 que l'exclusion généralisée des personnes souffrant du diabète type 1 de toutes les fonctions portuaires violait l'interdiction de discrimination fondée sur l'état de santé et le handicap (dont peut relever une maladie chronique telle que le diabète)<sup>74</sup>. L'aspect visible d'un handicap (en l'occurrence la syndactylie, c'est-à-dire la fusion de deux doigts) ne peut pas non plus être une raison pour refuser de recruter une personne<sup>75</sup>, pas plus que le fait d'avoir un enfant malade ne peut justifier un licenciement (discrimination par association)<sup>76</sup>. Le Tribunal du travail de Liège a récemment jugé qu'il y avait eu discrimination directe (sur la base du handicap et de caractéristiques physiques) et refus d'aménagements raisonnables dans le cas d'un homme qui avait posé sa candidature comme moniteur d'auto-école et qui avait reçu une réponse disant que son aspect physique ne convenait pas et lui demandant s'il avait déjà pensé à essayer de perdre du poids<sup>77</sup>.

Une autre série de décisions a contribué plus généralement à **accroître la cohérence entre la loi antidiscrimination et le droit ordinaire du travail** pour ce qui est du rapport entre les notions de handicap, d'incapacité de travail, de réinsertion et de droit à des aménagements raisonnables (surtout en cas de licenciement après une absence de longue durée pour raisons médicales)<sup>78</sup>. Dans

---

<sup>72</sup> Voir *supra* C. app. Liège, 22 février 2011 pour une situation similaire dans un bowling. Dans un autre cas relatif à un règlement vestimentaire, le juge a cependant constaté une discrimination indirecte fondée sur la conviction religieuse (Trib. Bruxelles, 25 janvier 2011).

<sup>73</sup> Trib. Bruxelles, 22 décembre 2009.

<sup>74</sup> Trib. trav. Anvers, 2 mars 2010 ; C. trav. Anvers, 21 novembre 2011 (Cass., 14 décembre 2015, rejeté sauf pour ce qui est de l'indemnité de procédure).

<sup>75</sup> Trib. trav. Bruges, 10 décembre 2013.

<sup>76</sup> Trib. trav. Louvain, 12 décembre 2013.

<sup>77</sup> Trib. trav. Liège, 20 juin 2016. Selon Cour Just., 18 décembre 2014, Fag og Arbejde c. Kommunernes Landsforening, n° C-354/13, l'obésité d'un travailleur est un 'handicap' lorsqu'elle "entraîne une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques, dont l'interaction avec diverses barrières peut faire obstacle à la pleine et effective participation de cette personne à la vie professionnelle sur la base de l'égalité avec les autres travailleurs et si cette limitation est de longue durée."

<sup>78</sup> Trib. trav. Liège, 19 août 2015; Trib. trav. Bruxelles, 6 mai 2015; Trib. trav. Mons et Charleroi, 9 mars 2015; Trib. trav. Louvain, 22 janvier 2015; Trib. trav. Bruxelles, 26 mars 2013; C. trav. Bruxelles, 9 janvier 2013; C. trav. Bruxelles, 18 décembre 2012; C. trav. Liège, 25 octobre 2011; Trib. trav. Bruxelles, 6 juin 2011; C. trav. Anvers, 23 avril 2010.

une décision récente – concernant le licenciement d’un travailleur qui avait été longtemps absent pour cause de maladie – le tribunal a accepté le cumul d’une indemnité pour licenciement arbitraire et d’une indemnité pour discrimination<sup>79</sup>.

Au niveau de l’**accès aux biens et aux services** et de la participation à des activités, il a été clairement établi en droit que des établissements horeca, par exemple, ne pouvaient pas refuser des clients parce qu’ils avaient un chien d’assistance<sup>80</sup> ou qu’une personne sourde avait le droit de participer au même titre que d’autres à des voyages en groupe<sup>81</sup>.

Il convient cependant de préciser que le nombre d’affaires concernant la participation de personnes handicapées à la vie sociale est resté assez limité à ce jour. Dans l’état actuel de la jurisprudence, on ne peut donc pas encore dire très clairement dans quelle mesure la loi antidiscrimination peut constituer un levier juridique efficace vis-à-vis de **problèmes d’accessibilité plus structurels** pour concrétiser les droits des personnes handicapées<sup>82</sup>. La condamnation, en 2011, de la Communauté flamande en raison du manque d’heures d’interprétariat en langage des signes pour les élèves sourds (en vertu de l’obligation de procéder à des aménagements raisonnables, contenue dans le décret flamand sur l’égalité des chances) démontre néanmoins le potentiel de la législation antidiscrimination dans cette matière<sup>83</sup>.

Au cours de la journée d’étude du 26 février 2016, l’un des intervenants a proposé que l’absence d’aménagements raisonnables soit qualifiée de discrimination. *“En effet, la discrimination existe dès le moment où on propose un service au public ou on organise une activité publique sans prévoir les aménagements raisonnables qui s’imposent. La loi antidiscrimination ne doit pas être une loi pénale, mais une loi de défense des droits de l’homme, qui impose aux pouvoirs publics et aux citoyens l’obligation de ne pas exclure les personnes handicapées. En outre, un ‘refus’ implique par définition que la personne handicapée a d’abord dû faire la demande (qui va souvent de soi) et doit ensuite prendre elle-même l’initiative de déposer plainte.”*<sup>84</sup>.

### *B.3. Age*

Malgré le caractère potentiellement très étendu de l’interdiction de toute discrimination fondée sur l’âge, la loi antidiscrimination **n’a pas encore donné lieu à un grand nombre d’affaires** devant les tribunaux belges – contrairement à ‘l’avalanche’ de questions préjudicielles posées à la Cour européenne de Justice à propos des conséquences des dispositions en la matière contenues dans la directive 2000/78/CE. On peut toutefois observer ces dernières années une prudente évolution de la jurisprudence belge.

<sup>79</sup> Trib. trav. Bruxelles, 5 octobre 2015.

<sup>80</sup> C. app. Gand, 6 décembre 2012.

<sup>81</sup> C. app. Gand, 20 janvier 2011.

<sup>82</sup> Voir aussi à ce sujet la *Consultation des personnes en situation de handicap sur leurs droits fondamentaux* (2014) (disponible dans son intégralité sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>83</sup> C. app. Gand, 7 septembre 2011.

<sup>84</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick\\_Vandelanotte.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick_Vandelanotte.pdf).

Ainsi, dans le domaine des **relations de travail**, il y a des décisions sur les critères d'âge pour certaines professions, comme les arbitres de football<sup>85</sup>, les pilotes aériens<sup>86</sup> et les médecins spécialistes<sup>87</sup>.

Dans un important précédent, le Tribunal du travail de Gand a clairement affirmé que **des raisons purement financières** ne pouvaient pas justifier une discrimination fondée sur l'âge. En l'espèce, un hôpital avait licencié un veilleur de nuit âgé pour le remplacer par un jeune, subventionné<sup>88</sup>.

Autre décision marquante, un jugement du Tribunal du travail de Gand concernant une personne qui avait postulé sans succès pour une fonction de vendeur indépendant. Dans la réponse à sa candidature, il était indiqué que son profil convenait parfaitement mais qu'en raison de son âge, il n'était pas invité à un entretien. Le Tribunal du travail a estimé qu'il s'agissait d'un cas de discrimination directe basée sur l'âge et a imposé le paiement d'une astreinte en cas de nouvelle infraction ainsi que l'obligation d'afficher la décision. Un problème s'est posé pour calculer **l'indemnité forfaitaire** de six mois de rémunération brute puisque la personne avait postulé pour une fonction de vendeur indépendant et aurait donc été rémunérée à la commission. Le tribunal a estimé l'indemnité forfaitaire, selon la méthode d'équivalence *ex aequo et bono*, à un montant de 25.000 euros<sup>89</sup>.

L'interdiction de toute discrimination indirecte fondée sur l'âge est plus difficile à appliquer, par exemple dans le contexte d'une candidature à une fonction 'junior'<sup>90</sup>, du licenciement d'un travailleur en raison du coût salarial inhérent à son âge<sup>91</sup> ou d'une protection contre le licenciement, liée à l'âge et à l'ancienneté, dans une CCT<sup>92</sup>.

Dans le domaine des **biens et services**, le jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles dans l'affaire opposant Test-Achats à DKV a illustré, peu après l'entrée en vigueur de la loi antidiscrimination de 2003, qu'une application stricte de l'interdiction de la discrimination fondée sur l'âge pouvait avoir de grandes répercussions pour le secteur de l'assurance. Après une longue et difficile bataille de procédure, la Cour d'appel a tout de même fini, en 2010, par réformer la décision en faveur de la compagnie d'assurances<sup>93</sup>.

Il est frappant de constater que d'autres affaires concernant la discrimination fondée sur l'âge dans l'accès aux biens et aux services ont surtout été intentées par des entreprises, dans un contexte de **concurrence et de pratiques déloyales** (comme des réductions pour seniors pour des voyages en groupe<sup>94</sup> et des réductions en fonction de l'âge pour des montures de lunettes<sup>95</sup>).

---

<sup>85</sup> C. trav. Bruxelles, 11 avril 2008; C. trav. Bruxelles, 29 février 2008.

<sup>86</sup> C. trav. Bruxelles, 5 septembre 2014 et C. trav. Bruxelles, 15 mai 2015.

<sup>87</sup> C. trav. Bruxelles, 26 juillet 2013.

<sup>88</sup> Trib. trav. Gand, 20 septembre 2010.

<sup>89</sup> Trib. trav. Gand, 2 mai 2016.

<sup>90</sup> C. trav. Anvers, 22 juin 2011; Trib. trav. Turnhout, 28 juin 2010.

<sup>91</sup> Trib. trav. Bruxelles, 20 juin 2011.

<sup>92</sup> C. trav. Bruxelles, 28 mai 2013 (Cass., 7 septembre 2015, arrêt (partiellement) cassé); Trib. trav. Bruxelles, 19 mars 2008. Voir aussi Trib. trav. Bruxelles, 12 octobre 2015.

<sup>93</sup> C. app. Bruxelles, 14 septembre 2010; Trib. Bruxelles, 7 mars 2005. Cette affaire a continué à faire controverse parce que, selon Test-Achats, l'expert désigné par le tribunal était sélectif et partial.

<sup>94</sup> Trib. comm. Bruxelles, 17 septembre 2008; Trib. Comm. Brugge, 7 juin 2007.

#### *B.4. Orientation sexuelle*

Hormis les affaires pénales relatives à des crimes homophobes, Unia constate qu'il n'y a **quasiment aucune action en justice** pour discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Dans la **sphère du travail**, Unia n'a connaissance que d'une seule affaire. Un travailleur salarié a déposé plainte pour discrimination et harcèlement en raison de son orientation sexuelle. Le conseiller en prévention a estimé que la plainte n'était pas fondée, après quoi le travailleur a été licencié. L'affaire porte essentiellement sur le glissement de la charge de la preuve après le dépôt d'une plainte formelle et a valeur de précédent pour l'ampleur des dommages et intérêts. En première instance, le juge avait octroyé des indemnités cumulées en vertu de la loi antidiscrimination de 2003 et de la loi sur le bien-être au travail. Ce cumul a été supprimé en appel<sup>96</sup>.

Les dernières affaires connues en matière de discriminations fondées sur l'orientation sexuelle dans l'accès aux **biens et aux services** (immobiliers) sont même antérieures à la réforme de la loi, en 2007<sup>97</sup>, mais il est probable qu'elles auraient abouti au même résultat avec la loi de 2007.

#### *B.5. Fortune*

Unia constate que le critère de fortune est très présent dans l'**accès au logement** (refus de louer à une personne qui touche un revenu de remplacement tel qu'un revenu d'intégration sociale, une indemnité de chômage ou d'invalidité...). Dans un important précédent, le Tribunal de première instance de Namur a jugé qu'un propriétaire qui exigeait des candidats locataires qu'ils disposent d'un contrat de travail à durée indéterminée (ou au moins d'un contrat de travail) se rendait coupable de discrimination. Le propriétaire avait fait valoir qu'il voulait ainsi s'assurer de la solvabilité des locataires potentiels. Mais le tribunal a estimé qu'il allait trop loin dans les conditions qu'il imposait : en effet, cela revenait à exclure des candidats locataires parfaitement solvables mais sans contrat de travail (par exemple des personnes disposant de revenus mobiliers ou immobiliers, des retraités, des bénéficiaires d'une indemnité d'invalidité, des indépendants...). D'autre part, le tribunal a aussi indiqué que l'emploi et les revenus n'étaient pas garantis, même pour des personnes qui ont un contrat de travail à durée indéterminée<sup>98</sup>.

Pour Unia, il est certes légitime pour un propriétaire de s'assurer de la solvabilité d'un candidat locataire, mais la loi ne l'autorise pas à exclure a priori toute une catégorie de personnes sans revenus du travail.

#### *1.2.3.3. Focus : la jurisprudence 'délits de haine'*

Les délits de haine sont des délits qui peuvent donner lieu à **une aggravation de la peine** lorsque l'un des mobiles est inspiré par la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa couleur de peau, de son origine ethnique, de sa conviction religieuse, de son orientation sexuelle... ou de tout autre critère protégé par la loi antiracisme et antidiscrimination (c'est ce qu'on appelle le **motif abject**).

---

<sup>95</sup> Trib. comm. Anvers, 26 avril 2007.

<sup>96</sup> C. trav. Bruxelles, 15 mai 2012; Trib. trav. Bruxelles, 26 octobre 2010.

<sup>97</sup> C. app. Gand, 30 novembre 2005; Trib. Nivelles, 19 avril 2005.

<sup>98</sup> Trib. Namur, 5 mai 2015.

L'aggravation de la peine n'exige pas que le délit ait été uniquement ou principalement inspiré par un motif abject : il suffit que celui-ci soit **l'un des mobiles**. Mais la jurisprudence n'est pas toujours cohérente sur ce point.

Il n'est pas toujours possible de déduire, à la lecture de la motivation parfois extrêmement sommaire des jugements et des arrêts, sur **quel critère protégé** portait précisément le motif abject. C'est ainsi que le Tribunal correctionnel de Marche-en-Famenne a appliqué la circonstance aggravante de l'article 405quater du Code pénal aux auteurs d'une agression contre un groupe de Flamands<sup>99</sup>. Il n'apparaît pas clairement si le motif abject concerné est la langue des victimes (un critère protégé par la loi antidiscrimination) ou si le juge a estimé que les faits étaient motivés par la haine, le mépris ou l'hostilité en raison d'un critère protégé par la loi antiracisme<sup>100</sup>.

Globalement, la jurisprudence relative aux délits de haine concerne principalement des **agressions physiques** contre des personnes en raison de **critères 'raciaux'**, de leur **conviction religieuse** ou de leur **orientation sexuelle** (voir ci-dessus 1.2.3.1.). Unia a également connaissance de deux affaires graves de délits de haine contre des personnes atteintes d'un **handicap**<sup>101</sup>. Une affaire récente s'est soldée par la condamnation de cinq militants d'extrême-droite qui avaient maltraité un sans-abri de manière extrêmement violente. Les critères sur lesquels le tribunal s'est appuyé pour retenir la circonstance aggravante ont été, outre l'origine nationale (étant donné que les auteurs avaient entendu la victime parler polonais), la **fortune** (étant donné que les auteurs avaient supposé que la victime était sans-abri) et la **conviction politique** (étant donné que les auteurs pensaient avoir vu la victime lors d'une manifestation de gauche)<sup>102</sup>.

Les cas les plus retentissants ont sans aucun doute été les **procès d'assises** pour le crime raciste perpétré par Hans V. (affaire Rowart/Oulematou, 2006) et les crimes homophobes (affaire Kotnik, 2012 et affaire Jarfi, 2012) ainsi que **l'attentat** contre le musée juif de Bruxelles en 2014 (procédure en cours)<sup>103</sup>.

Il y a aussi des cas inquiétants de **violences policières** à caractère haineux<sup>104</sup>. En 2009, la Belgique a été condamnée par la Cour européenne des droits de l'Homme dans une procédure concernant des violences policières racistes flagrantes qui n'avaient jamais fait l'objet d'une enquête approfondie<sup>105</sup>. Dans de telles affaires, les agents de police sont souvent réticents à témoigner contre des collègues et les victimes qui osent déposer plainte font presque systématiquement l'objet, en retour, d'une plainte pour rébellion. La complexité de ces affaires exige une approche méticuleuse et énergique.

---

<sup>99</sup> Corr. Marche-en-Famenne, 23 février 2011 (appel: C. app. Liège, 19 décembre 2011).

<sup>100</sup> Pour les délits de haine, cette question est surtout théorique étant donné que l'aggravation de la peine est la même pour tous les critères protégés par la loi antiracisme et la loi antidiscrimination. Mais cette distinction est pertinente en cas de discrimination compte tenu de la meilleure protection en vertu de la loi antiracisme (voir 1.2.3.2. A.) ainsi que pour les discours de haine compte tenu du délit spécifique d'association et de la correctionnalisation des délits de presse racistes (voir 1.2.3.4.).

<sup>101</sup> C. app. Liège, 14 juin 2011 (première instance: Corr. Liège, 20 janvier 2010); Corr. Charleroi, 5 octobre 2010.

<sup>102</sup> Corr. Bruxelles, 17 février 2016.

<sup>103</sup> Ass. Anvers, 11 octobre 2007; Ass. Liège, 27 mars 2014; Ass. Liège, 22 décembre 2014 (et Cass., 17 juin 2015).

<sup>104</sup> Corr. Bruxelles, 16 février 2014; Corr. Bruxelles, 22 avril 2013; C. app. Anvers, 31 janvier 2008 (première instance: Corr. Anvers, 5 avril 2007); C. app. Bruxelles, 30 juin 2003.

<sup>105</sup> CEDH, 10 mars 2009, Turan Cakir c. Belgique, n° 44256/06.

Aujourd'hui, le Code pénal prévoit, en cas de motif abject, une **aggravation de la peine pour les délits suivants** définis au Code pénal : voyeurisme, atteinte à la pudeur et viol (article 377bis), meurtre, homicide volontaire non qualifié meurtre et lésions corporelles volontaires (article 405quater), non-assistance à personne en danger (article 422quater), attentat à la liberté et à l'inviolabilité du domicile commis par des particuliers (article 438bis), harcèlement (article 442ter), atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes (article 453bis), incendie (article 514bis), destruction de constructions, de machines à vapeur ou d'appareils télégraphiques (article 525bis), destruction de denrées, marchandises ou autres propriétés mobilières (article 532bis), graffiti et dégradation de propriétés immobilières (article 534quater). Pour d'autres délits, il n'existe pas de base légale permettant d'aggraver la peine en cas de motif abject.

Dans la pratique judiciaire, la **manière de qualifier les faits de base** ne détermine pas seulement la **reconnaissance juridique et la sanction d'un délit de haine**, mais aussi **l'orientation de l'enquête** et la possibilité pour Unia et d'autres organisations de se constituer partie civile. Ceci peut être problématique pour diverses raisons, comme le montrent les exemples suivants, qui ne relèvent pas actuellement de la qualification éventuelle de délit de haine :

- **Torture, traitement inhumain et traitement dégradant (article 417ter et ss. CP)**

Dans l'affaire Achichi, concernant une jeune fille musulmane lesbienne décédée en 2009 après un exorcisme rituel, l'ancien Centre s'est constitué partie civile en se basant sur l'article 405quater du Code pénal (coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort, avec éventuel motif homophobe). L'action du ministère public visait l'application de la circonstance aggravante de l'article 405ter (faits commis sur une personne mineure ou vulnérable, voir ci-dessous). Le Tribunal correctionnel d'Anvers a qualifié les faits de 'torture', un délit qui ne relève pas de l'article 405quater et pour lequel le motif abject (qui, il est vrai, n'avait pas été considéré comme établi en première instance) n'a pas de conséquence sur la condamnation pénale<sup>106</sup>. En seconde instance, la Cour d'appel d'Anvers a toutefois requalifié les faits de 'coups et blessures volontaires ayant entraîné la mort' et a retenu la circonstance aggravante de l'article 405ter (faits commis sur une personne mineure ou vulnérable)<sup>107</sup>.

- **Vol commis à l'aide de violences ou menaces et extorsion (article 468 et ss. CP)**

Unia a déjà reçu plusieurs signalements à propos de vols accompagnés de menaces ou d'injures qui permettent de soupçonner un motif abject. Dans une affaire à Anvers, où le mode opératoire criminel visait à dévaliser de manière violente des victimes homosexuelles, l'homophobie n'a pas été retenue comme circonstance aggravante<sup>108</sup>. Le Tribunal correctionnel de Nivelles a, quant à lui, infligé une lourde peine à un homme qui avait enfermé un homosexuel chez lui, l'avait volé, l'avait filmé nu et l'avait battu (au vu de l'atteinte particulièrement grave à son intégrité et à ses biens, à l'abus de confiance et au chantage par rapport à son orientation sexuelle), mais sans appliquer l'article 405quater<sup>109</sup>. Dans une affaire concernant un car-jacking avec violence, la Cour d'appel de Bruxelles a toutefois explicitement alourdi la peine en raison d'une "*agression délibérée et concertée par*

---

<sup>106</sup> Corr. Anvers, 6 mars 2015.

<sup>107</sup> C. app. Anvers, 25 mars 2016.

<sup>108</sup> C. app. Anvers, 20 mars 2013 (première instance: Corr. Anvers, 29 août 2012).

<sup>109</sup> Corr. Nivelles, 26 juillet 2013.

*des auteurs s'en prenant, avec une violence teintée d'homophobie, aux biens de personnes dont ils avaient pu deviner l'homosexualité.*"<sup>110</sup>. Enfin, un motif abject a été retenu sur la base de l'article 438bis (détenir une personne sans ordre de l'autorité constituée et la menacer de mort) dans une affaire récente concernant des homosexuels : ceux-ci étaient abordés dans des bars et accompagnés chez eux, où ils étaient victimes de vols après avoir subi des menaces ou des violences<sup>111</sup>.

La modification de l'**article 405quater du Code pénal** pose un problème spécifique. Comme pour les autres aggravations de peines mentionnées ci-dessus, cet article a été introduit par la loi antidiscrimination de 2003. Il prévoyait jusqu'en 2013 la *possibilité* pour le juge de doubler la peine minimale (pour les peines correctionnelles) ou de l'allonger de deux ans (en cas d'incarcération) si un délit visé par les articles 393 à 405bis du Code pénal était inspiré par un motif abject. A la suite du crime homophobe contre Ihsane Jarfi, l'article 405quater a été modifié<sup>112</sup>. Depuis lors, l'aggravation de la peine pour certains actes de violence envers des personnes n'est plus facultative mais *obligatoire*. L'homicide volontaire (article 393) est désormais passible de l'incarcération à perpétuité tandis que le **meurtre avec préméditation** (assassinat, article 394), le **parricide et l'infanticide** (articles 395-396) et l'**empoisonnement** (article 397) ont été retirés de l'article 405quater parce qu'ils étaient déjà passibles de la peine la plus lourde. Par conséquent, les actes les plus graves commis contre des personnes ne peuvent plus être, techniquement, qualifiés de délits de haine, ce qui paraît paradoxal.

Enfin, il y a aussi une tension entre le motif abject comme circonstance aggravante dans le cadre de la législation antidiscrimination et l'aggravation de la peine pour certains délits en cas **d'abus de la situation de faiblesse des personnes**, selon la modification de 2012<sup>113</sup>. Cette dernière mesure vise à mieux protéger les victimes dont la situation de vulnérabilité, en raison de leur âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, était apparente ou connue de l'auteur des faits (de même que, pour certains délits, la situation de faiblesse due au fait que la personne est mineure, à la situation familiale ou à la relation d'autorité de l'auteur, voir par exemple article 405ter).

Dans la pratique, cette dernière circonstance aggravante peut parfois être proche d'une forme de haine, de mépris ou d'hostilité en raison d'un **critère protégé par la législation antidiscrimination**, comme dans les affaires déjà évoquées de délits de haine envers des personnes handicapées. Dans une affaire de harcèlement grave et de violence contre un collègue handicapé, la Cour d'appel de Liège a reconnu la circonstance aggravante de l'article 442ter du Code pénal parce que "*les faits étaient soit motivés par l'ascendance germanique réelle ou supposée de la victime, soit résultaient de l'incapacité de la victime, en raison de son handicap, à se défendre des actes qui étaient posés contre elle (...)*"<sup>114</sup>. Dans une autre affaire de vol avec violence, de détention, de coups et de viol d'une

---

<sup>110</sup> C. app. Bruxelles, 5 janvier 2011.

<sup>111</sup> Corr. Bruxelles, 14 juillet 2016.

<sup>112</sup> Loi du 14 janvier 2013 modifiant l'article 405quater du Code pénal et l'article 2 de la loi du 4 octobre 1867 sur les circonstances atténuantes, *MB* 31 mars 2013.

<sup>113</sup> Loi du 26 novembre 2011 modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance, *MB* 23 janvier 2012.

<sup>114</sup> C. app. Liège, 14 juin 2011 (p. 13).

personne handicapée, les faits ont également été qualifiés de délits de haine (sauf pour le vol avec violence, voir ci-dessus)<sup>115</sup>. En revanche, les affaires Achichi et Jarfi illustrent la situation inverse : dans la première, l'ancien Centre s'est constitué partie civile en vertu de l'article 405quater afin que le mobile homophobe soit examiné et reconnu tandis que le parquet s'est concentré sur la situation de vulnérabilité de la jeune fille et a requis l'aggravation de la peine en vertu de l'article 405ter; dans l'affaire Jarfi, l'action de l'ancien Centre a dû se limiter au crime homophobe alors que les auteurs ont dû se défendre en même temps pour des faits graves contre une personne handicapée, avec la circonstance aggravante de l'article 471 (personne vulnérable, hors de la compétence d'Unia).

#### **1.2.3.4. Focus : la jurisprudence 'discours de haine'**

Les 'discours de haine' désignent des propos racistes, islamophobes, homophobes, antisémites, négationnistes... Le principe de base est toujours le droit fondamental à la liberté d'expression (article 9 CEDH), mais il n'est pas absolu. Lorsque des mots ont un caractère nocif, il est possible de mettre des limites à ce principe. Ainsi, il est punissable en Belgique d'inciter à la haine, à la discrimination, à la ségrégation ou à la violence vis-à-vis d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou de certains de ses membres pour un critère protégé par la loi antiracisme ou la loi antidiscrimination (article 20 de la loi antiracisme, article 22 de la loi antidiscrimination). La loi antiracisme interdit par ailleurs **la diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale** (article 21) ainsi que **l'appartenance à un groupement ou une association qui prône, de manière manifeste et répétée, la discrimination ou la ségrégation**, ainsi que le fait d'apporter sa collaboration à un tel groupe (article 22, ce qu'on appelle le 'délit d'adhésion'). Les exigences de publicité (article 444 CP)<sup>116</sup> et d'intentionnalité<sup>117</sup> sont des éléments constitutifs essentiels de ces délits. Une intention générale est toutefois suffisante pour le délit d'adhésion<sup>118</sup>.

Bien qu'à strictement parler cela sorte du champ d'application de la loi antiracisme et antidiscrimination, Unia mentionne également, dans un souci d'exhaustivité, l'interdiction du

<sup>115</sup> Corr. Charleroi, 5 octobre 2010.

<sup>116</sup> Article 444 CP: (...) lorsque les imputations auront été faites:

Soit dans des réunions ou lieux publics;

Soit en présence de plusieurs individus, dans un lieu non public, mais ouvert à un certain nombre de personnes ayant le droit de s'y assembler ou de le fréquenter;

Soit dans un lieu quelconque, en présence de la personne offensée et devant témoins;

Soit par des écrits imprimés ou non, des images ou des emblèmes affichés, distribués ou vendus, mis en vente ou exposés aux regards du public;

Soit enfin par des écrits non rendus publics, mais adressés ou communiqués à plusieurs personnes.

<sup>117</sup> "Het louter wetens en willens handelen volstaat dan niet: vereist is dat de dader kwaadwillig handelde, of met bedrieglijk opzet, of met het oogmerk te schaden (...). Wanneer bijzonder opzet vereist is, vermeldt de wet dit steeds uitdrukkelijk. Eigenlijk zou men in deze gevallen van 'kwaad opzet' kunnen spreken: het algemeen opzet de verboden gedraging te willen stellen volstaat niet; de dader moet bovendien een – in de delictomschrijving omschreven – kwade bedoeling hebben gehad. Ontbreekt deze, dan is het misdrijf niet voltrokken. Dit verklaart waarom hier wél wordt aangenomen dat de goede trouw het opzet uitsluit", selon Chris VAN DEN WYNGAERT, *Strafrecht, Strafprocesrecht & Internationaal Strafrecht in hoofdlijnen*, Anvers, Maklu, 2003, 268. [Traduction: Le simple fait d'agir en pleine connaissance de cause ne suffit pas : il faut que l'auteur ait agi avec une intention malveillante ou dans l'intention de tromper ou de nuire (...). Lorsqu'une intention particulière est requise, la loi le précise toujours explicitement. En fait, on pourrait parler dans ces cas de 'mauvaise intention' : l'intention générale de vouloir adopter le comportement interdit ne suffit pas, encore faut-il que l'auteur ait eu une mauvaise intention – reprise dans la description du délit. Sinon, le délit n'est pas établi. Ceci explique pourquoi on peut penser ici que la bonne foi exclut la mauvaise intention.]

<sup>118</sup> Appartenir au groupe ou lui apporter sa collaboration de son plein gré.

**négationnisme** : le fait de nier, minimiser grossièrement, chercher à justifier ou approuver le génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale est également punissable (article 1 la loi sur le négationnisme). Dans la pratique, les infractions à cette loi sont parfois étroitement liées à des dispositions de la loi antiracisme<sup>119</sup>.

Le mode de diffusion soulève une question cruciale quant au caractère punissable des messages de haine et à la poursuite de leurs auteurs : le régime des délits de presse leur est-il ou non applicable ? L'article 150 de la Constitution belge prévoit en effet que de tels délits sont jugés devant la **Cour d'assises**, et donc devant un jury populaire, *à moins qu'ils soient inspirés par le racisme ou la xénophobie*. Autrement dit, seuls les délits de presse à caractère raciste peuvent donner lieu à une condamnation par le Tribunal correctionnel. En 2012, la Cour de Cassation a précisé dans deux arrêts que la liberté de la presse s'étendait aux **médias en ligne** et que le régime de l'article 150 de la Constitution s'appliquait donc aussi à des propos et à des textes diffusés par voie numérique<sup>120</sup>. En pratique, cela signifie que les personnes qui se servent de sites internet, de médias sociaux ou d'autres forums en ligne pour diffuser des textes haineux liés à d'autres critères que ceux qui sont protégés par la loi antiracisme – comme la conviction religieuse ou l'orientation sexuelle, par exemple – ne doivent aujourd'hui guère craindre des poursuites pénales.

Cette problématique a éclaté au grand jour dans le procès intenté contre Fouad Belkacem, porte-parole de Sharia4Belgium. Durant la période 2010-2011, Fouad Belkacem a été responsable de la diffusion par divers canaux (en ligne) de messages de haine contre certaines personnes en raison de leurs convictions religieuses ou politiques et, de manière plus générale, contre des non-musulmans et des personnes homosexuelles. Ce dernier aspect (homophobie) n'a pas donné lieu à des poursuites puisqu'il s'agissait de *textes écrits* et donc d'un délit de presse. Fouad Belkacem a cependant été condamné en vertu de l'article 22 de la loi antidiscrimination pour les messages de haine, diffusés sous *forme audiovisuelle*, envers des non-musulmans en raison de leurs convictions religieuses et/ou politiques<sup>121</sup>. La Cour de Cassation a dû se prononcer sur une violation éventuelle de l'article 150 de la Constitution, mais a jugé que des propos punissables diffusés par des médias audiovisuels ne constituaient pas un délit de presse parce qu'il ne s'agissait pas de textes écrits<sup>122</sup>.

Un autre exemple du **grand écart juridique** entourant les messages de haine et l'article 150 de la Constitution concerne le jeu vidéo Minder-Minder-Minder de Filip Dewinter, qui consistait à essayer d'éliminer le plus grand nombre possible de musulmans. Dans une communication du 10 février 2015, le parquet a fait comprendre que le jeu était 'raciste', mais qu'aucune poursuite n'était engagée parce qu'il s'agirait d'un délit de presse non correctionnalisé (touchant à la conviction religieuse) et que la procédure en assises était longue et coûteuse. Le parquet a indiqué au passage qu'il était temps de réévaluer en profondeur la législation concernant les délits de presse. Au sens strict, cette interprétation n'est pas conforme à la jurisprudence de la Cour de Cassation puisqu'il ne s'agissait pas d'un texte écrit.

---

<sup>119</sup> P. ex. Trib. jeunesse Dinant, 22 octobre 2001.

<sup>120</sup> Cass., 6 mars 2012, N° P.11.1374.N et Cass., 6 mars 2012, N° P.11.0855.N.

<sup>121</sup> Corr. Anvers, 4 mai 2012; C. app. Anvers, 6 juin 2013.

<sup>122</sup> Cass., 29 octobre 2013, N° P.13.1270.N.

### 1.3. Exemples d'autres procédures

L'application du droit antidiscrimination ne se limite pas à la jurisprudence ordinaire et aux dossiers traités par Unia. Il existe divers **mécanismes spécifiques de contrôle et de respect de la législation**, qui se situent souvent dans la sphère du droit administratif ou disciplinaire.

Dans ce chapitre, Unia souhaite attirer l'attention sur la compétence et le rôle des instances suivantes : l'inspection du travail (1.3.1), le service de contrôle interne de la police et le Comité P (1.3.2) ainsi que la Chambre exécutive de l'Institut professionnel des Agents immobiliers (IPI) (1.3.3). Ce chapitre évoque aussi deux exemples d'approches locales : le règlement de la police de Gand relatif aux activités de portier (1.3.4) et les sanctions administratives communales pour certaines infractions mixtes à Bruxelles (1.3.5).

Ces exemples sont loin d'être exhaustifs. Ainsi, beaucoup d'autres instances peuvent intervenir dans le cadre de leurs compétences contre la discrimination et les messages de haine, comme les divers services publics et sectoriels de médiation (par exemple: le Médiateur fédéral, le Médiateur flamand, le Médiateur de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles, le Médiateur de la Communauté germanophone, les services communaux de médiation, la Médiatrice de la SNCB, le Médiateur des assurances, Ombudsfin...) <sup>123</sup> tout comme des organes déontologiques (par exemple: le Conseil de déontologie journalistique, le 'Raad voor de Journalistiek', le Jury d'Ethique publicitaire (JEP), l'Ordre des Médecins...). Le statut légal d'Unia prévoit d'ailleurs explicitement que celui-ci est habilité, dans les limites de ses missions, pour accomplir toute mission de médiation ou de conciliation qu'il juge utile, *sans préjudice de la compétence d'autres services de médiation* et des médiateurs désignés par les parties concernées (article 6 § 2 Accord de coopération).

#### 1.3.1. Relations de travail : pouvoir d'investigation et de contrôle de l'inspection du travail

Les services fédéraux et régionaux de l'inspection du travail (Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale – service d'inspection Contrôle des lois sociales, Vlaams Departement Werk en Sociale Economie – afdeling Toezicht en Handhaving, Inspection sociale wallonne, Inspection de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale) sont des instances de contrôle qui peuvent apporter une contribution essentielle à l'application effective de la législation antidiscrimination. Ce rôle de l'inspection du travail est double : d'une part proactif – exercer des **contrôles d'initiative** du respect de la législation antidiscrimination – et d'autre part réactif – **examiner les plaintes relatives à des discriminations** individuelles ou collectives.

Les services d'inspection du travail jouissent de pouvoirs d'investigation destinés à permettre des constatations objectives. Sur place, ils recueillent des éléments de preuve aussi bien à charge qu'à décharge. Dans le cadre de leurs contrôles d'initiative, les inspecteurs sociaux ont un pouvoir d'appréciation (article 21 du Code pénal social) sur lequel ils peuvent se baser pour fournir des renseignements et des conseils, donner des avertissements, accorder au contrevenant un délai pour se mettre en règle ou établir un procès-verbal constatant une infraction à la législation antidiscrimination.

---

<sup>123</sup> [www.ombudsman.be](http://www.ombudsman.be).

La collaboration entre le service d'inspection Contrôle des lois sociales (CLS) et Unia est actuellement régie par une Convention du 22 octobre 2010. En cas d'accord, Unia peut transmettre des plaintes formelles à des fins d'enquête au CLS, qui transmet ensuite à Unia une copie administrative du rapport d'enquête, en vertu de l'article 54 du Code pénal social. Sur cette base, Unia peut conseiller le plaignant ou son organisation professionnelle sur les moyens d'obtenir réparation ou même intervenir, par la voie judiciaire ou extrajudiciaire, afin de mettre un terme à la discrimination.

L'inspection du travail peut également dresser un procès-verbal à l'attention de l'auditorat du travail s'il y a des preuves suffisantes de discrimination (raciale) flagrante et intentionnelle. Afin d'être informé de la décision de l'auditorat du travail (classement sans suite, transaction à l'amiable, poursuites ou introduction d'une action en cessation), l'auteur du signalement ou Unia doit se faire enregistrer comme partie lésée.

La discrimination sur le marché du travail est un problème persistant, mais en pratique les victimes n'en sont pas toujours conscientes ou bien la discrimination est extrêmement difficile à prouver en raison de la large marge d'appréciation qui caractérise les décisions en matière d'embauche. Même des contrôles réactifs réalisés auprès d'employeurs ou de bureaux de sélection après un signalement auprès d'Unia ou directement auprès de l'inspection du travail ne fournissent généralement pas d'éléments suffisamment probants. Ces contrôles prennent pourtant énormément de temps et d'énergie et sont très contraignants pour l'entreprise ou l'organisme public qui en fait l'objet. Contrairement à d'autres matières, comme la lutte contre la fraude sociale, ces contrôles ne constituent pas non plus une source de revenus pour les pouvoirs publics.

**C'est pourquoi Unia juge indispensable d'investir davantage dans des contrôles ciblés et proactifs de la législation antidiscrimination, réalisés à l'initiative des services de l'inspection du travail, et de renforcer les moyens d'investigation et de poursuite du ministère public (voir aussi ci-dessus 1.2.2.3. au sujet des auditorats du travail).**

L'accord SIRS<sup>124</sup> (Service d'information et de recherche sociale) vise une collaboration plus efficace entre les services régionaux et fédéraux de l'inspection du travail, les services d'inspection sociale, la police et le ministère public pour lutter non seulement contre la fraude sociale, mais aussi contre les discriminations. L'auditeur du travail coordonne ces 'contrôles ciblés' en fonction des priorités et de la situation spécifique de chaque arrondissement judiciaire.

Afin de permettre ces contrôles ciblés, l'inspection du travail et/ou la cellule d'arrondissement du SIRS doivent disposer (sous la coordination de l'auditeur du travail) de 'clignotants' qui indiquent dans quels secteurs ou dans quelles entreprises certaines catégories de travailleurs (ou de candidats à un emploi) courent un risque accru de discrimination.

Ces 'clignotants' peuvent notamment être constitués des éléments suivants :

- des signalements de cas de discrimination émanant de travailleurs ou de demandeurs d'emploi, éventuellement transmis à l'inspection du travail par les organismes publics chargés de veiller à l'égalité de traitement (Unia ou l'IEFH),

---

<sup>124</sup> Accord de coopération du 1 juin 2011 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions concernant la coordination des contrôles en matière de travail illégal et de fraude sociale.

- les résultats d'une autorégulation ou d'un autocontrôle sectoriels<sup>125</sup>, mettant en évidence des signes manifestes de discrimination subsistant dans certaines entreprises ou certains organismes publics,
- l'absence d'autorégulation et d'autocontrôle sectoriels ou un manque de transparence vis-à-vis des services de l'inspection du travail concernant la méthodologie utilisée ou les résultats,
- des analyses statistiques qui, en croisant des données agrégées de banques de données publiques, font apparaître un comportement potentiellement discriminatoire de la part de certaines entreprises ou de certains organismes publics ('*data mining*').

Afin d'assurer un déroulement aussi efficace que possible de ces contrôles ciblés, de veiller à maîtriser les coûts et les moyens utilisés et de limiter les contraintes que ces contrôles entraînent pour les employeurs privés ou publics, Unia demande que les services d'inspection soient légalement autorisés<sup>126</sup> à (faire) réaliser des tests de situation, par exemple sous la forme de '*mystery shopping*' ou de '*mystery calling*', et disposent des moyens nécessaires pour cela. Les contrôles de type '*phishing*' sont interdits, mais les analyses statistiques mentionnées ci-dessus (ainsi que d'autres paramètres, comme les signalements reçus par Unia et les données d'organisations de défense d'intérêts) peuvent permettre d'effectuer des contrôles ciblés (entre autres au moyen de tests de situation). Ces tests peuvent être organisés par la cellule d'arrondissement SIRS, dans laquelle sont représentés les services d'inspection aussi bien fédéraux que régionaux et au sein de laquelle l'auditeur du travail assure la coordination des contrôles.

Afin de rendre possibles de tels tests, l'inspection du travail doit être dispensée de son obligation de légitimation (article 20 Code pénal social et décrets régionaux relatifs à l'inspection). Ce ne serait pas en contradiction avec l'article 12.2 de la Convention OIT n° 81 au sujet de l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce<sup>127</sup>. En outre, les principes essentiels permettant de fournir des preuves au moyen du '*data mining*' ou de tests de situation doivent être définis par le législateur dans le Code pénal social et par des décrets régionaux, comme c'est le cas pour les dispositions légales qui octroient à l'inspection économique et au FSMA les compétences pour faire du '*mystery shopping*' dans certains cas bien précis<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Voir à ce sujet la résolution fédérale du 2 juillet 2015 instaurant des contrôles ciblés en matière de travail illégal et de fraude sociale, Chambre des Représentants 2014-2015, Résolution 1108/006, et la résolution flamande du 28 février 2015 relative à la sensibilisation, la prévention et l'exécution des mesures concernant la discrimination sur le marché de l'emploi des personnes issues de l'immigration, Parlement flamand 2014-2015, Résolution 415/005.

<sup>126</sup> Unia se réfère à ce sujet à l'avis du Conseil d'Etat, selon lequel "*une question aussi délicate (...) doit être réglée, à tout le moins quant aux principes essentiels, par le législateur lui-même, à qui il appartient de trouver un juste équilibre entre la promotion de l'égalité et de la non-discrimination (article 10 et 11 de la Constitution) et les autres droits et libertés fondamentales, et de veiller ainsi à ce que les «tests de situation» ne puissent encourir le reproche de constituer des provocations ou des procédés déloyaux*". Voir Chambre des Représentants 2001-2002, Projet de loi 1578/002 (Avis du Conseil d'Etat), p. 9.

<sup>127</sup> Le dernier alinéa de l'article 12.2 de la Convention OIT n° 81 stipule en effet que l'inspecteur doit informer de sa présence l'employeur ou son représentant, *à moins qu'il n'estime qu'un tel avis risque de porter préjudice à l'efficacité du contrôle*.

<sup>128</sup> Art. XV.17, § 1 '*Mystery shopping*' du Code de droit économique du 28 février 2013 (inspection économique); chapitre '*Mystery shopping*' inséré dans la loi du 2 août 2002 relative à la surveillance du secteur financier et aux services financiers par la loi du 30 juillet 2013 sur la protection des utilisateurs de produits et

**RECOMMANDATION 5:** UNIA PLAIDE POUR QUE L'INSPECTION DU TRAVAIL PUISSE DISPOSER PÉRIODIQUEMENT D'ANALYSES STATISTIQUES QUI DÉMONTRENT, À PARTIR DE DONNÉES AGRÉGÉES, DANS QUELS SECTEURS OU QUELLES ENTREPRISES OU ORGANISATIONS CERTAINS GROUPES DE TRAVAILLEURS COURENT UN RISQUE ACCRU DE DISCRIMINATION EN RAISON DE LEUR ÂGE, DE LEUR ORIGINE NATIONALE ... ('DATA MINING') ET QUE LES SERVICES D'INSPECTION AIENT LA POSSIBILITÉ LÉGALE DE RÉALISER DES TESTS DE SITUATION – ÉVENTUELLEMENT CONFIS À DES TIERS – SANS AVERTISSEMENT PRÉALABLE OU NÉCESSITÉ DE SE LÉGITIMER. LE 'MYSTERY SHOPPING' OU LE 'MYSTERY CALLING' NE SONT QU'UN MOYEN PARMI D'AUTRES POUR REPRODUIRE CERTAINES SITUATIONS PRATIQUES ET DÉMONTRER UNE PRÉSUMPTION (RÉFRAGABLE) DE DISCRIMINATION.

### **1.3.2. Interventions policières : service de contrôle interne et Comité P**

Unia reçoit régulièrement des signalements mettant en cause des interventions ou des propos de fonctionnaires de police. Si le cas concerne explicitement un motif de discrimination, il peut ouvrir un dossier. Sinon, il renvoie le plaignant à des instances spécifiques telles que le Service de contrôle interne ou le Comité P.

Il ressort de ces signalements que le citoyen n'a pas suffisamment confiance dans la police. Certains ont l'impression que la police ne prend pas les discriminations au sérieux et ne tient pas compte de leur témoignage. Il arrive qu'un fonctionnaire de police refuse de dresser procès-verbal, fasse preuve d'un comportement ou d'un langage inapproprié ou intervienne de manière arbitrairement discriminatoire. Dans certains cas, on peut même parler d'un recours (abusif) à la violence. Cela nuit tout particulièrement à la relation de confiance entre le citoyen et la police alors que le code déontologique de la police consacre un chapitre entier à l'intervention, au comportement et à l'attitude des fonctionnaires de police. D'un autre côté, ceux-ci font savoir qu'ils acceptent mal d'être régulièrement taxés de racisme alors qu'ils ne font que leur travail. Tout cela montre la nécessité de restaurer le lien de confiance afin de briser le cercle vicieux des plaintes réciproques.

La police possède en outre une culture organisationnelle fermée qui fait que certains agents ne savent pas toujours comment réagir à des comportements discriminatoires de collègues et que certaines formes de discrimination sont parfois qualifiées de 'normales'. Le respect de la législation antidiscrimination est considéré comme une obligation moins forte et peu de moyens y sont consacrés<sup>129</sup>.

Unia ne dispose pas d'informations détaillées pour pouvoir vérifier comment les instances disciplinaires réagissent aux phénomènes de discrimination et si elles enquêtent en toute connaissance de cause sur certains cas de présomption de discrimination. En général, le plaignant n'est pas auditionné et n'a pas connaissance des éléments que la police invoque pour sa défense. Lorsque l'enquête est clôturée, le résultat lui est communiqué de manière succincte, ce qui est une source d'incompréhension et de frustration.

Certaines instances suspendent la procédure disciplinaire jusqu'à ce que l'éventuelle procédure pénale soit close. Ceci est en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État<sup>130</sup> et a pour

---

services financiers ainsi que les compétences de l'Autorité des services et marchés financiers (FSMA), MB 30 août 2013.

<sup>129</sup> Voir aussi à ce sujet les rapports annuels relatifs à la *Convention entre le Centre interfédéral pour l'égalité des chances [Unia] et la Police fédérale* (disponible sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>130</sup> CE 7 mai 2007, n° 170 887; CE, 20 février 2009, n° 178 877.

conséquence d'allonger fortement les délais moyens pour examiner des dossiers contre des agents de police. Le législateur devrait clarifier cette question.

### 1.3.3. Logement : Chambre exécutive de l'Institut professionnel belge des Agents immobiliers

Dans certains secteurs 'privés', il existe aussi des possibilités disciplinaires pour examiner et sanctionner des cas de discrimination. C'est ainsi que le règlement de déontologie de l'Institut professionnel des Agents immobiliers (IPI) stipule que les agents immobiliers doivent respecter la législation antidiscrimination et que la Chambre exécutive de l'IPI peut enquêter sur des plaintes à ce sujet et prononcer des sanctions disciplinaires. Outre un avertissement, un blâme, une suspension de deux ans maximum et une radiation de la liste des agents immobiliers reconnus, l'IPI peut aussi, depuis peu, imposer une formation.

Cette procédure n'est pas connue du grand public et son application dans des affaires de discrimination est restée **extrêmement limitée** à ce jour. Entre 2010 et 2014, l'IPI n'a reçu, selon ses propres dires, que dix plaintes, dont quatre par l'intermédiaire d'Unia. Les affaires dont Unia a connaissance ont été classées sans suite par l'assesseur, à l'exception d'un cas où un agent, qui avait déjà encouru une condamnation pénale, a reçu un avertissement. En première instance, la Chambre exécutive s'était contentée de constater une infraction au code de déontologie, sans sanction, mais cela a été corrigé par la Chambre d'appel de l'IPI.

Unia constate que l'IPI fait preuve d'une certaine réserve dans ce domaine alors que la procédure disciplinaire a le potentiel pour être un **instrument adéquat** dans la lutte contre les discriminations : non seulement en raison du caractère dissuasif des sanctions éventuelles, mais aussi par la nature de l'enquête contradictoire, au cours de laquelle l'agent immobilier doit se justifier et est tenu par son devoir de loyauté envers l'IPI (ce qui permet d'avoir un impact sur la politique de cet agent, même s'il n'y a pas de procédure ultérieure).

Il serait bon que l'IPI  **fasse une communication plus claire et plus régulière** au sujet de ses compétences et que les acteurs concernés (assesseurs juridiques, membres de la Chambre exécutive...) suivent une **formation adéquate** à la lutte contre les discriminations. Un autre point auquel il faut être attentif est la composition des chambres disciplinaires. Outre le président et l'assesseur juridique, leurs membres sont des agents immobiliers élus, d'où le risque d'un certain 'protectionnisme' dans l'évaluation des dossiers de discrimination.

### 1.3.4. Horeca : règlement de la police de Gand sur les activités de portier

Un règlement de la police de Gand, en vigueur depuis 2011, oblige les établissements horeca qui recourent aux services de portiers à installer une **caméra de surveillance** à l'entrée et/ou à la sortie. Les **incidents** doivent être signalés au coach horeca et à la Cellule Sécurité privée de la police dans les trois jours ouvrables ou immédiatement en cas d'irrégularités graves. En 2013 est venue s'ajouter l'obligation d'afficher clairement à l'entrée de ces établissements un **numéro central de sms** et une adresse mail pour signaler les cas de discrimination. Cette mesure doit faciliter le signalement d'éventuels refus d'accès pour des raisons discriminatoires et exercer un effet dissuasif sur les établissements horeca et les portiers.

Le **Contactpunt Discriminatie** (point de contact local) de Gand, qui fait partie depuis 2014 d'Unia, prend contact dans la semaine avec l'auteur du signalement pour obtenir davantage d'informations.

Le cas échéant, la police examine les images vidéo et les compare, avec le coach horeca, au signalement de l'incident fait par l'établissement et au signalement 'officiel' reçu par le Contactpunt Discriminatie. Si la discrimination est jugée établie ou s'il y a suffisamment d'indices, le dossier est transmis au parquet.

Cet exemple illustre la possibilité que des autorités locales prennent elles-mêmes des initiatives ciblées pour lutter contre les discriminations.

### **1.3.5. Délits de haine (légers) : les SAC à Bruxelles**

Unia constate une certaine tendance à recourir aux sanctions administratives communales (SAC) pour traiter certains faits à caractère pénal.

Le protocole d'accord entre la commune d'Ixelles, la ville de Bruxelles et le procureur du Roi de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles prévoit par exemple depuis septembre 2012 que les communes concernées assurent le traitement de certaines 'infractions mixtes' comme **des injures, des dégradations ou des violences légères** (inspirées ou non par un motif de haine tel que le racisme, l'homophobie ...). En principe, le parquet n'engage alors pas de poursuites.

En dehors des critiques juridiques éventuelles envers certaines applications des SAC, Unia s'interroge sur l'opportunité de soustraire systématiquement des délits de haine (légers) de la procédure pénale (voir aussi plus haut 1.2.2.1. et 1.2.2.2.). Avec par exemple 'à peine' cinquante sanctions administratives communales en 2014 pour insultes racistes, homophobes ou sexistes – dont 90% pour des insultes à agents de police – le succès de cette approche à Bruxelles semble pour l'instant encore très limité. En outre, certains faits disparaissent ainsi entièrement des statistiques de la police et des parquets, ce qui rend le problème encore moins visible et plus difficile à mesurer.

## 1.4. Application, protection et accès à la justice : conclusion générale

Lorsqu'il met en regard sa propre expérience des dossiers, les chiffres de la police et de la justice, le nombre de procès, l'évolution de la législation et l'application dans d'autres procédures, Unia ne peut que conclure que, même après la réforme de 2007, il reste beaucoup de chemin à parcourir quant à l'application effective de la loi antiracisme et antidiscrimination ainsi qu'à la protection des victimes et à leur accès à la justice<sup>131</sup>.

À cet égard, Unia veut attirer l'attention sur une étude réalisée en 2011 par la Commission européenne et consacrée à l'accès à la justice dans le domaine de l'égalité entre les sexes et de la lutte contre les discriminations dans les 27 États membres de l'UE et de l'AELE/EEE<sup>132</sup>. Elle aborde la question des garanties procédurales, de l'exigence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives et de l'efficacité du cadre juridique en pratique. Les points clés en sont :

- **Un accès efficace à la justice** est d'une importance fondamentale pour les victimes qui cherchent à obtenir réparation.
- **Mécanismes extrajudiciaires ou mécanismes alternatifs de résolution des conflits** : les médiateurs et les organismes nationaux de promotion de l'égalité peuvent constituer une alternative aux juridictions ordinaires. Cependant, bien que la sensibilisation du public aux droits fondamentaux progresse, elle ne s'accompagne pas d'une connaissance des recours existants en cas de violation de ces droits et de leurs conditions d'accès.
- **Les associations, organisations et autres entités légales** peuvent jouer un rôle important dans la protection des droits, soit pour soutenir les plaignants, soit pour agir en leur nom. Dans certains pays, les organismes nationaux de promotion de l'égalité ont le droit d'ester en justice et peuvent déférer une affaire au tribunal ; dans d'autres, ils peuvent uniquement prêter assistance au plaignant ou fournir des observations à la cour.
- **Glissement de la charge de la preuve**. Sa mise en œuvre pratique est problématique : une conduite discriminatoire est rarement formulée sur papier ou à l'oral devant témoin et n'est pas nécessairement ostentatoire ; malgré l'inscription dans la loi de l'obligation de renverser la charge de la preuve dans les affaires de discrimination, le droit national ne prévoit généralement pas formellement les conditions de sa mise en œuvre ; le manque de connaissance de cette obligation, de la part des juges et d'autres juristes professionnels, empêche l'application effective du glissement de la charge de la preuve.
- **La durée des procédures** est vue comme un obstacle à l'accès à la justice dans un certain nombre de pays. La plupart des droits nationaux n'impose pas de contraintes de temps aux juges et autres organismes pour rendre leur décision. Lorsque c'est le cas, les délais ne sont pas respectés en pratique, en raison d'une charge de travail trop importante et/ou de moyens limités au niveau des cours et organismes publics.
- **Le coût de l'aide juridique** est un obstacle important. Dans les pays où ce coût est élevé, les victimes sont susceptibles de régler l'affaire plus rapidement, d'accepter des dommages et

<sup>131</sup> Voir aussi à ce sujet les remarques formulées lors de la journée d'étude du 26 février 2016 dans [www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie\\_Ringelheim.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie_Ringelheim.pdf).

<sup>132</sup> Commission européenne, DG Justice, *Comparative Study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-Discrimination Law*, février 2011.

intérêts réduits ou d'être plus réticentes à introduire un appel. De plus, le droit national de presque tous les pays inclut le principe selon lequel le paiement de la procédure incombe à la partie perdante. Même quand ce principe ne s'applique pas et que chaque partie prend en charge ses propres coûts, ceux-ci peuvent être très élevés pour les personnes ne bénéficiant pas de l'aide juridique. De fait, l'aide juridique n'est offerte qu'à une partie restreinte de la population et n'est généralement pas disponible en dehors des procédures judiciaires.

- Au niveau national, les violations des règles de non-discrimination donnent lieu à une **grande diversité de sanctions**. Les recours pour les victimes présumées peuvent être civils, administratifs ou pénaux suivant l'instrument juridique sur lequel l'affaire est fondée et le type de responsabilité invoqué. La plupart des sanctions en vigueur au niveau national ne sont **pas effectives, pas proportionnées et pas dissuasives**. *L'effet couplé des coûts, de la durée des procès et de la faiblesse des indemnisations généralement perçues peut dissuader les victimes de défendre leurs droits en justice.*

Dans des forums européens – ainsi que dans cette étude – la législation belge est considérée comme exemplaire à plusieurs égards, entre autres en raison de la liste détaillée de critères protégés, du large champ d'application matériel, de l'action en cessation 'comme en référé' et des dommages et intérêts forfaitaires.

Mais dans la pratique, Unia constate un **grand fossé** entre les objectifs du législateur en 2007, d'une part, et la mise en œuvre effective de la loi et la protection des victimes, de l'autre. De manière générale, leur situation juridique reste extrêmement précaire parce que :

- dans de nombreuses affaires, il est quasiment impossible de fournir des preuves ;
- le principe du glissement de la charge de la preuve est appliqué de manière variable ;
- l'ambition d'accélérer l'accès à la justice et la réparation grâce à l'action en cessation n'a pas été atteinte ;
- saisir la justice est financièrement hors de portée pour de nombreuses victimes **INDIVIDUELLES, ET LES ASSOCIATIONS ET LES ORGANISATIONS REPRÉSENTATIVES**, en raison des coûts de la procédure, des obstacles à l'aide juridique (en partie) gratuite et des risques inhérents au procès (à savoir que la partie déboutée doit payer une indemnité de procédure) ;
- le faible montant des dommages et intérêts forfaitaires – surtout en cas de discrimination dans l'accès aux biens et aux services (1.300 ou 650 euros pour dommage moral) – constitue aussi un facteur qui dissuade les victimes de faire valoir leurs droits ;
- de manière générale, la lutte contre les discriminations n'est pas une priorité pour les autorités judiciaires, administratives et disciplinaires compétentes et l'application de la législation laisse à désirer ;
- dans la mesure où elles sont appliquées, les procédures disciplinaires restent entièrement internes, sans forme de participation, d'information ou de réparation pour les victimes ;
- les sanctions sont manifestement peu dissuasives et le risque de condamnation est extrêmement limité.

Pour les victimes, il n'est pas toujours clair de savoir à quelle autorité ils doivent s'adresser pour signaler une discrimination. Unia est une institution interfédérale qui est à la fois compétente pour la loi fédérale antiracisme et la loi fédérale antidiscrimination et pour les décrets et ordonnances équivalents. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, par contre, est compétent pour les

critères sexe, grossesse, accouchement, maternité, changement de sexe, identité de genre et expression de genre, mais uniquement pour les matières fédérales ainsi que pour la Région wallonne, la Communauté française et la COCOF en vertu de protocoles signés avec ces entités. Les compétences dans ce domaine pour ce qui concerne les matières flamandes ont été affectées à l'Ombudsman flamand. Certains groupes, comme les personnes transgenres, ont du mal à trouver l'instance exacte qui peut traiter leur signalement. En outre, il y a le problème des cas de discriminations multiples (voir 2.1.2.5.) dans lesquels la personne en question doit s'adresser à plusieurs guichets.

Du côté des **associations** et des **organisations représentatives**, il y a peu d'activisme juridique, bien qu'elles puissent elles-mêmes ester en justice au nom des groupes qu'elles représentent, moyennant trois années de personnalité juridique et certaines conditions statutaires.

Il y a des exceptions. Dans l'affaire Achichi (jeune fille musulmane qui est décédée après un rituel d'exorcisme), çavaria s'est constitué partie civile à côté d'Unia. Dans les affaires Kotnik (meurtre homophobe) et Jarfi (meurtre homophobe) Arc-en Ciel Wallonie s'est également constituée partie civile à côté d'Unia. Le fait que les associations et les organisations représentatives estent en justice, constitue une plus-value et renforce l'action d'Unia.

Il ressort de consultations d'Unia que le manque d'activisme juridique est surtout la conséquence de leurs moyens limités et du peu de perspectives de succès. On semble souvent attendre d'Unia qu'il intervienne à la place du monde associatif et qu'il défende devant la justice les intérêts de certains groupes, un rôle qui est difficilement conciliable avec celui de mécanisme indépendant de promotion de l'égalité.

Les problèmes d'accès à la justice que nous venons d'évoquer se posent d'ailleurs avec d'autant plus d'acuité pour **des personnes et des publics socio-économiquement vulnérables** et pour certains phénomènes plus particuliers, comme la **discrimination fondée sur des motifs 'raciaux' ou convictionnels**. Les **personnes handicapées** ont elles aussi – malgré certains progrès juridiques – encore un long chemin à parcourir pour avoir effectivement accès à la justice en cas de discrimination ou de refus d'aménagements raisonnables<sup>133</sup>. En 2015, le Tribunal de police de Vilvorde a par exemple décidé, dans le cas d'une personne en chaise roulante qui ne pouvait pas pénétrer dans le palais de justice, de renvoyer le dossier au Ministère public, à charge pour lui de décider du déroulement ultérieur de l'affaire lorsqu'il y aurait un nouveau bâtiment accessible à tous<sup>134</sup>. Un autre point délicat concerne la **protection des droits en cas de harcèlement au travail**, où la double victimisation semble être la règle plus que l'exception. La **protection juridique contre des représailles** en cas de plainte pour discrimination reste également très théorique de nos jours.

D'autre part, des études sur la discrimination dans **l'accès à l'emploi et au logement** montrent à suffisance que la réforme de la législation antiracisme et antidiscrimination exerce un impact

---

<sup>133</sup> Voir aussi la *Consultation des personnes en situation de handicap sur leurs droits fondamentaux* (2014, p. 55 et ss.) à propos des obstacles pour lutter contre la discrimination (disponible dans son intégralité sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>134</sup> Trib. de police de Vilvorde, 6 janvier 2015.

extrêmement limité sur des mécanismes structurels et systématiques de discrimination<sup>135</sup>. Le renforcement de la protection civile ‘réactive’ intervenu en 2007 ne suffit manifestement pas, pour les raisons indiquées plus haut. La nécessité d’une **politique ciblée d’égalité des chances** et d’une **politique plus proactive de contrôle et de respect de la législation** (de la part des pouvoirs publics, au plan judiciaire et sectoriel) reste plus forte que jamais.

Par rapport aux **délits de haine racistes, antisémites, homophobes ou autres**, il y a des points d’attention spécifiques concernant entre autres l’accueil des victimes, l’enregistrement, la politique de recherche et de poursuite et l’application de sanctions adéquates<sup>136</sup>. Ce qui pose tout particulièrement problème, c’est la situation juridique de victimes **d’interventions ou de violences policières discriminatoires**. Dans la pratique, Unia constate encore deux autres grandes sources de problèmes : ils concernent certains délits qui ne permettent pas une **aggravation de la peine** en cas de motif de haine et la relation avec les délits qui visent des victimes vulnérables.

En ce qui concerne les **discours de haine**, c’est surtout l’inégalité de traitement entre les **délits de presse** racistes et des faits similaires, inspirés par exemple par la haine d’une religion ou par l’homophobie, qui pose juridiquement problème. Les messages de haine sur internet et sur des médias sociaux constituent aujourd’hui un autre grand défi de société. Dans la lutte contre ce phénomène, Unia veut moins se concentrer sur les limites juridiques de la liberté d’expression que sur la question de savoir comment ce droit fondamental peut et doit être utilisé par tout un chacun dans une société démocratique pour contrer la haine et l’intolérance<sup>137</sup>.

Un point d’attention est la suppression de l’avis obligatoire du ministère public dans les affaires civiles, ce qui va directement à l’encontre des dispositions de la circulaire COL 13/2013<sup>138</sup> et de l’exigence (européenne) de sanctions effectives sur le plan civil<sup>139</sup>. Suite à la récente modification de l’article 764 du Code judiciaire, l’obligation d’émettre un avis a été supprimée pour le ministère public (sans porter atteinte à l’obligation de communication). Sur le principe de l’avis du ministère

---

<sup>135</sup> Voir entre autres les résultats de l’enquête EU-MIDIS (2007), le *Baromètre de la diversité Emploi* (2012) et le *Baromètre de la diversité Logement* (2014) (disponible dans son intégralité sur [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu) et [www.unia.be](http://www.unia.be)).

<sup>136</sup> Unia attire l’attention à cet égard sur les différents rapports de l’*Agence des droits fondamentaux* sur les délits de haine et les droits des victimes (disponibles sur [www.fra.europa.eu](http://www.fra.europa.eu)).

<sup>137</sup> Le focus ‘Liberté d’expression : des propos qui blessent, qui choquent et qui inquiètent’, dans le *Rapport annuel Discrimination/Diversité 2011*, p. 11 et ss., s’attarde longuement sur la pratique d’Unia: “Quand le Centre fait l’objet de critiques, c’est très souvent au sujet des positions qu’il est amené à prendre en matière de liberté d’expression. Parfois, certains reprochent au Centre d’être une ‘police de la pensée’, un ‘temple du politiquement correct’. Mais d’autres font aussi au Centre le reproche inverse, à savoir de faire preuve de pusillanimité envers tel ou tel propos choquant ou menaçant (...). Le Centre donne toujours priorité à la liberté d’expression. Il privilégie toujours ce principe, même lorsqu’il s’agit, selon la formule célèbre de la Cour européenne des droits de l’Homme, de propos ‘qui blessent, qui choquent ou qui inquiètent’. Contrairement à la réputation qui lui est parfois faite, le Centre intervient très peu dans le champ de la liberté d’expression. Il n’entame d’action judiciaire que dans les cas qui le nécessitent de façon impérative.”

<sup>138</sup> Circulaire commune COL 13/2013 du Ministre de la Justice, du Ministre de l’Intérieur et du Collège des procureurs généraux près les cours d’appel relative à la politique de recherche et de poursuite en matière de discriminations et de délits de haine (en ce compris les discriminations fondées sur le sexe), 17 juin 2013, 9 et 17.

<sup>139</sup> Article 15 de la ‘directive race’ 2000/43/EG et article 17 de la ‘directive cadre’ 2000/78/EG.

public devenu facultatif, la seule exception faite concerne les affaires relatives au droit social et celles relatives aux mineurs d'âge.

Du reste, un accès effectif à la justice pour les victimes n'est pas seulement une question de procédures juridictionnelles : **la médiation ou d'autres formes de résolution alternative des conflits** produisent souvent un résultat plus rapide et en tout cas plus constructif. C'est pourquoi Unia plaide pour que l'on investisse davantage dans ce domaine, compte tenu de la spécificité de la problématique des discriminations ainsi que des délits et des messages de haine.

Enfin, Unia fait observer qu'une possibilité d'action en réparation collective, à l'image de la '**class action**' qui est en vigueur dans le droit de la consommation<sup>140</sup>, pourrait contribuer à un meilleur accès à la justice dans le domaine de la législation antidiscrimination<sup>141</sup>. Elle serait en effet de nature à supprimer un certain nombre d'obstacles qui entravent les actions en justice individuelles (manque d'information, coût et durée de la procédure, indemnisation restreinte...).

Certes, la loi antiracisme et la loi antidiscrimination prévoient déjà une forme d'action collective (article 31 et ss. loi antiracisme, article 29 et ss. loi antidiscrimination). Peuvent en effet tenter une action en justice : (1) Unia, (2) des établissements d'utilité publique et des associations (pour autant qu'ils disposent de la personnalité juridique depuis au moins trois ans et que la défense des droits de l'homme soit inscrite dans leurs statuts) et (3) des organisations représentatives des travailleurs et des employeurs. Si la victime est une personne physique ou une personne morale identifiée, l'action d'Unia et des groupements d'intérêts n'est recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime.

Il en résulte qu'Unia peut s'appuyer sur un fondement juridique aussi bien en cas de discrimination individuelle (moyennant l'accord de la victime) (article 33 loi antiracisme, article 31 loi antidiscrimination) que de discrimination collective (sans qu'un accord ne soit requis) (article 31 loi antiracisme, article 29 loi antidiscrimination). Unia peut dès lors demander de faire cesser une pratique discriminatoire envers un groupe non délimité de personnes qui pourraient être discriminées à l'avenir (action en cessation collective)<sup>142</sup>. Seule la cessation de cette pratique peut être ordonnée : on ne peut pas imposer d'interdiction générale pour empêcher que les dispositions de la loi antidiscrimination ne soient violées<sup>143</sup>.

**Cette action collective permet à des 'parties concernées' de faire cesser une pratique, mais ne vise pas à réparer le préjudice subi<sup>144</sup>**, contrairement à 'l'action collective en réparation du dommage causé à un groupe de consommateurs par une entreprise' (dite aussi '*class action*') prévue dans le droit de la consommation.

L'action collective qui est en vigueur dans le droit de la consommation donne la possibilité à un requérant (le 'représentant du groupe') d'intenter une action en

---

<sup>140</sup> Voir Livre XVII, Titre 2 Code de droit économique et Chambre des Représentants 2013-2014, Projet de loi 3300 et 3301/001, p. 7 ss.

<sup>141</sup> European Commission, DG Justice and Consumers, *A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2015*, janvier 2016, p. 88-90.

<sup>142</sup> Voir aussi à ce sujet l'arrêt Feryn, auquel il est fait référence sous 1.2.3.2.

<sup>143</sup> C. trav. Anvers, 25 juin 2008.

<sup>144</sup> Chambre des Représentants 2013-2014, Projet de loi 3300 et 3301/001, p. 6.

justice pour un groupe de consommateurs. Le requérant ne doit pas démontrer d'intérêt personnel et direct, ni avoir été préalablement mandaté par les membres du groupe. Il introduit l'action devant le tribunal compétent. Si le tribunal déclare l'action recevable, il choisit la méthode pour constituer le groupe. Il y a deux possibilités:

- *Opt-in* (système d'option par inclusion) : le consommateur doit expressément manifester sa volonté de faire partie du groupe. Ce système est obligatoire en cas de préjudice moral ou physique;
- *Opt-out* (système d'option par exclusion) : le consommateur fait automatiquement partie du groupe, sauf s'il manifeste expressément sa volonté d'en être exclu.

Une fois que l'action a été déclarée recevable, le représentant du groupe et l'entreprise défenderesse sont obligés de négocier. Ce n'est qu'en cas d'échec de ces négociations que s'ouvre la voie contentieuse. Si un accord est trouvé ou si le tribunal condamne l'entreprise défenderesse au paiement de dommages et intérêts, l'identité des consommateurs qui ont subi un préjudice sera connue en cas de système *opt-in*. Avec le système *opt-out*, il se peut qu'il faille encore recueillir l'identité des membres du groupe. Le juge peut d'ailleurs fixer un montant global de dommages et intérêts pour tous les consommateurs ou un montant individualisé, applicable à chaque membre du groupe.

Une telle possibilité d'action en réparation collective pourrait aussi s'avérer utile pour assurer le respect effectif de la loi antiracisme et antidiscrimination, par exemple dans les cas où un grand nombre de victimes ont subi chacune un préjudice individuel dont l'ampleur est sans commune mesure avec le coût de la procédure judiciaire.

Quelques exemples : un site internet de location de biens immobiliers refuse systématiquement d'accepter les candidatures de certains locataires potentiels en raison de leur nom à consonance étrangère ; un site internet pour demandeurs d'emploi écarte systématiquement les candidatures de certaines personnes en raison de leur âge ; une entreprise paie systématiquement un salaire inférieur à certaines catégories de travailleurs qui effectuent pourtant le même travail ; une banque rompt systématiquement ses relations avec les clients ayant une certaine nationalité...

Dans des cas tels que ceux-là, une action en réparation collective pourrait être intentée par le représentant d'un groupe. Si le juge choisit le système d'option par exclusion, des personnes discriminées pourraient encore se faire connaître, dans un certain délai après la décision du tribunal, pour demander une réparation.

**RECOMMANDATION 6: UNIA PLAIDE POUR QUE SOIT PRÉVUE UNE POSSIBILITÉ D'ACTION EN RÉPARATION COLLECTIVE DANS LE DOMAINE DE LA LÉGISLATION ANTIDISCRIMINATION, SUR LE MODÈLE DE LA 'CLASS ACTION' DU DROIT DE LA CONSOMMATION.**

## 2. Points d'attention spécifiques

La deuxième partie de ce rapport d'évaluation aborde plus en profondeur un certain nombre de points d'attention spécifiques qui concernent la loi antiracisme et la loi antidiscrimination. Nous nous intéresserons successivement aux critères protégés, au champ d'application matériel, aux mécanismes de justification, à la protection des droits et aux dispositions pénales (y compris les modifications du Code pénal et de l'article 150 de la Constitution)<sup>145</sup>. Certaines législations apparentées seront également évoquées.

Un certain nombre de recommandations s'appliquent aussi, *mutatis mutandis*, aux décrets et ordonnances relatifs à la discrimination qui, afin de maintenir la cohérence avec la législation fédérale antidiscrimination, devraient également faire l'objet d'une évaluation globale.

### 2.1. Définitions : critères protégés

#### 2.1.1. Que dit la loi ?

Loi antiracisme	Loi antidiscrimination	Accord de coopération
<p>Article 3 et 4, 4°:</p> <p>Critères protégés : la nationalité, une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique.</p>	<p>Article 3 et 4, 4°:</p> <p>Critères protégés : l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, la conviction religieuse ou philosophique, la conviction politique, la conviction syndicale, la langue, l'état de santé actuel ou futur, un handicap, une caractéristique physique ou génétique, l'origine sociale.</p>	<p>Article 3, § 1 a :</p> <p>Le Centre a pour missions :</p> <p>a. de promouvoir l'égalité des chances prenant en considération la diversité dans notre société et de combattre toute forme de discriminations, de distinction, d'exclusion, de restriction, d'exploitation ou de préférence fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'origine sociale, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé, la conviction politique ou la conviction syndicale, un handicap, une caractéristique physique ou génétique.</p>
	<p>Article 29:</p> <p>§ 1 Le Centre peut ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, à l'exception des litiges basés sur une discrimination fondée sur la langue.</p> <p>§ 2 Le Roi désigne l'organe qui sera compétent pour les discriminations</p>	

<sup>145</sup> Concernant la Constitution, seul l'article 150 de la Constitution est abordé. Dans certains pays, la Constitution fait explicitement référence à un certain nombre de critères de discrimination (par exemple dans l'article 2 de la Constitution de la Suède, l'article 8 de la Constitution (fédérale) de la Suisse, l'article 13 de la Constitution du Portugal et la section 9 de la Constitution de l'Afrique du Sud). Le législateur constitutionnel belge a opté, jusqu'à présent, pour ne pas inclure une telle référence générale dans la Constitution.

## 2.1.2. Points d'attention

### 2.1.2.1. Langue

**RECOMMANDATION 7: DÉSIGNATION D'UN ORGANE COMPÉTENT POUR LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'LANGUE', COMME LE PRÉVOIT L'ARTICLE 29, § 2 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

Unia reçoit régulièrement des signalements qui portent sur le critère de discrimination de la langue, mais, dans ce domaine, il n'a pas de mandat ni pour les traiter et a fortiori pour intenter une action en justice.

Le critère de discrimination 'langue' n'a pas été repris lors de l'élaboration de la loi antiracisme de 1981. Il ressort en effet des débats sur la proposition de loi 214/9 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie que la loi antiracisme n'avait en aucun cas pour but de régler des questions linguistiques d'ordre communautaire. L'appartenance à une communauté linguistique ne peut pas être classée parmi les critères 'raciaux' protégés<sup>146</sup>. Dans certains cas, une exigence linguistique peut cependant entraîner une distinction indirecte fondée sur un critère 'racial' protégé, par exemple lorsqu'on exige, dans une offre d'emploi, que le candidat possède un certain niveau de connaissance linguistique qui n'est absolument pas en rapport avec la nature et le contexte de la fonction à pourvoir. Dans un tel cas, on peut invoquer la loi antiracisme. Mais dans d'autres situations, par exemple lorsque quelqu'un subit un traitement moins favorable parce qu'il appartient à une certaine communauté linguistique belge, ce n'est pas possible. Même si certains actes ou propos visant un ou des membre(s) de la communauté flamande, française ou germanophone peuvent être ressentis par les intéressés comme une forme de racisme, la loi antiracisme ne s'applique pas en l'espèce.

Le critère de discrimination de la langue a été explicitement ajouté aux critères protégés dans la loi antidiscrimination de 2007. Celle-ci stipule par ailleurs que le Roi désignera l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue (article 29, § 2 loi antidiscrimination)<sup>147</sup>. **Cet organe n'a pas encore été désigné à ce jour.** Selon le projet de loi, cette tâche doit être confiée à une institution publique spécialisée *"en raison de l'existence d'un régime juridique complexe en matière d'emploi des langues et de la structure institutionnelle propre de notre État"*<sup>148</sup>.

**Unia est prêt à accepter cette mission supplémentaire.**

### 2.1.2.2. Origine sociale / Condition sociale

**RECOMMANDATION 8: HARMONISER LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'ORIGINE SOCIALE' ET L'ÉTENDRE AU CRITÈRE PROTÉGÉ 'ORIGINE ET CONDITION SOCIALE' (OU ÉVENTUELLEMENT 'STATUT SOCIAL') DANS LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

La loi antidiscrimination mentionne le critère protégé 'origine sociale'. Dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi 2722/1 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, il est précisé que l'origine sociale doit être comprise comme 'l'appartenance à une certaine classe

<sup>146</sup> Chambre des Représentants 1980-1981, Proposition de loi 214/009 (rapport au nom de la commission Justice), p. 11, 22 et 24.

<sup>147</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/001, p. 14-17 et 37.

<sup>148</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/001, p. 37.

sociale (par exemple la noblesse)<sup>149</sup>. La portée de ce critère de discrimination semble dès lors relativement restreinte.

En revanche, le critère protégé 'condition sociale', auquel se réfèrent par exemple l'Accord de coopération (dans sa version néerlandaise) et le Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, est beaucoup plus large<sup>150</sup>.

Lorsqu'un candidat à un emploi est par exemple écarté parce qu'il a un passé judiciaire alors qu'il n'y a aucune raison de le faire au vu de la nature de la fonction proposée et de la nature de ce passé judiciaire, Unia n'est pas compétent si l'on fait une interprétation stricte des critères de la loi antidiscrimination.

Selon Unia, le critère protégé 'origine sociale' conserve son utilité, par exemple dans des situations de discrimination envers une personne originaire d'un certain quartier. Mais il serait préférable de l'étendre – et par la même occasion de l'harmoniser – à 'l'origine et la condition sociale' (ou le 'statut social').

Cette extension permettrait à Unia de traiter des signalements (par exemple) concernant des 'personnes qui ont un passé judiciaire'<sup>151</sup>, ou des 'parents isolés avec enfants' (au moyen du critère protégé 'condition sociale'). Unia reçoit des signalements de ces (catégories de) personnes qui sont discriminées, par exemple dans leur recherche d'un emploi ou d'un logement.

Mais Unia pourrait aussi (par exemple) être compétent lorsque des candidats à un emploi sont refusés de prime abord parce qu'ils sont domiciliés dans un certain quartier (cf. certaines pratiques en France) ou lorsque des campagnes publicitaires évitent systématiquement certains quartiers (cf. certaines pratiques aux Pays-Bas), cette fois grâce au critère protégé 'origine sociale'.

### **2.1.2.3. État de santé actuel ou futur/ État de santé**

**RECOMMANDATION 9: HARMONISER LE CRITÈRE PROTÉGÉ 'ÉTAT DE SANTÉ ACTUEL OU FUTUR' DANS LA LOI ANTIDISCRIMINATION ET L'ÉTENDRE À 'L'ÉTAT DE SANTÉ' (DANS LE PASSÉ, LE PRÉSENT ET L'AVENIR).**

La loi antidiscrimination mentionne le critère '*état de santé actuel ou futur*'. L'Accord de coopération se réfère par exemple au critère protégé 'état de santé', tout comme le Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement. La convention collective du travail n° 95 du octobre 2008 relative à l'égalité de traitement durant toutes les phases de la relation de travail a repris le critère protégé de 'passé médical'. D'après l'expérience d'Unia, la

---

<sup>149</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/001, p. 17-18.

<sup>150</sup> Dans l'Accord de coopération, le terme 'sociale positie' est utilisé dans la version néerlandaise et 'l'origine sociale' dans le texte français. Dans le Décret flamand du 10 juillet 2008, le critère de 'sociale positie' est utilisé dans le texte néerlandais et celui de 'position sociale' dans la version française. Dans les autres décrets et ordonnances dans lesquels ce critère est repris, il est question de 'sociale afkomst' et 'd'origine sociale'.

<sup>151</sup> Concernant le passé judiciaire, on peut aussi rappeler la proposition faite dans Jonathan VANDENBOGAERDE et Jan VERPLAETSE, "Het uittreksel uit het strafregister. Een legaal stigma", *Ethiek & Maatschappij* n° 4 2010, p. 43-44. Les auteurs suggèrent, à l'instar de ce qui se fait aux Pays-Bas, de demander aux tribunaux d'exécution des peines de se prononcer, compte tenu d'un certain nombre de critères, sur la remise d'un extrait du casier judiciaire. Seules les condamnations qui le justifient seraient retenues sur cet extrait. Pour évaluer cela, on pourrait se servir de profils de screening (par exemple pour l'information, l'argent, les biens, les services, les relations d'affaires...). À cela peut aussi s'ajouter la possibilité d'effacer certaines condamnations, à certaines conditions.

référence à l'état de santé actuel ou futur dans la loi antidiscrimination est trop restrictive et ne tient pas compte de l'état de santé antérieur.

Lors de la réorganisation d'une grande entreprise, des critères de licenciement ont été définis en attribuant des points négatifs en fonction du nombre de journées d'absences pour maladie. La Cour du travail a jugé que la loi antidiscrimination ne s'appliquait pas parce que l'état de santé antérieur ne constituait pas un critère protégé dans cette loi<sup>152</sup>.

Pour Unia, il vaudrait mieux harmoniser – et par conséquent remplacer – le critère protégé 'état de santé actuel ou futur'.

#### **2.1.2.4. Discrimination par association**

**RECOMMANDATION 10: FAIRE EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À DES 'CRITÈRES PROTÉGÉS PERSONNELS OU ATTRIBUÉS PAR ASSOCIATION' DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

Il résulte de l'arrêt Coleman contre A. et S. Law de la Cour de Justice de l'Union européenne que la discrimination par association doit être interdite<sup>153</sup>. Dans cette affaire, un travailleur avait subi un traitement moins favorable en raison du handicap de son enfant.

La Cour est parvenue à la conclusion suivante :

“Lorsqu'un employeur traite un employé n'ayant pas lui-même un handicap de manière moins favorable qu'un autre employé ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable et qu'il est prouvé que le traitement défavorable dont cet employé est victime est fondé sur le handicap de son enfant, auquel il dispense l'essentiel des soins dont celui-ci a besoin, un tel traitement est contraire à l'interdiction de discrimination directe énoncée audit article 2, paragraphe 2, sous a).”

En Belgique, le principe de la discrimination par association a été appliqué pour la première fois dans un jugement du Tribunal du travail de Louvain, en 2013.

L'exploitant d'une salle de fitness avait licencié l'un de ses managers en raison du handicap de son plus jeune enfant. Le manager en question avait une petite fille atteinte d'un handicap grave. Lorsque l'enfant a eu quatre mois, il avait envoyé un mail à ce sujet à ses amis, y compris à son employeur. Il voulait ainsi éviter de devoir chaque fois raconter cette histoire douloureuse. Le lendemain, il s'est fait licencier. D'après l'employeur, le manager n'aurait plus été assez motivé à l'avenir à cause du handicap de son enfant et il aurait été contraint de prendre régulièrement congé. Le Tribunal du travail a jugé qu'il s'agissait d'une distinction directe fondée sur le handicap. Comme on ne pouvait pas démontrer qu'il était

---

<sup>152</sup> C. trav. Anvers, 3 septembre 2008. Voir par exemple aussi Trib. trav. Bruxelles, 12 octobre 2015: le tribunal a rejeté la discrimination basée sur l'état de santé parce que *“en principe, une référence à l'état de santé antérieur ne constitue pas un problème”*.

<sup>153</sup> Cour Just., 17 juillet 2008, Coleman t. A. en S. Law, n° C-303/06. Voir aussi considération 12bis dans la Proposition de directive du Conseil de l'UE relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de conviction, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle : *“La discrimination s'entend aussi comme incluant la discrimination due à une association avec un motif discriminatoire, comme l'a confirmé la Cour de Justice dans l'affaire C-303/06. Une telle discrimination a lieu, notamment, lorsqu'une personne fait l'objet d'un traitement moins favorable, ou est harcelée en raison d'une relation que cette personne entretient avec des personnes ayant une religion ou des convictions, un handicap, un âge ou une orientation sexuelle donnés.”*

absolument nécessaire que le travailleur n'ait pas un enfant gravement handicapé, il ne s'agissait pas d'une exigence professionnelle essentielle et déterminante. Le travailleur a obtenu une indemnité de six mois de salaire et une indemnité complémentaire de licenciement<sup>154</sup>.

Le Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement, par exemple, se réfère explicitement à des critères protégés 'individuels ou attribués par association' ('eigen of bij associatie toegekende'). Ce n'est pas encore le cas dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination.

### 2.1.2.5. Discriminations multiples

**RECOMMANDATION 11: FAIRE EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À 'UN OU PLUSIEURS' CRITÈRES PROTÉGÉS DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

La loi antiracisme parle d'une distinction directe sur la base de l'**un des** critères protégés, d'une discrimination directe fondée sur l'**un** des critères protégés, d'une discrimination indirecte fondée sur l'**un** des critères protégés, d'une distinction indirecte fondée sur l'**un** des critères protégés... (article 4, 6° et ss.). La loi antidiscrimination contient des dispositions similaires (article 4, 6° et ss.).

Une conséquence est qu'il faut choisir, pour introduire une action en cessation, un critère dont on espère qu'il permettra de prouver la discrimination. C'est problématique dans les cas de discriminations multiples ou lorsque plusieurs critères peuvent être invoqués.

Dans certains cas, il s'agit effectivement (d'une forme) de discriminations multiples<sup>155</sup>.

On parle de **discriminations multiples** lorsqu'une personne est discriminée pour plusieurs raisons. Par exemple, un homosexuel originaire d'une minorité ethnique peut être discriminé dans une certaine situation en raison de son orientation sexuelle et dans un autre contexte en raison de son origine ethnique.

On parle de **discrimination croisée** lorsqu'une personne est discriminée simultanément en raison de deux ou plusieurs critères, qui se renforcent mutuellement. Par exemple, un employeur demande des travailleurs d'un certain âge, ayant une certaine expérience, avec une maîtrise parfaite de la langue et d'une certaine nationalité. Cette combinaison d'exigences risque de réduire fortement les chances de certains candidats.

On parle de **discrimination intersectionnelle** lorsque plusieurs motifs de discrimination interagissent et deviennent indissociables. Par exemple, une femme originaire d'une minorité ethnique peut être confrontée à un autre type de discrimination pour raisons raciales qu'un homme issu de la même minorité ethnique.

Le Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement se réfère par exemple à 'une ou plusieurs' caractéristiques protégées. Ce n'est pas encore le cas dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination.

---

<sup>154</sup> Trib. trav. Louvain, 12 décembre 2013.

<sup>155</sup> Les définitions sont basées sur : *Tackling Multiple Discriminations. Practices, policies and laws*, Bruxelles, Commission européenne 2007, p. 16-17.

### **2.1.2.6. Discrimination basée sur une caractéristique présumée**

**RECOMMANDATION 12: FAIRE EXPLICITEMENT RÉFÉRENCE À DES CRITÈRES PROTÉGÉS 'RÉELS OU SUPPOSÉS' DANS LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

Une personne peut être discriminée en raison de caractéristiques qui lui sont attribuées (comme une orientation sexuelle ou une conviction religieuse 'supposée').

Ainsi, le Décret du 10 juillet 2008 portant le cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement fait explicitement mention de caractéristiques 'réelles ou supposées'. Ce n'est pas encore le cas dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination, bien qu'on ait souligné, lors des travaux préparatoires, que les concepts et les dispositions légales incluent des discriminations fondées sur un critère protégé qui est attribué à tort à la victime<sup>156</sup>.

---

<sup>156</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2720/9 (rapport au nom de la commission Justice), p. 41-42.

## 2.2. Champ d'application matériel

### 2.2.1. Que dit la loi ?

Loi antiracisme	Loi antidiscrimination
<p>Article 5:</p> <p>§ 1 A l'exception des matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions, la présente loi s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, en ce compris aux organismes publics, en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public;</li><li>2° la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale et les soins de santé;</li><li>3° les avantages sociaux;</li><li>4° les régimes complémentaires de sécurité sociale;</li><li>5° les relations de travail;</li><li>6° la mention dans une pièce officielle ou dans un procès-verbal;</li><li>7° l'affiliation à et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute autre organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations;</li><li>8° l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public.</li></ul> <p>(...)</p>	<p>Article 5:</p> <p>§ 1 A l'exception des matières qui relèvent de la compétence des Communautés ou des Régions, la présente loi s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, en ce compris aux organismes publics, en ce qui concerne :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>1° l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public;</li><li>2° la protection sociale, en ce compris la sécurité sociale et les soins de santé;</li><li>3° les avantages sociaux;</li><li>4° les régimes complémentaires de sécurité sociale;</li><li>5° les relations de travail;</li><li>6° la mention dans une pièce officielle ou dans un procès-verbal;</li><li>7° l'affiliation à et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou toute autre organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations;</li><li>8° l'accès, la participation et tout autre exercice d'une activité économique, sociale, culturelle ou politique accessible au public.</li></ul> <p>(...)</p>

### 2.2.2. Points d'attention

#### 2.2.2.1. Accès aux biens et aux services : discrimination par des copropriétaires

**RECOMMANDATION 13:** ÉTENDRE LE CHAMP D'APPLICATION MATÉRIEL DE LA LOI ANTIRACISME ET DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION AFIN DE DONNER AUX COPROPRIÉTAIRES LA MÊME PROTECTION QU'AUX LOCATAIRES.

La loi antiracisme et la loi antidiscrimination interdisent toute forme de discrimination dans les matières qui relèvent de leur champ d'application respectif (article 12 loi antiracisme et article 14 loi antidiscrimination). Ce champ d'application recouvre entre autres l'accès et la fourniture de biens et de services à la **disposition du public** (article 5, § 1, 1° loi antiracisme et article 5, § 1, 1° loi antidiscrimination). Ils ne s'appliquent donc pas à la propriété privée.

Cela signifie qu'un copropriétaire ne peut pas invoquer la loi antiracisme ou la loi antidiscrimination comme moyen de pression et se trouve dans une situation plus défavorable qu'un locataire. Pourtant, la copropriété a un caractère semi-public.

On peut citer à titre d'exemple le cas d'un copropriétaire d'origine russe qui avait demandé à pouvoir placer une antenne parabolique (non visible depuis le niveau du sol) sur le toit d'un immeuble à appartements de douze étages afin de pouvoir capter la télévision russe. Le refus des copropriétaires, qui pouvait éventuellement constituer une discrimination directe en raison de l'origine nationale, n'a pas pu

être examiné compte tenu du champ d'application de la législation antidiscrimination. Il en irait d'ailleurs de même si, au nom du principe de neutralité, une association de copropriétaires n'acceptait pas qu'un propriétaire appose des signes convictionnels. Cela pourrait donner lieu à des problèmes, par exemple si un copropriétaire juif voulait placer un petit rouleau de parchemin (mezouzah) à la porte de son appartement.

Dans sa pratique, Unia constate également que des copropriétaires refusent parfois de procéder à des aménagements raisonnables<sup>157</sup> en faveur d'une personne handicapée (article 14 loi antidiscrimination)<sup>158</sup>.

Parmi les exemples de signalements reçus par l'ancien Centre, il y a le cas d'une personne en chaise roulante qui n'a pas été autorisée par les copropriétaires à aménager un (petit) plan incliné à l'entrée de l'immeuble dans lequel elle occupait un appartement, ce qui constituait pourtant un aménagement raisonnable.

Pour être complet, il convient aussi de faire remarquer que, si la sixième réforme de l'État a régionalisé dans une large mesure la législation en matière de baux locatifs, les dispositions relatives à la copropriété restent une matière fédérale.

---

<sup>157</sup> Les aménagements raisonnables sont des mesures appropriées qui sont prises dans une situation concrète et en fonction du besoin pour permettre à une personne handicapée d'accéder, de participer et d'évoluer dans les établissements auxquels la loi antidiscrimination est applicable, à moins que ces mesures ne constituent une charge disproportionnée pour la personne qui doit les prendre (article 4, 12° la loi antidiscrimination).

<sup>158</sup> L'avis du 28 mars 2011 (**ANNEXE 5**) examine comment cette lacune dans la loi antidiscrimination peut être comblée en recourant à la Convention des Nations unies du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées. On pourrait se baser sur une certaine doctrine et une jurisprudence pour argumenter que l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables qui résulte de l'article 5.2 de cette Convention s'étend aux relations horizontales, au moins de manière indirecte par la figure de l'abus de droit (en l'occurrence l'usage abusif du droit de propriété), mais *“quant à savoir si cette argumentation sera entendue, cela dépendra de l'appréciation du juge”*.

## 2.3. Justification de la distinction directe et indirecte

### 2.3.1. Que dit la loi ?

Loi antiracisme	Loi antidiscrimination
<p>Article 7:</p> <p>§ 1 Toute distinction directe fondée sur une prétendue race, la couleur de peau, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, constitue une discrimination directe, sauf dans les hypothèses visées aux articles 8, 10 et 11.</p> <p>§ 2 Toute distinction directe fondée sur la nationalité constitue une discrimination directe, à moins qu'elle ne soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires.</p> <p>L'alinéa premier ne permet cependant en aucun cas de justifier une distinction directe fondée sur la nationalité qui serait interdite par le droit de l'Union européenne.</p>	<p>Article 7:</p> <p>Toute distinction directe fondée sur l'un des critères protégés constitue une discrimination directe, à moins que cette distinction directe ne soit objectivement justifiée par un but légitime et que les moyens de réaliser ce but soient appropriés et nécessaires.</p>
<p>Article 10:</p> <p>§ 1 Une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une quelconque forme de discrimination, lorsque cette distinction directe ou indirecte constitue une mesure d'action positive.</p> <p>§ 2 Une mesure d'action positive ne peut être mise en œuvre que moyennant le respect des conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il doit exister une inégalité manifeste;</li> <li>- la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir;</li> <li>- la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint;</li> <li>- la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui.</li> </ul> <p>§ 3 Dans le respect des conditions fixées au § 2, le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les hypothèses et les conditions dans lesquelles une mesure d'action positive peut être mise en œuvre.</p> <p>§ 4 Dans le domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, les arrêtés royaux visés au § 3 sont adoptés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- en ce qui concerne le secteur public, après consultation, selon les cas, du comité de concertation ou de négociation compétent, visé à la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ou de l'organe désigné de concertation syndicale pour les administrations, services et institutions auxquels cette dernière loi ne s'applique pas.</li> <li>- en ce qui concerne le secteur privé, après consultation du Conseil national du Travail.</li> </ul> <p>A défaut pour l'un des organes consultés de s'être prononcé dans les deux mois de la demande, son avis est réputé positif.</p>	<p>Article 10:</p> <p>§ 1 Une distinction directe ou indirecte fondée sur l'un des critères protégés ne s'analyse pas en une quelconque forme de discrimination, lorsque cette distinction directe ou indirecte constitue une mesure d'action positive.</p> <p>§ 2 Une mesure d'action positive ne peut être mise en œuvre que moyennant le respect des conditions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- il doit exister une inégalité manifeste;</li> <li>- la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir;</li> <li>- la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint;</li> <li>- la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui.</li> </ul> <p>§ 3 Dans le respect des conditions fixées au § 2, le Roi, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, détermine les hypothèses et les conditions dans lesquelles une mesure d'action positive peut être mise en œuvre.</p> <p>§ 4. Dans le domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, les arrêtés royaux visés au § 3 sont adoptés :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pour ce qui concerne le secteur public, après consultation, selon les cas, du comité de concertation ou de négociation compétent, visé à la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, ou de l'organe désigné de concertation syndicale pour les administrations, services et institutions auxquels la loi précitée ne s'applique pas.</li> <li>- pour ce qui concerne le secteur privé, après consultation du Conseil national du Travail.</li> </ul> <p>A défaut pour l'un des organes consultés de s'être prononcé dans les deux mois de la demande, son avis est réputé positif.</p>

## 2.3.2. Points d'attention

### 2.3.2.1. Mesures d'action positive

**RECOMMANDATION 14:** ÉLABORER ET ADOPTER UN ARRÊTÉ ROYAL DÉFINISSANT LES HYPOTHÈSES ET LES CONDITIONS DANS LESQUELLES DES MESURES D'ACTION POSITIVE, PRÉVUES À L'ARTICLE ARTICLE 10 DE LA LOI ANTIRACISME ET À L'ARTICLE 10 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION, PEUVENT ÊTRE PRISES; OU, À DÉFAUT D'UN ARRÊTÉ ROYAL, PERMETTRE AU JUGE DE VÉRIFIER LES CONDITIONS POUR MENER UNE ACTION POSITIVE.

La loi antiracisme stipule qu'une mesure d'action positive<sup>159</sup> peut justifier une distinction directe ou indirecte pour autant qu'un certain nombre de conditions<sup>160</sup> soient remplies (article 10, § 1 et 2 loi antiracisme). La loi antidiscrimination contient des dispositions similaires (article 10, § 1 et 2 loi antidiscrimination).

Ces deux lois précisent que, dans le respect des conditions fixées, le Roi détermine par arrêté délibéré en Conseil des ministres les *hypothèses* et les conditions dans lesquelles une mesure d'action positive peut être mise en œuvre (article 10, § 3 loi antiracisme et article 10, § 3 loi antidiscrimination). Dans le domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, les arrêtés royaux sont adoptés après consultation de certains organes (article 10, § 4 loi antiracisme et article 10, § 4 loi antidiscrimination).

Unia a déjà reçu à plusieurs reprises des questions à propos de ces mesures d'action positive.

Ainsi, une compagnie d'assurances souhaitait, dans le cadre d'une initiative de promotion de la diversité, faire appel à une maison de jeunes pour recruter des travailleurs étudiants d'origine étrangère. Une entreprise ayant une pyramide des âges inversée voulait donner temporairement la priorité à de jeunes candidats. Une société de transport organisait des voyages en bus pour les plus de 65 ans. Un musée voulait accorder une réduction aux jeunes parce que des études montraient que ce public était plus difficile à atteindre.

À ce jour, aucun arrêté royal relatif aux mesures d'action positive n'a encore été adopté. Sans ce cadre réglementaire général, il n'est donc juridiquement pas possible d'invoquer un régime d'exception afin de justifier une distinction directe ou indirecte basée sur des critères protégés. La priorité pourrait être accordée à un cadre réglementaire pour des mesures d'action positive dans le domaine des relations de travail. L'élaboration de ce cadre pourrait se faire selon le système actuel des CCT.

Alternativement, on pourrait prévoir qu'à défaut d'un Arrêté royal, il appartient au juge de vérifier au cas par cas le respect des conditions qui permettent une action positive (voir par exemple la formulation de l'article 6, § 4 du Décret de la Communauté française du 12 décembre 2008 relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination).

---

<sup>159</sup> Action positive signifie qu'une inégalité juridique est créée volontairement avec l'intention de parvenir à une égalité de fait de groupes défavorisés, selon Dajo DE PRINS, Stefan SOTTIAUX et Jogchum VRIELINK, *Handboek discriminatierecht*, Malines, Kluwer, 2005, 4.

<sup>160</sup> Ces conditions sont: (1) il doit exister une inégalité manifeste; (2) la disparition de cette inégalité doit être désignée comme un objectif à promouvoir; (3) la mesure d'action positive doit être de nature temporaire, étant de nature à disparaître dès que l'objectif visé est atteint et (4) la mesure d'action positive ne doit pas restreindre inutilement les droits d'autrui.

Au cours de la journée d'étude du 26 février 2016, on a souligné l'importance des mesures d'action positive. Contrairement à la législation antidiscrimination, qui a plutôt un caractère réactif (axée sur des sanctions a posteriori), les mesures d'action positive ont un caractère proactif et suppriment certains obstacles qui empêchent la participation de certains groupes, que ce soit en matière d'emploi ou par rapport à d'autres activités<sup>161</sup>. On a tout particulièrement insisté sur l'importance de telles mesures pour les personnes en situation de handicap, qui ont toujours 50% de chances en moins d'obtenir un emploi durable. Même bien encadrés à l'université, les étudiants handicapés ont souvent du mal à s'insérer sur le marché de l'emploi par la suite<sup>162</sup>.

---

<sup>161</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie\\_Ringelheim.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Aanbevelingen-advies/Julie_Ringelheim.pdf).

<sup>162</sup> [www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick\\_Vandelanotte.pdf](http://www.unia.be/files/Documenten/Artikels/Patrick_Vandelanotte.pdf).

## 2.4. Protection juridique

### 2.4.1. Que dit la loi ?

Loi antiracisme	Loi antidiscrimination
<p>Article 14:</p> <p>§ 1 Lorsqu'une plainte est introduite par ou au bénéfice d'une personne en raison d'une violation de la présente loi intervenue dans un autre domaine que celui des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, celui ou celle contre qui la plainte est dirigée ne peut prendre une mesure préjudiciable à l'encontre de la personne concernée, sauf pour des raisons qui sont étrangères à cette plainte.</p> <p>§ 2 Au sens du § 1er, il y a lieu d'entendre par plainte :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- une plainte motivée introduite par la personne concernée auprès de l'organisation ou de l'institution contre laquelle la plainte est dirigée, conformément aux procédures en vigueur;</li><li>- une plainte motivée introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre;</li><li>- une action en justice introduite par la personne concernée;</li><li>- une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre.</li></ul> <p>La plainte motivée visée à l'alinéa 1er, premier et second tirets est datée, signée et notifiée par lettre recommandée à la poste, dans laquelle sont exposés les griefs adressés à l'auteur de la discrimination alléguée.</p> <p>§ 3 Lorsqu'une mesure préjudiciable est adoptée vis-à-vis de la personne concernée dans un délai de 12 mois suivant l'introduction de la plainte, il appartient à celui ou celle contre qui la plainte est dirigée de prouver que la mesure préjudiciable a été adoptée pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>Lorsqu'une action en justice a été introduite par ou au bénéfice de la personne concernée, le délai de 12 mois visé à l'alinéa premier, est prolongé d'un délai de trois mois suivant le jour où la décision intervenue est passée en force de chose jugée.</p> <p>§ 4 Lorsqu'il a été jugé qu'une mesure préjudiciable a été adoptée en contravention au § 1er, l'auteur de la mesure doit verser à la personne concernée des dommages et intérêts dont le montant correspond, au choix de cette personne, soit à l'indemnisation forfaitaire visée à l'article 16, § 2, soit au dommage que celle-ci a réellement subi. Dans ce dernier cas, il appartient à la personne concernée de prouver l'étendue du préjudice qu'elle a subi.</p> <p>§ 5 La protection visée dans le présent article est également d'application aux personnes qui interviennent comme témoins par le fait que, dans le cadre de l'instruction d'une plainte visée au § 2, elles font connaître à la personne auprès de qui la plainte est introduite, dans un document daté et signé, les faits qu'elles ont elles-mêmes vus ou entendus et qui sont en relation avec la situation qui fait l'objet de la plainte, ou par le fait qu'elles interviennent en tant que</p>	<p>Article 16:</p> <p>§ 1 Lorsqu'une plainte est introduite par ou au bénéfice d'une personne en raison d'une violation de la présente loi intervenue dans un autre domaine que celui des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, celui ou celle contre qui la plainte est dirigée ne peut prendre une mesure préjudiciable à l'encontre de la personne concernée, sauf pour des raisons qui sont étrangères à cette plainte.</p> <p>§ 2 Au sens du § 1er, il y a lieu d'entendre par plainte :</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- une plainte motivée introduite par la personne concernée auprès de l'organisation ou de l'institution contre laquelle la plainte est dirigée, conformément aux procédures en vigueur;</li><li>- une plainte motivée introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre;</li><li>- une action en justice introduite par la personne concernée;</li><li>- une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre.</li></ul> <p>La plainte motivée visée à l'alinéa 1er, premier et second tirets, est datée, signée et notifiée par lettre recommandée à la poste, dans laquelle sont exposés les griefs adressés à l'auteur de la discrimination alléguée.</p> <p>§ 3 Lorsqu'une mesure préjudiciable est adoptée vis-à-vis de la personne concernée dans un délai de douze mois suivant l'introduction de la plainte, il appartient à celui ou celle contre qui la plainte est dirigée de prouver que la mesure préjudiciable a été adoptée pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>Lorsqu'une action en justice a été introduite par ou au bénéfice de la personne concernée, le délai visé à l'alinéa 1er, est prolongé jusqu'à échéance d'un délai de trois mois suivant le jour où la décision intervenue est passée en force de chose jugée.</p> <p>§ 4 Lorsqu'il a été jugé qu'une mesure préjudiciable a été adoptée en contravention au § 1er, l'auteur de la mesure doit verser à la personne concernée des dommages et intérêts dont le montant correspond, au choix de cette personne, soit à l'indemnisation forfaitaire visée à l'article 18 § 2, soit au dommage que celle-ci a réellement subi. Dans ce dernier cas, il appartient à la personne concernée de prouver l'étendue du préjudice qu'elle a subi.</p> <p>§ 5 La protection visée dans le présent article est également d'application aux personnes qui interviennent comme témoins par le fait que, dans le cadre de l'instruction de la plainte visée au § 2, elles font connaître à la personne auprès de qui la plainte est introduite, dans un document daté et signé, les faits qu'elles ont elles-mêmes vus ou entendus et qui sont en relation avec la situation qui fait l'objet de la plainte ou par le fait qu'elles interviennent en tant que témoins en justice.</p>

<p>témoins en justice.</p> <p>§ 6 A la demande de la partie défenderesse, le juge saisi de la demande visée au § 2 peut décider d'abrégier les délais visés au § 3.</p>	<p>§ 6 A la demande de la partie défenderesse, le juge saisi de la demande visée au § 2 peut décider d'abrégier les délais visés au § 3.</p>
<p>Article 15:</p> <p>§ 1 Lorsqu'une plainte est introduite par ou au bénéfice d'une personne en raison d'une violation de la présente loi intervenue dans le domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, l'employeur ne peut adopter une mesure préjudiciable à l'encontre de cette personne, sauf pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>§ 2 Au sens du présent article, une mesure préjudiciable s'entend notamment de la rupture de la relation de travail, de la modification unilatérale des conditions de travail ou de la mesure préjudiciable intervenue après la rupture de la relation de travail.</p> <p>§ 3 Au sens du présent article, il y a lieu d'entendre par plainte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une plainte motivée introduite par la personne concernée au niveau de l'entreprise ou du service qui l'occupe, conformément aux procédures en vigueur;</li> <li>- une plainte motivée introduite par la Direction générale Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, au bénéfice de la personne concernée, à l'encontre de l'entreprise ou du service qui l'occupe;</li> <li>- une plainte motivée introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre auprès de l'entreprise ou du service qui l'occupe;</li> <li>- une action en justice introduite par la personne concernée;</li> <li>- une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêt ou par le Centre.</li> </ul> <p>La plainte motivée visée à l'alinéa 1er, premier à second tirets est datée, signée et notifiée par lettre recommandée à la poste, dans laquelle sont exposés les griefs adressés à l'auteur de la discrimination alléguée.</p> <p>§ 4 Lorsque l'employeur adopte une mesure préjudiciable vis-à-vis de la personne concernée dans un délai de douze mois suivant l'introduction de la plainte, il appartient à celui ou celle contre qui la plainte est dirigée de prouver que la mesure préjudiciable a été adoptée pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>Lorsqu'une action en justice a été introduite par ou au bénéfice de la personne concernée, le délai de douze mois visé à l'alinéa premier, est prolongé jusqu'à échéance d'un délai de trois mois suivant le jour où la décision intervenue est passée en force de chose jugée.</p> <p>§ 5 Lorsque l'employeur adopte une mesure préjudiciable à l'encontre de la personne concernée en contravention avec le § 1er, cette personne ou le groupement d'intérêts auquel elle est affiliée demande sa réintégration dans l'entreprise ou le service ou de lui laisser exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment.</p> <p>La demande est introduite par une lettre recommandée à la</p>	<p>Article 17:</p> <p>§ 1 Lorsqu'une plainte est introduite par ou au bénéfice d'une personne en raison d'une violation de la présente loi survenue dans le domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, l'employeur ne peut adopter une mesure préjudiciable à l'encontre de cette personne, sauf pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>§ 2 Au sens du présent article, une mesure préjudiciable s'entend notamment de la rupture de la relation de travail, de la modification unilatérale des conditions de travail ou de la mesure préjudiciable intervenue après la rupture de la relation de travail.</p> <p>§ 3 Au sens du présent article, il y a lieu d'entendre par plainte :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- une plainte motivée introduite par la personne concernée au niveau de l'entreprise ou du service qui l'occupe, conformément aux procédures en vigueur;</li> <li>- une plainte motivée introduite par la Direction générale Contrôle des lois sociales du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale, au bénéfice de la personne concernée, à l'encontre de l'entreprise ou du service qui l'occupe;</li> <li>- une plainte motivée introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre auprès de l'entreprise ou du service qui l'occupe;</li> <li>- une action en justice introduite par la personne concernée;</li> <li>- une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre.</li> </ul> <p>La plainte motivée visée à l'alinéa 1er, premier à troisième tirets, est datée, signée et notifiée par lettre recommandée à la poste, dans laquelle sont exposés les griefs adressés à l'auteur de la discrimination alléguée.</p> <p>§ 4 Lorsque l'employeur adopte une mesure préjudiciable vis-à-vis de la personne concernée dans un délai de douze mois suivant l'introduction de la plainte, il appartient à celui ou celle contre qui la plainte est dirigée de prouver que la mesure préjudiciable a été adoptée pour des motifs qui sont étrangers à cette plainte.</p> <p>Lorsqu'une action en justice a été introduite par ou au bénéfice de la personne concernée, le délai visé à l'alinéa 1er, est prolongé jusqu'à échéance d'un délai de trois mois suivant le jour où la décision intervenue est passée en force de chose jugée.</p> <p>§ 5 Lorsque l'employeur adopte une mesure préjudiciable à l'encontre de la personne concernée en contravention au § 1er, cette personne ou le groupement d'intérêts auquel elle est affiliée demande sa réintégration dans l'entreprise ou le service ou de lui laisser exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment.</p> <p>La demande est introduite par lettre recommandée à la</p>

poste dans les trente jours qui suivent la date de la notification du préavis, de la rupture sans préavis ou de la modification unilatérale des conditions de travail. L'employeur doit prendre position sur cette demande dans le délai de trente jours suivant sa notification.

L'employeur qui réintègre la personne dans l'entreprise ou dans son précédent service ou lui laisse exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment, est tenu de payer la rémunération perdue du fait du licenciement ou de la modification des conditions de travail, et de verser les cotisations des employeurs et des travailleurs afférentes à cette rémunération.

Le présent paragraphe ne s'applique pas lorsque la mesure préjudiciable intervient après la cessation de la relation de travail.

§ 6 A défaut de réintégration ou de lui laisser exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment suivant la demande visée au § 5, alinéa 1er, et lorsque la mesure préjudiciable a été jugée contraire aux dispositions du § 1er, l'employeur doit payer à la personne concernée une indemnité égale, selon le choix de cette personne, soit à un montant forfaitaire correspondant à la rémunération brute de six mois, soit au préjudice réellement subi par la personne concernée, à charge pour celui-ci de prouver l'étendue de ce préjudice, dans ce dernier cas.

§ 7 L'employeur est tenu de payer la même indemnité, sans que la personne ou le groupement d'intérêts auquel elle est affiliée doive introduire la demande visée au § 5 tendant à sa réintégration dans l'entreprise ou le service ou tendant à exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment :

1° lorsque la juridiction compétente a considéré comme établis les faits de discrimination qui forment l'objet de la plainte;

2° lorsque la personne concernée rompt la relation de travail, parce que le comportement de l'employeur est contraire aux dispositions du § 1er, ce qui constitue selon la personne concernée un motif de rompre la relation de travail sans préavis ou d'y mettre un terme avant son expiration;

3° lorsque l'employeur a rompu la relation de travail pour motif grave, et pour autant que la juridiction compétente a estimé cette rupture non fondée et en contradiction avec les dispositions du § 1er.

§ 8 Lorsque la mesure préjudiciable intervient après la cessation de la relation de travail et qu'elle est jugée contraire au § 1er, l'employeur est tenu de payer à la victime l'indemnité prévue au § 6.

§ 9 La protection visée dans cet article est également d'application aux personnes qui interviennent comme témoins par le fait que, dans le cadre de l'instruction d'une plainte visée au § 3, elles font connaître auprès de la personne chez qui la plainte est introduite, dans un document daté et signé, les faits qu'elles ont elles-mêmes vus ou entendus et qui sont en relation avec la situation qui fait l'objet d'une plainte ou par le fait qu'elles interviennent en tant que témoins en justice.

§ 10 Les dispositions du présent article sont également

poste dans les trente jours qui suivent la date de la notification du préavis, de la rupture sans préavis ou de la modification unilatérale des conditions de travail. L'employeur doit prendre position sur cette demande dans le délai de trente jours suivant sa notification.

L'employeur qui réintègre la personne dans l'entreprise ou dans son précédent service ou lui laisse exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment est tenu de payer la rémunération perdue du fait du licenciement ou de la modification des conditions de travail et de verser les cotisations des employeurs et des travailleurs afférentes à cette rémunération.

Le présent paragraphe ne s'applique pas lorsque la mesure préjudiciable intervient après la cessation de la relation de travail.

§ 6 A défaut de réintégration ou de lui laisser exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment suivant la demande visée au § 5, alinéa 1er, et lorsque la mesure préjudiciable a été jugée contraire aux dispositions du § 1er, l'employeur doit payer à la personne concernée une indemnité égale, selon le choix de cette personne, soit à un montant forfaitaire correspondant à la rémunération brute de six mois, soit au préjudice réellement subi par la personne concernée, à charge pour celui-ci de prouver l'étendue de ce préjudice, dans ce dernier cas.

§ 7 L'employeur est tenu de payer la même indemnité, sans que la personne ou le groupement d'intérêts auquel elle est affiliée doive introduire la demande visée au § 5 tendant à sa réintégration dans l'entreprise ou le service ou tendant à exercer sa fonction sous les mêmes conditions que précédemment :

1° lorsque la juridiction compétente a considéré comme établis les faits de discrimination qui forment l'objet de la plainte;

2° lorsque la personne concernée rompt la relation de travail, parce que le comportement de l'employeur viole les dispositions du § 1er, ce qui constitue selon la personne concernée un motif de rompre la relation de travail sans préavis ou pour y mettre un terme avant son expiration;

3° lorsque l'employeur a rompu la relation de travail pour motif grave, et pour autant que la juridiction compétente a estimé cette rupture non fondée et en contradiction avec les dispositions du § 1er.

§ 8 Lorsque la mesure préjudiciable intervient après la cessation de la relation de travail et qu'elle est jugée contraire au § 1er, l'employeur est tenu de payer à la victime l'indemnité visée au § 6.

§ 9 La protection visée dans le présent article est également d'application aux personnes qui interviennent comme témoins par le fait que, dans le cadre de l'instruction de la plainte visée au § 3, elles font connaître à la personne auprès de qui la plainte est introduite, dans un document daté et signé, les faits qu'elles ont elles-mêmes vus ou entendus et qui sont en relation avec la situation qui fait l'objet de la plainte ou par le fait qu'elles interviennent en tant que témoins en justice.

§ 10 Les dispositions du présent article sont également

<p>d'application aux personnes autres que des employeurs qui occupent des personnes dans le cadre de relations de travail, ou qui leur assignent des tâches.</p>	<p>d'application aux personnes autres que des employeurs qui occupent des personnes dans le cadre de relations de travail, ou qui leur assignent des tâches.</p>
<p>Article 16:</p> <p>§ 1 En cas de discrimination, la victime peut réclamer une indemnisation de son préjudice en application du droit de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle.</p> <p>Dans les circonstances ci-après visées, la personne qui a contrevenu à l'interdiction de la discrimination doit verser à la victime une indemnité correspondant, selon le choix de la victime, soit à une somme forfaitaire fixée conformément au § 2, soit au dommage réellement subi par la victime. Dans ce dernier cas, la victime doit prouver l'étendue du préjudice par elle subi.</p> <p>§ 2 Les dommages et intérêts forfaitaires visés au § 1er sont fixés comme suit :</p> <p>1° hors l'hypothèse visée ci-après, l'indemnisation forfaitaire du préjudice moral subi du fait d'une discrimination est fixé à un montant de 650 euros; ce montant est porté à 1.300 euros dans le cas où le contrevenant ne peut démontrer que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination, ou en raison d'autres circonstances, telles que la gravité du préjudice moral subi;</p> <p>2° si la victime réclame l'indemnisation du préjudice moral et matériel qu'elle a subi du fait d'une discrimination dans le cadre des relations de travail ou des régimes complémentaires de sécurité sociale, l'indemnisation forfaitaire pour le dommage matériel et moral équivaut à six mois de rémunération brute, à moins que l'employeur ne démontre que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination; dans cette dernière hypothèse, l'indemnisation forfaitaire pour le préjudice matériel et moral est limitée à trois mois de rémunération brute; si le préjudice matériel résultant d'une discrimination dans le cadre des relations de travail ou des régimes complémentaires de sécurité sociale peut néanmoins être réparé par le biais de l'application de la sanction de nullité prévue à l'article 13, les dommages et intérêts forfaitaires sont fixés selon les dispositions du point 1°.</p>	<p>Article 18:</p> <p>§ 1 En cas de discrimination, la victime peut réclamer une indemnisation de son préjudice en application du droit de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle.</p> <p>Dans les circonstances ci-après visées, la personne qui a contrevenu à l'interdiction de la discrimination doit verser à la victime une indemnité correspondant, selon le choix de la victime, soit à une somme forfaitaire fixée conformément au § 2, soit au dommage réellement subi par la victime. Dans ce dernier cas, la victime doit prouver l'étendue du préjudice par elle subi.</p> <p>§ 2 Les dommages et intérêts forfaitaires visés au § 1er sont fixés comme suit :</p> <p>1° hors l'hypothèse visée ci-après, l'indemnisation forfaitaire du préjudice moral subi du fait d'une discrimination est fixé à un montant de 650 euros; ce montant est porté à 1.300 euros dans le cas où le contrevenant ne peut démontrer que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination, ou en raison d'autres circonstances, telles que la gravité du préjudice moral subi;</p> <p>2° si la victime réclame l'indemnisation du préjudice moral et matériel qu'elle a subi du fait d'une discrimination dans le cadre des relations de travail ou des régimes complémentaires de sécurité sociale, l'indemnisation forfaitaire pour le dommage matériel et moral équivaut à six mois de rémunération brute, à moins que l'employeur ne démontre que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination; dans cette dernière hypothèse, l'indemnisation forfaitaire pour le préjudice matériel et moral est limitée à trois mois de rémunération brute; si le préjudice matériel résultant d'une discrimination dans le cadre des relations de travail ou des régimes complémentaires de sécurité sociale peut néanmoins être réparé par le biais de l'application de la sanction de nullité prévue à l'article 15, les dommages et intérêts forfaitaires sont fixés selon les dispositions du point 1°.</p>
<p>Article 18:</p> <p>§ 1 A la demande de la victime de la discrimination, du Centre, de l'un des groupements d'intérêts, du ministère public ou, selon la nature de l'acte, de l'auditorat du travail, le président du tribunal de première instance, ou, selon la nature de l'acte, le président du tribunal du travail ou du tribunal de commerce, constate l'existence et ordonne la cessation d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement aux dispositions de la présente loi.</p> <p>Le président du tribunal peut ordonner la levée de la cessation dès qu'il est prouvé qu'il a été mis fin aux infractions.</p> <p>§ 2 A la demande de la victime, le président du tribunal peut octroyer à celle-ci l'indemnisation forfaitaire visée à l'article 16, § 2.</p>	<p>Article 20:</p> <p>§ 1 A la demande de la victime de la discrimination, du Centre, de l'un des groupements d'intérêts, du ministère public ou, selon la nature de l'acte, de l'auditorat du travail, le président du tribunal de première instance, ou, selon la nature de l'acte, le président du tribunal du travail ou du tribunal de commerce, constate l'existence et ordonne la cessation d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement aux dispositions de la présente loi.</p> <p>Le président du tribunal peut ordonner la levée de la cessation dès qu'il est prouvé qu'il a été mis fin aux infractions.</p> <p>§ 2 A la demande de la victime, le président du tribunal peut octroyer à celle-ci l'indemnisation forfaitaire visée à l'article 18, § 2.</p>

<p>§ 3 Le président du tribunal peut prescrire l'affichage de sa décision ou du résumé qu'il en rédige, pendant le délai qu'il détermine, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des établissements du contrevenant ou des locaux lui appartenant, et ordonner la publication ou la diffusion de son jugement ou du résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière, le tout aux frais du contrevenant.</p> <p>Ces mesures de publicité ne peuvent être prescrites que si elles sont de nature à contribuer à la cessation de l'acte incriminé ou de ses effets.</p> <p>§ 4 L'action fondée sur le § 1er est formée et instruite selon les formes du référé.</p> <p>Elle peut être formée par requête, établie en quatre exemplaires et envoyée par lettre recommandée à la poste ou déposée au greffe de la juridiction compétente.</p> <p>Sous peine de nullité, la requête contient :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° l'indication des jours, mois et an;</li> <li>2° les nom, prénoms, profession et domicile du requérant;</li> <li>3° les nom et adresse de la personne physique ou morale contre laquelle la demande est formée.</li> <li>4° l'objet et l'exposé des moyens de la demande.</li> </ol> <p>Le greffier du tribunal avertit sans délai la partie adverse par pli judiciaire, auquel est joint un exemplaire de la requête, et l'invite à comparaître au plus tôt trois jours, au plus tard huit jours après l'envoi du pli judiciaire.</p> <p>Il est statué sur l'action nonobstant toute poursuite exercée en raison des mêmes faits devant toute juridiction pénale.</p> <p>Lorsque les faits soumis au juge pénal font l'objet d'une action en cessation, il ne peut être statué sur l'action pénale qu'après qu'une décision coulée en force de chose jugée ait été rendue relativement à l'action en cessation. La prescription de l'action publique est suspendue pendant la surséance.</p> <p>Le jugement est exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution. Il est communiqué par le greffier de la juridiction, sans délai, à toutes les parties et au procureur du Roi.</p> <p>§ 5 Les dispositions du présent article ne portent pas préjudice aux compétences du Conseil d'Etat, telles que définies par les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat.</p>	<p>§ 3 Le président du tribunal peut prescrire l'affichage de sa décision ou du résumé qu'il en rédige, pendant le délai qu'il détermine, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des établissements du contrevenant ou des locaux lui appartenant, et ordonner la publication ou la diffusion de son jugement ou du résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière, le tout aux frais du contrevenant.</p> <p>Ces mesures de publicité ne peuvent être prescrites que si elles sont de nature à contribuer à la cessation de l'acte incriminé ou de ses effets.</p> <p>§ 4 L'action fondée sur le § 1er est formée et instruite selon les formes du référé.</p> <p>Elle peut être formée par requête, établie en quatre exemplaires et envoyée par lettre recommandée à la poste ou déposée au greffe de la juridiction compétente.</p> <p>Sous peine de nullité, la requête contient :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1° l'indication des jours, mois et année;</li> <li>2° les nom, prénoms, profession et domicile du requérant;</li> <li>3° les nom et adresse de la personne physique ou morale contre laquelle la demande est formée;</li> <li>4° l'objet et l'exposé des moyens de la demande.</li> </ol> <p>Le greffier du tribunal avertit sans délai la partie adverse par pli judiciaire, auquel est joint un exemplaire de la requête, et l'invite à comparaître au plus tôt trois jours, au plus tard huit jours après l'envoi du pli judiciaire.</p> <p>Il est statué sur l'action nonobstant toute poursuite exercée en raison des mêmes faits devant toute juridiction pénale.</p> <p>Lorsque les faits soumis au juge pénal font l'objet d'une action en cessation, il ne peut être statué sur l'action pénale qu'après qu'une décision coulée en force de chose jugée ait été rendue relativement à l'action en cessation. La prescription de l'action publique est suspendue pendant la surséance.</p> <p>Le jugement est exécutoire par provision, nonobstant tout recours et sans caution. Il est communiqué par le greffier de la juridiction, sans délai, à toutes les parties et au procureur du Roi.</p> <p>§ 5 Les dispositions du présent article ne portent pas préjudice aux compétences du Conseil d'Etat, telles que définies par les lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'Etat.</p>
---	--

## 2.4.2. Points d'attention

### 2.4.2.1. Protection contre des représailles

**RECOMMANDATION 15: LE MÉCANISME DE PROTECTION DES ARTICLES 14 ET 15 DE LA LOI ANTIRACISME ET 16 ET 17 DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION EST TROP FORMALISTE ET EST LIMITÉ À LA VICTIME ET AUX TÉMOINS. CE MÉCANISME (I) DEVRAIT ENTRER EN VIGUEUR DÈS LE MOMENT OÙ IL PEUT ÊTRE DÉMONTRÉ QUE CELUI CONTRE QUI LA PLAINE EST DIRIGÉE OU L'EMPLOYEUR ÉTAIT INFORMÉ DE LA PLAINE OU NE POUVAIT L'IGNORER ET (II) DEVRAIT AUSSI S'APPLIQUER AUX LANCEURS D'ALERTE.**

Tant la loi antiracisme que la loi antidiscrimination contiennent un mécanisme de **protection contre les représailles** quand une **plainte** a été déposée.

Le **mécanisme de protection** interdit à celui qui est visé par la plainte (ou à l'employeur) de prendre des mesures préjudiciables, sauf pour des raisons étrangères à la plainte (articles 14, § 1 et 15, § 1 loi antiracisme et articles 16, § 1 et 17, § 1 loi antidiscrimination). C'est à lui aussi (ou à l'employeur) qu'incombe la charge de la preuve (articles 14, § 3 et 15, § 4 loi antiracisme et articles 16, § 3 et 17, § 4 loi antidiscrimination).

La loi définit – de manière très restrictive – ce qu'il faut entendre par '**plainte**' : (i) une plainte (sous la forme d'une lettre datée, signée et notifiée par lettre recommandée) introduite par la personne concernée auprès de l'organisation ou de l'institution contre laquelle la plainte est dirigée, (ii) une plainte (sous la forme d'une lettre datée, signée et notifiée par lettre recommandée) introduite par un groupement d'intérêts ou par le Centre, (iii) une action en justice introduite par la personne concernée et (iv) une action en justice introduite au bénéfice de la personne concernée par un groupement d'intérêts ou par le Centre (articles 14, § 2 et 15, § 3 loi antiracisme et articles 16, § 2 et 17, § 3 loi antidiscrimination).

Il s'ensuit que le mécanisme de protection ne pourra pas entrer en action dans un certain nombre de cas, par exemple quand un travailleur dépose plainte auprès de la police (et non auprès de son employeur), quand un travailleur intérimaire dépose plainte auprès de l'organisation ou de l'institution à laquelle il est temporairement affecté (et non auprès de son employeur) ou encore lorsqu'il s'adresse oralement au responsable hiérarchique.

La protection contre les représailles ne s'applique pas seulement à la personne qui a déposé plainte, mais aussi à des personnes qui **interviennent comme témoins** par le fait que, dans le cadre de l'instruction d'une plainte, elles font connaître à la personne auprès de qui la plainte est introduite, dans un document daté et signé, les faits qu'elles ont vus ou entendus ou par le fait qu'elles interviennent en tant que témoins en justice (articles 14, § 5 et 15, § 9 loi antiracisme et articles 16, § 5 et 17, § 9 loi antidiscrimination). La protection du témoin n'entre en vigueur qu'après le dépôt d'une plainte formelle par la victime.

L'article 9 de la directive européenne 2000/43/CE (dite 'directive race') oblige les États membres à prendre dans leur législation les mesures nécessaires pour protéger les personnes contre tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement. L'article 11 de la 'directive cadre' 2000/78/CE les oblige à prendre dans leur législation les mesures nécessaires pour protéger les travailleurs contre tout licenciement ou tout autre traitement défavorable par l'employeur en réaction à une plainte formulée au niveau de l'entreprise ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement. Dans le cadre du principe d'un accès effectif à la justice, nous avons déjà fait remarquer plus haut que la protection juridique contre les représailles reste aujourd'hui très théorique en cas de plainte pour discrimination.

En ce qui concerne la 'directive cadre' 2000/78/CE, la Commission européenne a souligné la mauvaise transposition par la Belgique de l'article 11 de cette directive : "La Commission fait observer que la loi modifiée n'accorde une protection qu'au plaignant et aux témoins dont les déclarations signées ont été envoyées à la personne ayant reçu la plainte. La Commission rappelle que la directive ne limite pas la protection au plaignant et aux témoins officiels, mais qu'elle protège les travailleurs (sans aucune restriction) contre tout licenciement ou tout autre traitement défavorable par l'employeur en réaction à une plainte formulée au

niveau de l'entreprise ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement"<sup>163</sup>.

Unia estime nécessaire de réduire le formalisme qui entoure la protection contre les représailles. Ce mécanisme de protection devrait entrer en vigueur dès le moment où il peut être démontré que celui contre qui la plainte est dirigée ou l'employeur pouvait raisonnablement être informé de la plainte, par exemple après un témoignage dans la presse ou grâce à des collègues bienveillants.

Par ailleurs, ce mécanisme ne devrait pas seulement s'appliquer aux victimes et aux témoins, mais aussi aux lanceurs d'alerte, par exemple, indépendamment de la victime et de savoir si celle-ci dépose ou non une plainte formelle.

#### **2.4.2.2. Montant des dommages et intérêts forfaitaires**

##### **RECOMMANDATION 16: MAJORER ET INDEXER L'INDEMNISATION FORFAITAIRE POUR PRÉJUDICE MORAL EN DEHORS DES RELATIONS DE TRAVAIL ET PRÉVOIR, DANS CERTAINS CAS, DES MONTANTS FORFAITAIRES POUR LE PRÉJUDICE MATÉRIEL.**

En dehors du domaine des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale, l'indemnisation forfaitaire ne couvre que le préjudice moral. La loi ne prévoit pas de montant forfaitaire pour le préjudice matériel. Compte tenu de la grande diversité de situations susceptibles de se présenter (par exemple refus de location, refus de conclure un contrat...), le législateur a estimé qu'il serait trop difficile de fixer un montant forfaitaire pour le préjudice matériel.

L'indemnisation forfaitaire pour préjudice moral est très faible (1.300 euros) et peut en outre être réduite de moitié si le contrevenant peut démontrer que le traitement défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination (article 16, § 2, 1° loi antiracisme et article 18, § 2, 1° loi antidiscrimination). De plus, les montants forfaitaires prévus par la loi ne sont pas indexés.

Le faible niveau de ces montants forfaitaires, combiné aux frais élevés et à la longueur de la procédure, dissuade la victime d'intenter une action en justice et de faire valoir ses droits. Or, nous avons déjà souligné plus haut le principe d'un accès effectif à la justice et l'utilité de la possibilité d'intenter une action en réparation collective. Cela rend aussi les sanctions inefficaces, non proportionnelles et non dissuasives.

En cas de discrimination sur le marché du logement, les signalements reçus par Unia montrent par exemple qu'il y a souvent un préjudice matériel élevé, mais difficile à prouver. L'indemnisation forfaitaire du préjudice moral est tellement faible que cela ôte à la victime toute motivation d'intenter une action en justice.

Le législateur devrait relever et indexer les dommages et intérêts forfaitaires pour préjudice moral.

S'agissant du préjudice matériel, plusieurs pistes sont envisageables. Par exemple fixer une indemnisation forfaitaire globale plus élevée couvrant aussi bien le préjudice moral que matériel

---

<sup>163</sup> Commission européenne, *Avis motivé adressé au Royaume de Belgique au titre de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en raison de la non-transposition de la directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p.16)*, 16 juin 2011, 2007/2007 C(2011) 3982 def.

(sans préjudice de la possibilité de prouver le préjudice matériel réel), déterminer une indemnisation forfaitaire pour le préjudice matériel dans une série de situations fréquentes ...

### 2.4.2.3. Caractère obligatoire de l'indemnité forfaitaire

**RECOMMANDATION 17: PRÉCISER QUE L'INDEMNITÉ FORFAITAIRE EST (OBLIGATOIREMENT) OCTROYÉE PAR LE JUGE DE LA CESSATION SI LA DISCRIMINATION A ÉTÉ ÉTABLIE ET SI LA VICTIME DEMANDE UNE RÉPARATION FORFAITAIRE DU PRÉJUDICE.**

Conformément à la loi antiracisme et à la loi antidiscrimination, le président du tribunal *peut*, à la demande de la victime, octroyer à celle-ci l'indemnité forfaitaire, visée respectivement à l'article 16, § 2 et à l'article 18, § 2 (article 18, § 2 loi antiracisme et article 20, § 2 loi antidiscrimination).

D'un autre côté, la loi antiracisme et la loi antidiscrimination stipulent que la victime d'une discrimination peut réclamer une indemnité en application du droit de la responsabilité contractuelle ou extra-contractuelle et que *"dans les circonstances ci-après visées, la personne qui a contrevenu à l'interdiction de la discrimination doit verser à la victime une indemnité correspondant, selon le choix de la victime, soit à une somme forfaitaire fixée conformément au § 2, soit au dommage réellement subi par la victime"* (article 16, § 1 loi antiracisme et article 18, § 1 loi antidiscrimination).

Cette contradiction entre les deux termes 'peut' (article 18, § 2 de la loi antiracisme et article 20, § 2 loi antidiscrimination) et 'doit' (article 16, § 1 loi antiracisme et article 18, § 1 loi antidiscrimination) entraîne un flou dans la jurisprudence sur le caractère obligatoire ou non de l'indemnité forfaitaire.

C'est ainsi que le président du Tribunal de première instance de Bruxelles a jugé (en réponse à une demande d'indemnité forfaitaire pour préjudice moral en dehors des relations de travail et des régimes complémentaires de sécurité sociale) qu'il ne suffisait pas d'affirmer que la loi rendait possible la demande d'une indemnité forfaitaire pour considérer celle-ci comme automatiquement acquise<sup>164</sup>.

Cependant, le projet de loi 2722/1 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination mentionne que, dans le système proposé, les dommages et intérêts forfaitaires peuvent être prononcés par :

- le juge de la cessation devant lequel un acte discriminatoire est dénoncé ;
- la juridiction ordinaire, saisie par application du droit commun, devant laquelle un acte discriminatoire est dénoncé ;
- la juridiction (ordinaire ou de cessation) devant laquelle un acte de représailles hors du domaine de l'emploi est dénoncé<sup>165</sup>.

En outre, la compétence du juge de la cessation avait été jugée trop limitée avant même la réforme de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination en 2007. On souhaitait donc l'étendre à la possibilité d'accorder à la victime des dommages et intérêts satisfaisants. La nouvelle loi prévoyait une indemnisation forfaitaire de manière à rendre superflu tout débat sur le préjudice (la procédure en référé étant en effet considérée comme une procédure d'urgence). En accordant à la victime un droit automatique à une indemnisation forfaitaire et en confiant au président siégeant comme en

<sup>164</sup> Trib. Bruxelles, 25 janvier 2011.

<sup>165</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/001, p. 28.

référé la compétence pour l'octroyer, on permettait à la victime d'obtenir à la fois la cessation de la discrimination et l'indemnité forfaitaire au moyen d'une seule procédure<sup>166</sup>.

L'article 15 de la directive européenne 2000/43/CE (dite 'directive 'race') et l'article 17 de la 'directive cadre' 2000/78/CE précisent encore que les États membres doivent prévoir des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, qui peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime. En ce sens, l'indemnité forfaitaire est une sanction automatique qui relève du droit civil et qui vise à dissuader les citoyens qui voudraient enfreindre la loi. Elle n'a donc pas une visée purement remédiate, mais est tout autant destinée à assurer l'effet utile des directives précitées.

On peut dès lors déduire de ces considérations ainsi que du texte des articles 16, § 1 de la loi antiracisme et 18, § 1 de la loi antidiscrimination que le terme '*peut*', à l'article 18, § 2 de la loi antiracisme et à l'article 20, § 2 de la loi antidiscrimination, ne signifie pas que 'le juge peut répondre à cette demande, mais n'est pas tenu de le faire'. Les articles 18, § 2 de la loi antiracisme et 20, § 2 de la loi antidiscrimination visent à déterminer les compétences et signifient que le juge de la cessation est compétent ('peut') pour octroyer une indemnité forfaitaire à la demande de la victime.

#### **2.4.2.4. Action en cessation (durée)**

**RECOMMANDATION 18:** ASSORTIR LA DURÉE DES PROCÉDURES D'ACTION EN CESSATION D'UN DÉLAI LÉGAL.

L'action en cessation a pour but de produire rapidement un résultat et de mettre rapidement un terme à une discrimination. En pratique, cet objectif n'est pas toujours atteint.

Il a été fait remarquer ci-dessus que l'objectif consistant à permettre une constatation rapide de la discrimination et d'en ordonner la cessation, comme en référé, est rarement réalisé en pratique (voir 1.2.3.1.), ce qui constitue un obstacle supplémentaire à un accès effectif à la justice.

Le législateur devrait prévoir une garantie de procédure en assortissant l'action en cessation d'un délai légal, dans le respect des droits de la défense.

#### **2.4.2.5. Publicité**

**RECOMMANDATION 19:** RENDRE ANONYME LE NOM DE LA VICTIME EN CAS D'AFFICHAGE DE LA DÉCISION OU DU RÉSUMÉ DE CELLE-CI.

La loi antiracisme et la loi antidiscrimination prévoient la possibilité d'afficher la décision de justice ou un résumé de celle-ci à l'intérieur et à l'extérieur des établissements du contrevenant ou des locaux qui lui appartiennent (articles 18, § 3 loi antiracisme et 20, § 3 loi antidiscrimination). C'est un élément de la sanction infligée à l'auteur d'une discrimination. La mention du nom de la victime est superflue : la discrimination ne porte pas sur la personne en tant que telle, mais bien sur le critère qui lui est attaché. La mention du nom de la victime peut aussi avoir des effets négatifs.

Une salle de bowling avait demandé à une jeune femme voilée d'ôter son foulard. En effet, le règlement d'ordre intérieur de l'établissement interdisait tous les couvre-chefs, pour des raisons de sécurité. Le tribunal a estimé qu'il s'agissait d'un cas de discrimination indirecte fondée sur la conviction religieuse. La salle de bowling a entre autres été condamnée à afficher un extrait du jugement, et au

---

<sup>166</sup> Chambre des Représentants 2006-2007, Projet de loi 2722/001, p. 26-28 et Cour Const., 12 février 2009, arrêt n° 17/2009, attendu B.26.9-10.

moins la partie contenant les dispositions, pendant une durée minimale d'un mois au même endroit que celui où le règlement d'ordre intérieur était porté à la connaissance du public<sup>167</sup>.

#### 2.4.2.6. Délai de prescription

**RECOMMANDATION 20: PRÉVOIR UN DÉLAI DE PRESCRIPTION RAISONNABLE, PAR EXEMPLE DE CINQ ANS, POUR TOUTES LES ACTIONS DANS LE DOMAINE DU DROIT DU TRAVAIL BASÉES SUR LA LOI ANTIRACISME ET LA LOI ANTIDISCRIMINATION (OU LA LOI DU 4 AOÛT 1996 RELATIVE AU BIEN-ÊTRE DES TRAVAILLEURS), À CONDITION QU'IL Y AIT UN LIEN AVEC L'UN DES CRITÈRES PROTÉGÉS.**

La loi antiracisme et la loi antidiscrimination ne contiennent pas de dispositions spécifiques relatives au délai de prescription. Cela engendre des situations floues, par exemple dans le domaine du droit du travail, et c'est un facteur d'incertitude juridique.

Le délai de prescription **de cinq ans**, en vigueur dans le droit commun, peut s'appliquer à des demandes d'indemnisation en cas de **responsabilité extracontractuelle** (par exemple en cas de refus discriminatoire de conclure un contrat de travail - article 2262bis, § 1, 2<sup>e</sup> alinéa Code civil). Ce délai prend cours le lendemain du jour où la personne lésée a eu connaissance du dommage ou de son aggravation et de l'identité de la personne responsable. Les demandes d'indemnisation pour préjudice en raison d'une responsabilité extracontractuelle sont de toute façon prescrites après un délai de vingt ans à dater du lendemain du jour où s'est produit le fait qui a provoqué le dommage (article 2262bis, § 1, 3<sup>e</sup> alinéa Code civil).

En revanche, s'il s'agit de demandes d'indemnisation pour un dommage résultant d'une **responsabilité contractuelle** ou d'un **concours de responsabilité contractuelle et extracontractuelle** (par exemple en cas de licenciement discriminatoire), il y a un doute. L'article 15 de la loi sur les contrats de travail stipule que les actions en justice qui résultent du contrat de travail sont prescrites **un an** après la fin de ce contrat (ou cinq ans après le fait qui a donné lieu à l'action, sans que ce délai ne puisse dépasser un an après la fin de la convention). **Dans la pratique, un délai de prescription d'un an est extrêmement court pour analyser une plainte pour discrimination, rechercher une solution extrajudiciaire et/ou conclure une enquête. Unia demande donc qu'un délai de prescription raisonnable, par exemple de cinq ans, soit prévu.**

Le non-respect des dispositions de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail constitue un **délit**. En vertu de l'article 80 de cette loi, les infractions aux dispositions de la loi et de ses arrêtés d'exécution sont sanctionnées conformément au Code pénal social (article 119 et ss. CP soc.). La loi antiracisme contient également des dispositions pénales (article 19 et ss. loi antiracisme) qui se réfèrent à des délits<sup>168</sup>. L'article 26 de la loi contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale stipule que l'action civile résultant d'une infraction se prescrit selon les règles du Code civil (ou des lois particulières qui sont applicables à l'action en dommages et intérêts), mais ne peut pas se prescrire avant l'action publique. Il résulte d'un arrêt du 8 juillet 1955 de la Cour de Cassation que le délai de prescription de l'action civile qui découle d'un

<sup>167</sup> Trib. Bruxelles, 25 janvier 2011.

<sup>168</sup> Voir à ce sujet Alain DE NAUW, *Inleiding tot het algemeen strafrecht*, Bruges, Die Keure, 2008, p. 46-51 (n° 90-93).

délict est d'ordre public<sup>169</sup>. En outre, depuis l'amendement (par la loi du 10 juin 1998) de la loi contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale, l'article 15 de la loi sur les contrats de travail ne constitue plus une dérogation légale spéciale au sens de l'article 26 de la loi contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale.

Selon un arrêt de la Cour de Cassation du 20 avril 2009, l'article 26 de cette loi s'applique à toute action civile qui vise une condamnation et qui est basée sur des faits permettant de présumer l'existence d'un délit, même lorsque ces faits constituent également un manquement contractuel et que l'objet de la requête consiste en l'exécution de l'engagement contractuel<sup>170</sup>.

Le délai de prescription d'une action publique est lié à la nature de l'infraction. Pour les délits, ce délai est de **cinq ans** (article 21, 1<sup>er</sup> alinéa de la loi contenant le titre préliminaire du Code de procédure pénale). La question de savoir si une pratique commerciale constitue ou non une infraction (un délit) peut faire l'objet de discussions, par exemple en cas de doute sur l'intention, la qualification (intimidation, harcèlement, incitation à...) ...

---

<sup>169</sup> Cass., 8 juillet 1955, Arr. Cass., 1945-1955, p. 917.

<sup>170</sup> Cass., 20 avril 2009, n° S.08.0015.N.

## 2.5. Dispositions pénales, modification du Code pénal et article 150 de la Constitution

On peut distinguer trois types de dispositions dans le volet pénal de la loi antiracisme et la loi antidiscrimination : des dispositions relatives (i) aux **discriminations**, (ii) aux **discours de haine** et (iii) aux **délits de haine**.

### 2.5.1. Discriminations

#### 2.5.1.1. Que dit la loi ?

	Loi antiracisme	Loi antidiscrimination
DISCRIMINATION BIENS ET SERVICES	<p>Article 24:</p> <p>Quiconque, dans le domaine visé à l'article 5, § 1er, 1°, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de l'un des critères protégés, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement.</p> <p>Les mêmes peines sont applicables lorsque la discrimination est commise à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou leurs membres en raison de l'un des critères protégés.</p>	
DISCRIMINATION TRAVAIL	<p>Article 25:</p> <p>Quiconque, dans le domaine des relations de travail, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de l'un des critères protégés, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement.</p> <p>Les mêmes peines sont applicables lorsque la discrimination est commise à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou leurs membres en raison de l'un des critères protégés.</p>	

#### 2.5.1.2. Points d'attention

##### 2.5.1.2.1. Biens et services et relations de travail

**RECOMMANDATION 21: LE LÉGISLATEUR DEVRAIT EXAMINER LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES AUX DISCRIMINATIONS DANS L'ACCÈS AUX BIENS ET AUX SERVICES ET DANS LA FOURNITURE DE BIENS ET DE SERVICES AINSI QUE DANS LE DOMAINE DES RELATIONS DE TRAVAIL.**

La loi antiracisme contient un certain nombre de dispositions pénales relatives aux discriminations qui ne figurent pas dans la loi antidiscrimination:

- la discrimination dans l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services à la disposition du public (article 24 loi antiracisme);
- la discrimination dans le domaine des relations de travail (article 25 loi antiracisme).

La loi du 22 mai 2014<sup>171</sup> a amendé la loi sur le genre, qui rend désormais également punissable la discrimination dans l'accès aux biens et aux services et dans la fourniture de biens et de services à la disposition du public ainsi que dans le domaine des relations de travail. Dès lors, l'écart entre la loi antidiscrimination, d'une part, et la loi antiracisme et la loi sur le genre, de l'autre, s'est encore accru.

D'autre part, il convient de souligner qu'à la suite de la sixième réforme de l'État (2014), certaines matières – dans le domaine des biens et des services, cela concerne surtout la législation sur les loyers – sont passées du niveau fédéral au régional. Celles-ci ont donc désormais une compétence exclusive pour la location des logements (logements qui relèvent du droit locatif ordinaire et de biens immobiliers destinés au logement), à ceci près que la législation fédérale reste d'application tant que la Région concernée n'a pas élaboré son propre cadre légal en la matière. Cela signifie que l'incrimination pénale dépendra donc aussi des dispositions contenues dans les décrets et ordonnances.

Certaines discriminations fondées sur la conviction religieuse sont d'ailleurs très proches des discriminations raciales.

Le législateur devrait examiner s'il ne convient pas d'étendre à la loi Antidiscrimination (et à certains ou à tous les critères de cette loi) les dispositions légales relatives à l'accès et à la fourniture de biens et de services à la disposition du public et celles relatives aux discriminations dans le domaine des relations de travail.

## **2.5.2. Discours de haine**

### **2.5.2.1. Que dit la loi ?**

---

<sup>171</sup> Loi du 22 mai 2014 tendant à lutter contre le sexisme dans l'espace public et modifiant la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes afin de pénaliser l'acte de discrimination, *MB* 24 juillet 2014.

	Loi antiracisme	Loi antidiscrimination
DISCOURS DE HAINE (= DÉLIT D'INCITATION)	<p>Article 20:</p> <p>Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement :</p> <p>1° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination à l'égard d'une personne, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>2° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>3° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination ou à la ségrégation à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>4° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, incite à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5.</p>	<p>Article 22:</p> <p>Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement :</p> <p>1° quiconque, dans l'une des circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination à l'égard d'une personne, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>2° quiconque, dans l'une des circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, incite à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>3° quiconque, dans l'une des circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, incite à la discrimination ou à la ségrégation à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5;</p> <p>4° quiconque, dans l'une des circonstances visées à l'article 444 du Code pénal, incite à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de l'un des critères protégés, et ce, même en dehors des domaines visés à l'article 5.</p>
DISCOURS DE HAINE (= DIFFUSION D'IDÉES)	<p>Article 21:</p> <p>Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, diffuse des idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement.</p>	
DISCOURS DE HAINE (= DÉLIT D'ADHÉSION)	<p>Article 22:</p> <p>Est puni d'un emprisonnement d'un mois à un an et d'une amende de cinquante euros à mille euros, ou de l'une de ces peines seulement, quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation fondée sur l'un des critères protégés dans les circonstances indiquées à l'article 444 du Code pénal, ou lui prête son concours.</p>	

Constitution
<p>Article 150 :</p> <p>Le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie.</p>

## 2.5.2.2. Points d'attention

### 2.5.2.2.1. Diffusion d'idées et appartenance à un groupement

**RECOMMANDATION 22:** LE LÉGISLATEUR DEVRAIT EXAMINER LA NÉCESSITÉ D'ADAPTER LES DISPOSITIONS PÉNALES RELATIVES À LA DIFFUSION D'IDÉES ET À L'APPARTENANCE À UN GROUPEMENT.

La loi antiracisme contient un certain nombre de dispositions pénales relatives aux discours de haine qui ne figurent pas dans la loi antidiscrimination:

- diffusion d'idées 'racistes' (article 21 loi antiracisme);
- appartenance à un groupement 'raciste' (article 22 loi antiracisme).

Pour les victimes, il est difficile de comprendre pourquoi la diffusion d'idées racistes ou l'appartenance à un groupement raciste est punissable<sup>172</sup>, et pas la diffusion d'idées homophobes ou islamophobes ou l'appartenance à un groupement homophobe ou islamophobe, par exemple. D'autant plus que la Cour européenne des Droits de l'Homme a jugé que les discriminations non raciales (fondées par exemple sur l'orientation sexuelle) étaient aussi graves que les discriminations raciales<sup>173</sup>. Le législateur devrait dès lors examiner ces dispositions, et plus particulièrement l'absence de dispositions équivalentes dans la loi antidiscrimination.

### 2.5.2.2.2. Délit d'adhésion

**RECOMMANDATION 23:** À PROPOS DU DÉLIT D'ADHÉSION (ARTICLE 22 LOI ANTIRACISME), PRÉCISER QU'IL S'AGIT D'UN DÉLIT AUTONOME (SANS QU'IL SOIT NÉCESSAIRE QUE LE GROUPEMENT OU L'ASSOCIATION AIT LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE ET/OU SE RENDE COUPABLE D'UN COMPORTEMENT PUNISSABLE).

Un manque de clarté est apparu à propos du délit d'adhésion défini à l'article 22 de la loi antiracisme à la suite d'une jurisprudence divergente entre la Cour de Cassation et la Cour Constitutionnelle. Dans un arrêt du 9 novembre 2004, la Cour de Cassation a estimé qu'il s'agissait d'un délit autonome<sup>174</sup>. De son côté, la Cour Constitutionnelle a jugé, dans un arrêt du 12 février 2009, que le groupement (ou l'association) dont fait partie une personne ou auquel elle apporte sa collaboration doit lui-même pouvoir être puni pour incitation à la discrimination ou à la ségrégation<sup>175</sup>. Il en a résulté des positions opposées dans la jurisprudence (**ANNEXE 6**).

L'appartenance à un groupement ou une association raciste, ou le fait de lui apporter sa collaboration, constituait déjà une incrimination dans la loi antidiscrimination de 1981. Il n'y avait pas de conditions spécifiques imposées au groupement ou à l'association en question, qui ne devait pas posséder la personnalité juridique : en effet, ce n'était pas le groupement ou l'association qui était visé, mais bien les personnes qui en faisaient partie ou qui y collaboraient. On ne peut inférer ni du texte de la loi, ni des travaux parlementaires que l'incrimination dépendrait de la possibilité de pouvoir mener des poursuites pénales contre le groupement ou l'association en question (qui devrait alors avoir la personnalité juridique). Cela signifierait d'ailleurs que le délit d'association ne pouvait

---

<sup>172</sup> La conséquence des obligations qui résultent de la Convention des Nations unies du 7 mars 1966 relative à l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

<sup>173</sup> Voir par exemple CEDH, 9 février 2012, Vejdeland c. Suède, n° 1813/07, attendu 55.

<sup>174</sup> Cass., 9 novembre 2004, n° P040849N.

<sup>175</sup> Cour Const., 12 février 2009, n° 17/2009, attendu B.79.5.

pas s'appliquer avant l'entrée en vigueur en 1999 de la loi qui a instauré la responsabilité pénale des personnes morales.

Un autre point à clarifier est de savoir si le groupement (ou l'association) doit lui-même avoir commis un fait répréhensible, y compris pour la composante morale exigée par la législation pénale. L'arrêt de la Cour Constitutionnelle du 12 février 2009 dit en effet : "Etant donné qu'il est requis que le groupement ou l'association commette le délit de l'incitation à la discrimination ou à la ségrégation pour que la personne qui fait partie de ce groupement ou qui lui prête son concours puisse être punissable en vertu de la disposition attaquée..."<sup>176</sup>. Une interprétation possible de cette phrase serait que le groupement ou l'association doit réunir tous les éléments constitutifs du délit d'adhésion pour que le fait d'en faire partie ou de lui apporter sa collaboration puisse être punissable.

### 2.5.2.2.3. Article 150 de la Constitution

**RECOMMANDATION 24: RÉVISER L'ARTICLE 150 DE LA CONSTITUTION (DÉLITS DE PRESSE) DE MANIÈRE À CE QUE LES DISCOURS DE HAINE RACISTES ET XÉNOPHOBES, D'UNE PART, ET LES DISCOURS DE HAINE CONTRE D'AUTRES PUBLICS SOIENT TRAITÉS SELON LA MÊME PROCÉDURE.**

L'article 150 de la Constitution a été revu en 1999 afin de correctionnaliser les délits de presse inspirés par le racisme ou la xénophobie. À l'époque, il n'y avait que la loi antiracisme. Il était donc évident de ne correctionnaliser que ces seuls délits de presse. Ensuite est venue s'ajouter la loi antidiscrimination, plus générale, et les médias sociaux ont connu une véritable explosion.

Les victimes ont du mal à comprendre pourquoi seuls les délits de presse racistes et xénophobes peuvent être poursuivis devant le Tribunal correctionnel alors que les délits de presse homophobes et islamophobes, par exemple, doivent être jugés par un jury s'assises. Dans la pratique, cette distinction entraîne une impunité de fait pour les délits de presse autres que racistes ou xénophobes.

Plusieurs éléments contribuent à rendre intenable la distinction faite à l'article 150 de la Constitution : l'interprétation large du concept de délit de presse (qui comprend aussi la diffusion numérique, d'après la Cour de Cassation<sup>177</sup>), la possibilité d'intervenir contre du matériel visuel et la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, qui affirme que les discriminations non raciales (fondées par exemple sur l'orientation sexuelle) sont aussi graves que les discriminations raciales<sup>178</sup>.

Il y a quelques années, le livre 'La voie de l'islam', qui appelait à "*tuer les homos en les jetant du haut du bâtiment le plus élevé...*", a suscité un vif émoi. Ce passage incitait à la haine et à la violence, mais en pratique on ne peut pas intervenir contre lui. Il en va de même pour des messages tels que "*je tue des homos pour le fun*" sur une page Facebook. Si l'ancien Centre a pu intervenir dans l'affaire Sharia4Belgium, c'est uniquement parce que les messages de haine avaient été diffusés au moyen de matériel filmé (ce qui n'aurait pas été possible s'ils avaient fait l'objet d'une diffusion écrite). Exemple plus récent, le jeu vidéo 'Minder, minder, minder' lancé par Filip Dewinter durant la campagne électorale de 2014. Le parquet-général d'Anvers a jugé qu'il constituait un délit

<sup>176</sup> Cour Const., 12 février 2009, n° 17/2009, attendu B.81.1.

<sup>177</sup> Cass., 6 mars 2012, n° P.11.1374.

<sup>178</sup> EHRM, 9 février 2012, Vejdeland c. Suède, attendu 55.

de presse, touchant à la conviction religieuse, mais qu'une procédure en assises, coûteuse et complexe, ne se justifiait pas. Selon le parquet général, il est temps d'évaluer la législation en la matière.

Pour Unia, il faudrait revoir l'article 150 de la Constitution parce qu'on ne peut pas admettre que la Constitution n'offre pas la même protection à des citoyens qui sont victimes d'incitations à la violence, à la discrimination ou à la haine en raison de leur conviction religieuse ou philosophique ou de leur orientation sexuelle, par exemple, que lorsque ces délits sont inspirés par le racisme ou la xénophobie. L'article 150 a d'ailleurs été déclaré ouvert à révision.

Les opinions varient sur l'adaptation de l'article 150 de la Constitution. Le législateur pourrait étendre la correctionnalisation prévue à cet article à une série d'autres critères protégés (comme la conviction religieuse ou philosophique et l'orientation sexuelle), voire à tous les critères protégés dans la 'directive cadre' 2000/78/CE ou dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination.

#### 2.5.2.2.4. Aggravation de la peine pour les messages de haine

**RECOMMANDATION 25: LE LÉGISLATEUR DEVRAIT EXAMINER LA NÉCESSITÉ DE PRÉVOIR UNE AGGRAVATION DE LA PEINE, CONCERNANT LES MESSAGES DE HAINE, POUR CERTAINES (CATÉGORIES DE) PERSONNES.**

La loi antiracisme et la loi antidiscrimination comportent diverses dispositions pénales relatives à la diffusion de messages de haine. Il s'agit du délit d'incitation (article 20 loi antiracisme et article 22 loi antidiscrimination) et de l'interdiction de diffusion (article 21 loi antiracisme).

De tels messages de haine peuvent provenir de citoyens 'ordinaires' qui publient par exemple des réactions sur Facebook ou qui envoient des messages via Twitter. Sauf en cas de diffusion systématique et/ou organisée, l'impact de ce genre de réactions sur le grand public est généralement limité.

Mais d'autre part, ces messages de haine peuvent aussi émaner de personnes 'influentes' qui exercent une fonction d'autorité et/ou une fonction d'exemple (comme du personnel enseignant ou éducatif ou des agents de police). Pour la société, l'impact de telles réactions est beaucoup plus large et plus profond.

Selon Unia, le législateur devrait donc examiner la nécessité de prévoir une aggravation légale de la peine pour certaines (catégories de) personnes dans le cadre de la diffusion de messages de haine.

### 2.5.3. Délits de haine

#### 2.5.3.1. Que dit la loi ?

	Code Pénal
HAINE DÉLITS DE	<p>Article 377bis (atteinte à la pudeur et viol):</p> <p>Dans les cas prévus par le présent chapitre, le minimum des peines portées par ces articles <b>peut</b> être doublé s'il s'agit d'un emprisonnement, et augmenté de deux ans s'il s'agit de la réclusion, lorsqu'un des mobiles du crime ou du délit est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue race, de sa couleur de peau, de son ascendance, de son origine nationale ou ethnique, de sa nationalité, de son sexe, de son orientation sexuelle, de son état civil, de sa naissance, de son âge, de sa fortune, de sa conviction religieuse ou philosophique, de son état</p>

	de santé actuel ou futur, d'un handicap, de sa langue, de sa conviction politique, de sa conviction syndicale, d'une caractéristique physique ou génétique ou de son origine sociale.
	Article 422quater (non-assistance à personne en danger): Dans les cas prévus par les articles 422bis et 422ter, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 438bis (attentat à la liberté et à l'inviolabilité du domicile commis par des particuliers): Dans les cas prévus par le présent chapitre, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 442ter (harcèlement): Dans les cas prévus par l'article 442bis, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 453bis (atteintes portées à l'honneur ou à la considération des personnes): Dans les cas prévus par le présent chapitre, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 514bis (incendie): Dans les cas prévus par les articles 510 à 514, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 525bis (destruction de constructions, de machines à vapeur ou d'appareils télégraphiques): Dans les cas prévus par les articles 521 à 525, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 532bis (destruction de denrées, marchandises ou autres propriétés mobilières): Dans les cas prévus par les articles 528 à 532, (...) <b>peut</b> (...).
	Article 534quater (graffiti et dégradation de propriétés immobilières): Dans les cas prévus par les articles 534bis et 534ter, (...) <b>peut</b> (...).
DÉLITS DE HAINE (OBLIGATION D'AGGRAVATION DE LA PEINE)	Article 405quater (meurtre, homicide volontaire non qualifié meurtre et lésions corporelles volontaires):  Lorsqu'un des mobiles du crime ou du délit est la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison de sa prétendue race, de sa couleur de peau, de son ascendance, de son origine nationale ou ethnique, de sa nationalité, de son sexe, de son changement de sexe, de son orientation sexuelle, de son état civil, de sa naissance, de son âge, de sa fortune, de sa conviction religieuse ou philosophique, de son état de santé actuel ou futur, d'un handicap, de sa langue, de sa conviction politique, de sa conviction syndicale, d'une caractéristique physique ou génétique ou de son origine sociale, les peines seront les suivantes : 1° dans les cas visés à l'article 393, la peine sera la réclusion à perpétuité; 2° dans les cas visés aux articles 398, 399, 405 et 405bis, 1° à 3°, le maximum de la peine d'emprisonnement portée par ces articles sera doublé avec un maximum de cinq ans et le maximum de la peine d'amende sera doublé avec un maximum de cinq cents euros; 3° dans les cas visés aux articles 400, alinéa 1er, 402 et 405bis, 4°, la peine sera la réclusion de cinq ans à dix ans; 4° dans les cas visés aux articles 400, alinéa 2, 401, alinéa 1er, 403, 405bis, 5° et 9°, la peine sera la réclusion de dix ans à quinze ans; 5° dans les cas visés aux articles 401, alinéa 2, 405bis, 6°, 7° et 10°, la peine sera la réclusion de quinze ans à vingt ans; 6° dans les cas visés aux articles 404, 405bis, 8° et 11°, la peine sera la réclusion de vingt ans à trente ans.

## Loi du 26 novembre 2011 modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance

Article 43 (disposition finale):

Tout établissement d'utilité publique et toute association jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans à la date des faits et se proposant par statut soit de protéger les victimes de pratiques sectaires, soit de prévenir la violence ou la maltraitance à l'égard de toute personne vulnérable en raison de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité

ou d'une déficience physique ou mentale, peut avec l'accord de la victime ou de son représentant, ester en justice dans les procédures auxquelles donnerait lieu l'application des articles 142, 330bis, 347bis, 376, 377, 378, 380, 391bis, 405bis, 405ter, 410, 417ter, 417quater, 417quinquies, 422bis, 423 à 430, 433, 433quater, 433septies, 433decies, 442bis, 442quater, 462, 463, 471, 493 et 496 du Code pénal et de l'article 77quater de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

Ce droit d'ester en justice ne peut toutefois être exercé que si ces établissements et associations ont été agréés par le Roi qui fixe les modalités de cet agrément.

La victime peut à tout moment, renoncer, par elle-même ou son représentant, à l'accord visé à l'alinéa 1er, ce qui a pour effet de mettre fin à la possibilité, pour l'établissement d'utilité publique ou l'association concernée, de continuer à ester en justice dans les procédures visées dans le même alinéa.

## 2.5.3.2. Points d'attention

### 2.5.3.2.1. Motifs abjects

**RECOMMANDATION 26: ÉTENDRE À UNE SÉRIE D'AUTRES DÉLITS (EN TOUT CAS : L'ASSASSINAT, L'ABUS D'AUTORITÉ, LES MENACES, LA TORTURE, LE TRAITEMENT INHUMAIN, LE TRAITEMENT DÉGRADANT, LE VOL AVEC VIOLENCES OU MENACES ET EXTORSIONS, VOIRE D'AUTRES DÉLITS) L'AGGRAVATION FACULTATIVE OU OBLIGATOIRE DE LA PEINE EN RAISON DE MOTIFS ABJECTS OU LA POSSIBILITÉ D'EXAMINER LE MOTIF ABJECT.**

Pour un certain nombre de délits (voir tableau récapitulatif ci-dessus), une aggravation de la peine est possible ou obligatoire si l'un des mobiles est constitué par la haine, le mépris ou l'hostilité à l'égard d'une personne en raison d'un des critères protégés. Une aggravation de la peine n'est pas prévue pour d'autres délits, qui peuvent cependant être eux aussi inspirés par un motif abject.

Un guérisseur a été condamné avec les parents d'une jeune fille (décédée) pour des faits qui ont été qualifiés de torture par le Tribunal correctionnel. Certains éléments du dossier donnaient à penser que l'orientation lesbienne de la victime avait pu jouer un rôle. Mais la qualification de 'torture' n'a pas permis de retenir le motif abject (homophobe) pour justifier une aggravation de la peine<sup>179</sup>.

Les délits suivants peuvent être inspirés par un motif abject, mais le Code pénal ne permet pas pour l'instant de prononcer une aggravation de la peine :

- l'abus d'autorité (article 254 et ss. CP);
- les menaces (article 327 et ss. CP);
- la torture (article 417ter CP);
- le traitement inhumain (article 417quater CP);
- le traitement dégradant (article 417quinquies CP);
- le vol commis à l'aide de violences ou menaces et extorsions (article 468 et ss. CP).

Par ailleurs, il convient de souligner que l'article 405quater CP a été modifié par la loi du 14 janvier 2013 modifiant l'article 405quater du Code pénal et l'article 2 de la loi du 4 octobre 1987 sur les circonstances atténuantes. Alors qu'il portait initialement sur les articles 393 à 405bis du Code pénal, le nouvel article 405quater concerne les articles 393; 398; 399; 400, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéa; 401, 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup>

<sup>179</sup> Corr. Anvers, 6 mars 2015.

alinéa; 402; 403; 404; 405 et 405bis, de 1° à 11° du Code pénal. Cela signifie entre autres qu'il n'est plus possible d'examiner le motif abject pour l'article 394 CP (meurtre avec préméditation ou assassinat).

#### **2.5.3.2.2. Abus de la situation de faiblesse de personnes et protection de groupes vulnérables contre la maltraitance**

**RECOMMANDATION 27: ÉTENDRE LA COMPÉTENCE D'UNIA À ESTER EN JUSTICE AUX LITIGES AUXQUELS PEUT S'APPLIQUER LA LOI DU 26 NOVEMBRE 2011 MODIFIANT ET COMPLÉTANT LE CODE PÉNAL EN VUE D'INCRIMINER L'ABUS DE LA SITUATION DE FAIBLESSE DES PERSONNES ET D'ÉTENDRE LA PROTECTION PÉNALE DES PERSONNES CONTRE LA MALTRAITANCE, POUR AUTANT QU'IL Y AIT UN LIEN AVEC UN CRITÈRE PROTÉGÉ DE LA LOI ANTIRACISME OU DE LA LOI ANTIDISCRIMINATION.**

La loi du 26 novembre 2011 modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes vulnérables contre la maltraitance a instauré une aggravation de la peine pour toute une série de délits. Elle vise à protéger des personnes qui se trouvent dans une situation de faiblesse (en raison de leur âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale). Il y a des convergences entre ces critères et les motifs de discrimination définis dans la loi antidiscrimination (âge, état de santé actuel ou futur, handicap, caractéristique physique ou génétique...).

Unia est habilité à ester en justice dans tous les litiges qui peuvent donner lieu à l'application de la loi antiracisme et la loi antidiscrimination, y compris donc en ce qui concerne les circonstances aggravantes liées aux motifs abjects (article 31 loi antiracisme et article 29 loi antidiscrimination).

Le rôle d'Unia est flou par rapport à l'application de la loi du 26 novembre 2011. Celle-ci prévoit une reconnaissance par le Roi (article 43). Unia doit-il introduire une demande dans ce but? Selon quelle procédure? Si Unia était uniquement compétent pour ester en justice dans des litiges qui peuvent donner lieu à l'application de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination, cela pourrait avoir par exemple pour conséquence qu'il pourrait intervenir aux côtés d'un homosexuel victime d'une infraction à la législation pénale, le ministère public requérant une aggravation de la peine en vertu de l'article 33 et ss. de la loi antidiscrimination, mais pas aux côtés d'une personne handicapée, le ministère public requérant sur la base d'un article de la loi du 26 novembre 2011.

La Cour d'assises de Liège a condamné quatre jeunes pour le meurtre avec préméditation d'un homme homosexuel ainsi que pour les traitements inhumains et dégradants qu'ils lui ont fait subir. L'orientation sexuelle de la victime a été retenue comme motif abject, ce qui a entraîné une aggravation de la peine. Deux des quatre suspects étaient jugés en même temps pour le vol d'un homme atteint d'un handicap psychique. L'ancien Centre n'a pas pu se constituer partie civile aux côtés de cette deuxième victime<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> Ass. Liège, 22 et 23 décembre 2014.

## Points d'attention spécifique : vue d'ensemble

			loi antiracisme	loi antidiscrimination	Autres
<b>2.1. Critères protégés</b>					
	Langue (2.1.2.1.)	Désignation d'un organe compétent pour le critère protégé 'langue'			Arrêté royal (en exécution de l'art. 29, § 2 LAD)
	Origine sociale (2.1.2.2.)	Étendre le critère protégé 'origine sociale' à 'origine et condition sociale' (ou 'statut social')		Art. 3 et 4, 4°	Art. 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 453bis, 514bis, 525bis, 532bis en 534 quater Code pénal
	État de santé (2.1.2.3.)	Étendre le critère protégé 'état de santé' à 'état de santé dans le passé, le présent et l'avenir'		Art. 3 en 4, 4°	Art. 377bis, 405quater, 422quater, 438bis, 442ter, 453bis, 514bis, 525bis, 532bis en 534 quater Code pénal
	Discrimination par association (2.1.2.4.)	Étendre les critères aux critères protégés 'personnels ou attribués par association'	Art. 4	Art. 4	
	Discriminations multiples (2.1.2.5.)	Étendre les critères à 'un ou plusieurs' critères protégés	Art. 4	Art. 4	
	Discrimination basée sur une caractéristique présumée (2.1.2.6.)	Étendre les critères aux critères protégés 'réels ou supposés'	Art. 4	Art. 4	
<b>2.2. Champ d'application matériel</b>					
	Copropriété (2.2.2.1.)	Étendre le champ d'application matériel aux copropriétaires	Art. 5, § 1	Art. 5, § 1	

			loi antiracisme	loi antidiscrimination	Autres
<b>2.3. Distinction justifiée</b>					
	Action positive (2.3.2.1.)	Arrêté royal définissant les hypothèses et les conditions dans lesquelles des mesures d'action positive peuvent être prises ou contrôlé par le juge			Arrêté royal (en exécution de l'art. 10 LAR et l'art. 10 LAD)
<b>2.4. Protection juridique</b>					
	Protection contre des représailles (2.4.2.1.)	Réduire le formalisme dans le mécanisme de protection contre les représailles et étendre celui-ci au domaine des relations de travail	Art. 14 et 15	Art. 16 et 17	
	Dommages et intérêts forfaitaires (2.4.2.2.)	Majorer et indexer l'indemnisation forfaitaire pour préjudice moral en dehors des relations de travail et prévoir des montants forfaitaires pour le préjudice matériel	Art. 16, § 2, 1°	Art. 18, § 2, 1°	
	Caractère obligatoire de l'indemnité forfaitaire (2.4.2.3.)	Préciser que le juge de la cessation doit attribuer l'indemnité forfaitaire à la demande de la victime	Art. 18, § 2	Art. 20, § 2	
	Action en cessation (durée) (2.4.2.4.)	Assortir la durée des procédures d'action en cessation d'un délai légal	Art. 18, § 1	Art. 20, § 1	
	Publicité (2.4.2.5.)	Rendre anonyme le nom de la victime en cas d'affichage de la décision ou du résumé de celle-ci	Art. 18, § 3	Art. 20, § 3	
	Délai de prescription (2.4.2.6.)	Prévoir un délai de prescription raisonnable pour toutes les actions dans le domaine du droit du travail basées sur la loi antiracisme, la loi antidiscrimination ou la loi relative au bien-être des travailleurs			

			loi antiracisme	loi antidiscrimination	Autres
<b>2.5. Dispositions pénales</b>					
	Diverses dispositions pénales dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination (2.5.1.2.1.)	Examiner les dispositions pénales relatives aux discriminations dans l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et de services accessibles au public ainsi que dans le domaine des relations de travail	Art. 24 et 25		
	Diverses dispositions pénales dans la loi antiracisme et la loi antidiscrimination (2.5.2.2.1.)	Examiner les dispositions pénales de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination relatives à la diffusion d'idées racistes et à l'appartenance à un groupement raciste	Art. 21 et 22		
	Délit d'adhésion (2.5.2.2.)	Préciser que le délit d'adhésion est un délit autonome (sans qu'il soit nécessaire que le groupement ou l'association ait la personnalité juridique et/ou se rende coupable d'un comportement punissable)	Art. 22		
	Article 150 de la Constitution (2.5.2.2.3.)	Réviser l'article 150 de la Constitution			Article 150 de la Constitution
	Messages de haine (2.5.2.2.4.)	Aggravation légale de la peine pour certaines (catégories de) personnes	Art. 20 et 21	Art. 22	
	Motifs abjects (2.5.3.2.1.)	Étendre l'aggravation de la peine pour motifs abjects dans le Code pénal			Articles 254 et ss., 327 et ss., 405quater, 417ter, 417quater, 417quinquies, 448, 468 et ss. Code pénal
	Abus de la situation de faiblesse et protection de personnes vulnérables (2.5.3.2.2.)	Étendre la compétence du Centre à la loi du 26 novembre 2011 modifiant et complétant le Code pénal en vue d'incriminer l'abus de la situation de faiblesse des personnes et d'étendre la protection pénale des personnes contre la maltraitance			

## Annexe 1 : Aperçu des facteurs internes et externes qui ont eu une influence sur les statistiques générales d'Unia

Il est important d'avoir à l'esprit que les chiffres mentionnés au chapitre 1.1 portent uniquement sur l'activité d'Unia. Certaines évolutions ne sont pas simplement dues à des facteurs externes, mais peuvent aussi s'expliquer (en partie) par des changements internes, par exemple au niveau de l'organisation et de l'enregistrement des données.

En 2009, l'ancien Centre a introduit un **nouveau système de gestion électronique des dossiers** (METIS). Depuis lors, toutes les demandes et les 'plaintes' individuelles sont systématiquement enregistrées comme des 'signalements'. Si un signalement concerne de prime abord un motif de discrimination qui relève de la compétence d'Unia et si son auteur demande une aide ou un avis concret, un 'dossier' est ouvert. Depuis 2009 aussi, plusieurs signalements relatifs aux mêmes faits – comme c'est souvent le cas pour des faits très médiatisés ou des cas de cyberhaine – sont rassemblés dans le même dossier<sup>181</sup>. Parfois, Unia ouvre un dossier de sa propre initiative<sup>182</sup>.

L'**organisation interne** est un autre facteur qui exerce une influence. Avant 2009, l'enregistrement des signalements faits par le service 'Racisme' et le service 'Discriminations non raciales' de l'époque n'était pas entièrement harmonisé<sup>183</sup>. Depuis la réorganisation de ces services et de leur fonctionnement respectif, le service de Première ligne et le service de Deuxième ligne assurent respectivement, au sein du département Discrimination, un enregistrement systématique des signalements et un suivi harmonisé des dossiers, tant pour les critères de discriminations raciaux que non raciaux. L'interfédéralisation de l'ancien Centre a entraîné, en 2015, une nouvelle réorganisation, qui a entre autres impliqué une plus grande convergence entre les services de première et de deuxième ligne.

Depuis 2010, les **points de contact locaux** (précédemment appelés 'lokale Meldpunten Discriminatie' et rebaptisés 'lokale Contactpunten') implantés dans treize grandes agglomérations flamandes sont connectés à METIS dans le cadre d'une convention entre l'ancien Centre fédéral et Gelijke Kansen in

---

<sup>181</sup> Cette méthode d'enregistrement peut avoir de grandes conséquences sur la différence entre le nombre de *signalements* enregistrés et le nombre de *dossiers* ouverts. Ainsi, il y a eu en 2011 plus de 600 signalements concernant Sharia4Belgium et, en 2012, près de 100 signalements à propos de l'accès des personnes handicapées au parc d'attractions Plopsaland. Mais tous ces signalements ont été regroupés en un seul *dossier* global.

<sup>182</sup> C'est un moyen d'action important pour Unia en tant que mécanisme indépendant chargé de la promotion de l'égalité des chances et de la défense des droits de l'homme, même si le nombre d'autosaisines reste très limité (une poignée de dossiers par an). Il s'agit généralement d'affaires qui ont un impact clair sur la vie sociale et/ou qui suscitent l'émoi du public et qui sont susceptibles de concerner un groupe important de personnes (sans victimes concrètes et identifiées) ou qui exigent une certaine sensibilisation vis-à-vis des victimes. Exemples concrets : les déclarations publiques d'un employeur qui affirme ne pas vouloir recruter de personnes d'origine étrangère, des violences graves, sans doute à caractère raciste ou homophobe, contre des personnes non (encore) identifiées...

<sup>183</sup> Pour la période antérieure à 2009, le graphique 1 (voir 1.1.1.) regroupe les signalements des services 'Racisme' et 'Discriminations non raciales', à l'exception des contacts qui avaient été enregistrés uniquement par le service Racisme sous l'intitulé 'information/avis'. À partir de 2009, ce genre de contacts, pris (essentiellement) avec le service Première ligne, est inclus dans les signalements, mais on applique une distinction plus claire avec le nombre de dossiers ouverts.

Vlaanderen. Ces points de contact locaux font partie depuis 2014 d'Unia et, depuis lors, les signalements et les dossiers enregistrés au niveau local sont inclus dans les rapports d'Unia. En 2016, Unia a aussi mis en place son propre réseau de points de contact locaux en Wallonie.

Il convient aussi de faire remarquer que le nombre total de signalements inclut des contacts pour lesquels Unia a dû immédiatement se déclarer **non compétent**, par exemple parce qu'ils concernaient un critère de discrimination qui ne relève pas du mandat légal d'Unia ou en raison de la nature de la demande (comme une demande d'aide sociale). Depuis 2006, ces contacts représentent en moyenne près du quart du total des signalements reçus.

Les signalements relatifs aux droits fondamentaux des étrangers et à la traite des êtres humains ne sont *pas* inclus dans le graphique 1. Cela signifie que le total a été expurgé des questions liées au droit de séjour alors qu'elles étaient encore enregistrées par le service Racisme jusqu'en 2005 compris.

Par ailleurs, il est important de signaler qu'avant l'interfédéralisation (2015), l'ancien Centre enregistrait déjà des signalements sur des matières qui relèvent de la compétence des Communautés et des Régions.

Enfin, en ce qui concerne l'impact des réformes de la législation fédérale, les signalements ont connu une **pointe frappante** en 2007. Ceci s'explique sans aucun doute par la plus grande sensibilisation de la population à l'occasion des débats sur les nouvelles lois antidiscrimination et de leur adoption, des initiatives de promotion et de formation qui en ont suivi et de la communication au sujet de l'Année européenne de l'Égalité des chances pour tous en 2007.

L'augmentation de 2014 peut être imputée à l'intégration des points de contact locaux (lokale Contactpunten Discriminatie) en Flandre.

## **Annexe 2 : Stratégie extrajudiciaire (Rapport annuel Discrimination/Diversité 2012, p. 152-155)**

Selon la loi du 15 février 1993, dans le cadre du traitement du dossier, le Centre [Unia] est compétent pour 'accomplir toute mission de médiation qu'il juge utile'. Ce rôle du Centre [Unia] ne peut toutefois pas être compris au sens de la loi sur la médiation du 22 mars 2005. Le Centre [Unia] intervient de manière indépendante, mais ne se limite pas, vu sa mission légale de lutte contre la discrimination, à faciliter les négociations entre les parties concernées. Si les faits le permettent, le Centre [Unia] adopte un point de vue portant sur le contenu en ce qui concerne la question de la discrimination et se rangera le cas échéant du côté de la victime.

Le Centre [Unia] privilégie toutefois, autant que possible, les solutions extrajudiciaires. Avec l'accord du requérant (la victime), l'autre partie est informée du signalement et invitée à communiquer sa version des faits et son argumentation éventuelle. S'il existe suffisamment d'indications d'une infraction à la loi antiracisme ou à la loi antidiscrimination, le Centre [Unia] s'efforce d'abord, via le dialogue, de parvenir à un accord qui soit acceptable pour toutes les parties concernées. Il s'agit donc ici, surtout, d'un processus de conciliation ou de négociation (informel ou formel, en fonction de la nature du dossier et de l'attitude des parties), plutôt que d'une médiation au sens strict.

Dans un scénario idéal, on parvient à un accord sur les aspects suivants :

- Reconnaissance de la discrimination ou de la faute ;
- Réparation ou satisfaction pour la victime (excuses, nouvelle chance, indemnité,...) ;
- Engagement formel de non-discrimination à l'avenir ;
- Si nécessaire, mesures structurelles et/ou de prévention (politique d'adaptation, formation,...) ;
- Communication du résultat (éventuellement sous une forme rendue anonyme) à des fins de sensibilisation.

L'approche susvisée est surtout d'application dans les questions de discrimination civiles. Dans les affaires pénales, la chose est dans les mains de la police et des autorités judiciaires, ce qui n'empêche pas le Centre [Unia] de pouvoir viser, par exemple, une médiation dans des affaires pénales ou d'autres mesures alternatives, via une simple plainte ou le cas échéant en se constituant partie civile<sup>184</sup>. Pour ce qui concerne le hate speech (e.a. sur Internet), l'approche du Centre [Unia] dépend de la nature et du contexte des faits<sup>185</sup>.

---

<sup>184</sup> Plus d'informations à ce sujet dans l'étude « Vers des mesures alternatives dans la lutte contre les discriminations et les délits de haine » (2012, LINC pour le Centre [Unia]). Disponible sur le site web du Centre [Unia] [www.unia.be](http://www.unia.be), onglet 'Publications'.

<sup>185</sup> De plus amples informations à ce sujet dans le Focus sur la liberté d'expression du rapport annuel Discrimination/Diversité 2011.

### Résultats extrajudiciaires en 2012

Après la réforme et l'harmonisation de la loi antidiscrimination et antiracisme en 2007, le Centre [Unia] a tiré un trait dans l'organisation interne et l'approche de ses dossiers. Outre un raffinement de la stratégie judiciaire, l'approche extrajudiciaire via le dialogue et la négociation a été davantage développée.

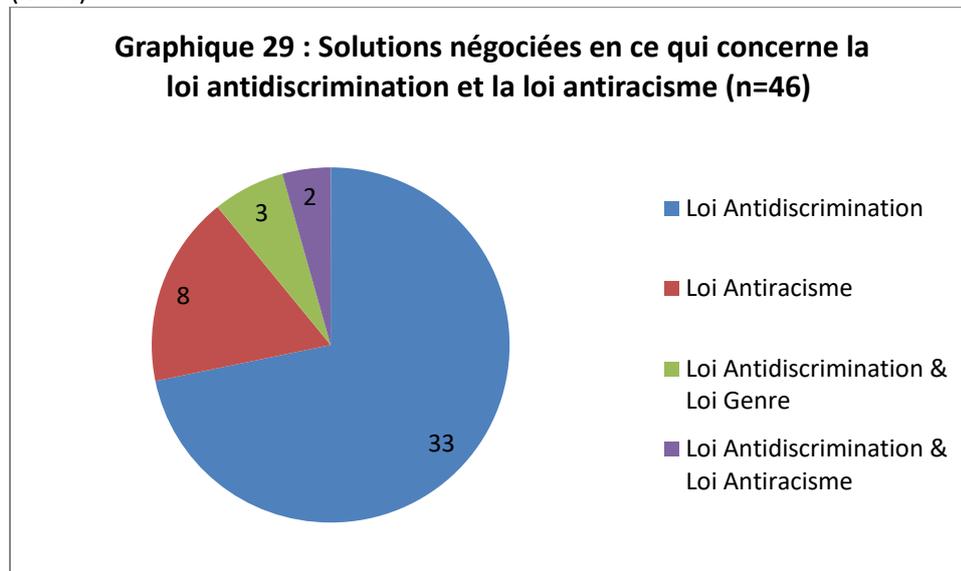
Même dans certains dossiers pour lesquels un mandat avait été obtenu pour ester en justice, une solution extrajudiciaire a finalement pu être trouvée. Pour 2010 et 2011, il s'agit des affaires suivantes :

- Refus d'aménagement raisonnable pour un employé qui pouvait difficilement se déplacer (2010) : les aménagements ont finalement été obtenus.
- Licenciement en raison de la grossesse et de complications médicales (2011) : compromis avec indemnité.
- Participation de couples du même sexe à des cours de danse (2011) : engagement écrit d'adapter la politique.

Dans de très nombreux autres dossiers, des 'solutions négociées' ont également été trouvées. Depuis 2012, elles sont consultables sous une forme rendue anonyme sur le site Internet du Centre [Unia].

Comme déjà mentionné plus haut, la diminution remarquable du nombre d'actions en justice en 2012 peut s'expliquer, dans une large mesure, par le succès de la stratégie de négociation. Un certain nombre d'exemples concrets sont repris dans les chiffres au second chapitre. Vous trouverez ci-après une considération plus générale de ces résultats.

**Graphique 29** : Solutions négociées en ce qui concerne la loi antidiscrimination et la loi antiracisme (n=46)



En 2012, le Centre [Unia] a observé 46 solutions négociées. Cela représente environ 15% des dossiers (clôturés) concernant de la discrimination (donc ni crimes de haine ni hate speech) pour lesquels,

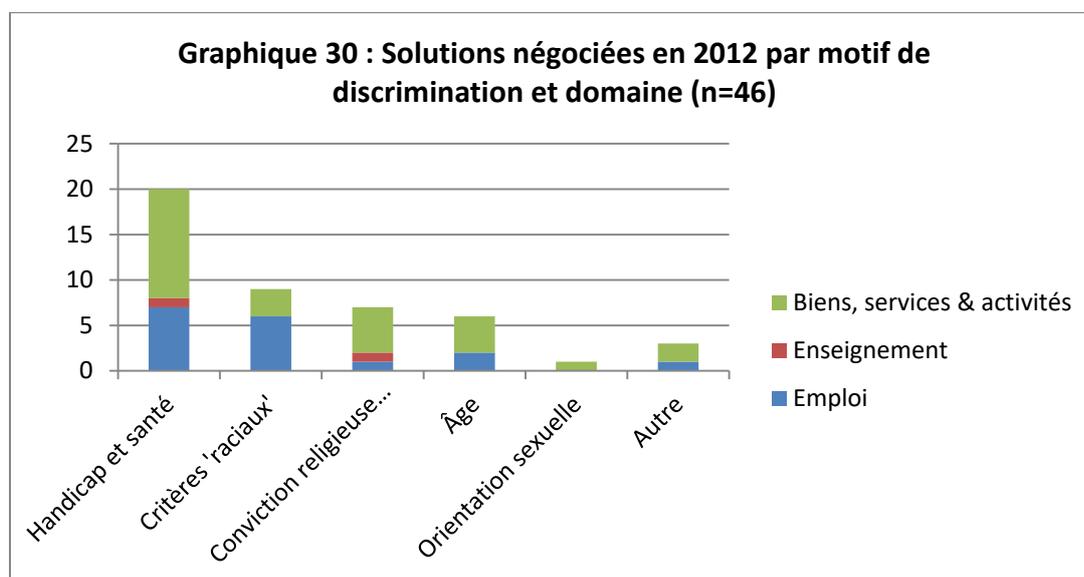
selon le Centre [Unia], il était effectivement question (d'une présomption factuelle) de discrimination<sup>186</sup>. Le graphique 29 montre que plus de trois quarts des résultats concernent la loi antidiscrimination, dans quelques cas en conjonction avec la loi sur le genre (3) ou la loi antiracisme (3).

Près de la moitié des solutions négociées sont obtenues dans des dossiers qui concernent le handicap et l'état de santé. La discrimination sur la base de ces motifs semble souvent demeurer la conséquence d'un manque de connaissance de la loi, d'une sous-évaluation des capacités et des aptitudes des personnes concernées, ou encore du rôle d'aménagements raisonnables. Il est généralement plus simple de résoudre ces situations à l'amiable que les cas de discrimination inspirés par des préjugés plus tenaces.

Globalement, plus de la moitié des solutions négociées concernent l'offre de ou l'accès à des biens et services (banque et assurance, logement, horeca, transport,...) ou la participation à des activités relevant par exemple de la vie associative. À l'exception de deux dossiers liés à l'enseignement, les autres participent de la sphère du travail.

Le graphique 30 donne, pour chaque motif de discrimination, la répartition par motif de discrimination et domaine.

**Graphique 30** : Solutions négociées par motif de discrimination et domaine (n=46)<sup>187</sup>



<sup>186</sup> Ce pourcentage est basé sur le nombre de dossiers clôturés en 2012 dans lesquels le Centre [Unia] estimait – sur base de l'information disponible – qu'il était question d'une violation de la législation antidiscrimination ou au moins d'une présomption de discrimination (n=328). Certains des 46 dossiers dans lesquels le Centre [Unia] s'investissait pour trouver une solution négociée n'étaient pas techniquement clôturés au 21/12/2012, ce qui rend le pourcentage mentionné approximatif.

<sup>187</sup> Pour simplifier, le graphique prend le motif de discrimination le plus 'manifeste', alors qu'en réalité, certains dossiers concernaient plusieurs motifs.

Dans la quasi-totalité des cas où une victime individuelle était concernée (36), on est parvenu à une forme de réparation sous la forme d'excuses, de la révision d'une décision de refus, d'une nouvelle chance et/ou d'autres mesures. Dans 5 dossiers liés au travail, la victime a reçu une indemnité effective – entre 3 et 6 mois de salaire brut (par analogie aux montants forfaitaires dans la loi antidiscrimination et antiracisme). Dans 3 de ces affaires, il s'agissait de discrimination à l'embauche et de sélection sur la base de l'âge, d'un handicap ou de la conviction politique ; dans les deux autres, il s'agissait de licenciement pour motif de handicap ou de santé/genre. Dans un autre dossier encore, sur la discrimination pour motif de handicap, une compagnie aérienne a payé une indemnité après avoir refusé des aménagements raisonnables à un passager.

### **Réflexion critique**

Dans le rapport Equinet Providing Independent Assistance to Victims of Discrimination (2012), les avantages et les inconvénients de ce que l'on appelle « alternative dispute resolution » sont considérés. L'aspect positif est, à tous égards, qu'il s'agit généralement d'une approche plus rapide et moins coûteuse qu'une procédure judiciaire, qu'elle est moins polarisante entre parties concernées et qu'elle offre plus d'espace pour des solutions créatives. De surcroît, le résultat n'est pas purement suspendu à une preuve ou à d'autres arguments juridiques, ce qui constitue souvent un point difficile dans les dossiers de discrimination (voir à cet égard, notamment, l'étude FRA Access to justice in cases of discrimination in the EU. Steps to further equality, 2012).

D'autre part, le Centre [Unia] constate que la disposition au dialogue de la partie adverse n'est pas toujours sincère et que l'on veut souvent tester, surtout, la force de la cause de la victime. De manière générale, les personnes et les organisations sont plus vite disposées à dialoguer avec le Centre [Unia] au sujet de formes 'non délibérées' de discrimination (et surtout lorsqu'il est question d'un 'handicap', voir plus haut), tandis que les solutions négociées dans les dossiers qui concernent de la discrimination 'raciale', par exemple, n'interviennent que lorsque des preuves irréfutables sont sur la table. Quand on en vient alors à un règlement extrajudiciaire avec réparation financière ou autre pour la victime, c'est fréquemment, pour la partie adverse, une manière d'éviter un préjudice d'image.

Le Centre [Unia] offre, en premier lieu, une assistance à des victimes individuelles, mais souhaite également, sur la base de sa mission légale, lutter contre la discrimination d'une manière plus structurelle. Une utilisation scrupuleuse et ciblée des procédures judiciaires (strategic litigation) en constitue l'un des moyens. Certainement, quand un dossier individuel offre une perspective de jurisprudence importante, les avantages et les inconvénients d'une solution négociée doivent donc être considérés avec soin. Si la victime se contente néanmoins d'une indemnisation à l'amiable, le Centre [Unia] attend en outre, de la part de l'auteur, un engagement plus large et concret en ce qui concerne la non-discrimination.

## Annexe 3 :

### Dossiers judiciaires (Rapport annuel Discrimination/Diversité 2012, p. 146-150)

Dans le domaine de la lutte contre la discrimination, le Centre [Unia] possède la possibilité légale d’ester en justice sur la base de la loi antiracisme du 30 juillet 1981, de la loi antidiscrimination du 10 mai 2007 (ainsi qu’en matière de harcèlement ‘discriminatoire’ au travail sur la base de la loi sur le bien-être du 4 août 1996, Chapitre Vbis) et de la loi sur le négationnisme du 23 mars 1995.

Dans la pratique, le Centre [Unia] opte exceptionnellement pour la voie judiciaire.<sup>188</sup> Ces 10 dernières années, il s’est agi au total de 153 affaires distinctes, soit même pas 2% des dossiers traités. La préférence va à un dialogue constructif et si possible à une ‘solution négociée’. Si le Centre [Unia] intente malgré tout lui-même une action en justice – le cas échéant aux côtés de la victime – ce choix aura alors généralement été inspiré par la gravité particulière des faits (surtout pour les crimes de haine), la valeur de précédent juridique ou l’occasion, via la voie judiciaire, d’avoir un impact supérieur sur la société (*strategic litigation*).

#### Actions en justice en 2012

Il convient d’entendre, par ‘actions en justice’, tant les actions (en cessation) de droit civil que la constitution de partie civile dans des affaires du Centre [Unia], sur la base de la loi antiracisme, la loi antidiscrimination et/ou la loi sur le négationnisme (pas : les simples plaintes). Les chiffres fournis sont basés sur le nombre de décisions internes d’ester en justice, validées par le Conseil d’administration du Centre [Unia] (même si l’affaire n’est effectivement introduite que l’année suivante ou si l’on parvient encore à un compromis ou à une autre solution extrajudiciaire).

En 2012, le Centre [Unia] a décidé d’ester en justice dans 5 dossiers ‘seulement’, une diminution de 2/3 par rapport à l’année précédente (et par rapport à la moyenne générale des 10 dernières années, voir plus loin). Il s’agit concrètement des affaires suivantes :

- Constitution de partie civile dans l’affaire choquante sur la violence homophobe avec conséquence mortelle pour un jeune homme à Liège ;
- Constitution de partie civile dans une autre affaire choquante sur la violence homophobe, également avec conséquence mortelle pour un homme âgé sans abri à Liège ;
- Constitution de partie civile dans une nouvelle affaire contre le porte-parole de Sharia4Belgium, pour incitation à la haine contre les non-musulmans ;
- Action en cessation dans un dossier sur une discrimination directe sur la base de l’origine nationale ou ethnique d’un candidat intérimaire ;
- Action en cessation dans un dossier sur la discrimination directe sur la base du handicap et le refus d’aménagements raisonnables à l’égard d’une personne malvoyante (au cours

---

<sup>188</sup> Le rapport annuel Discrimination/Diversité 2011 (p. 141) se penche plus en détail sur le rôle et la stratégie du Centre [Unia] dans les dossiers judiciaires.

de la rédaction du rapport annuel, les négociations sur un éventuel arrangement étaient encore en cours).

Le dernier dossier illustre la priorité que donne le Centre [Unia] à des 'solutions négociées' : même lorsque le dossier est limpide aux plans factuel et juridique, offre des perspectives de jurisprudence intéressante et donne satisfaction à la victime, le Centre [Unia] garde la porte ouverte pour un règlement extrajudiciaire (qui implique alors naturellement, au minimum, une forme de réparation acceptable pour la victime). Le nombre relativement bas d'affaires judiciaires en 2012 peut s'expliquer dans une importante mesure par le raffinement de la stratégie extrajudiciaire du Centre [Unia] et des résultats qui ont été engrangés en 2012 sur ce terrain (voir « Solutions négociées », p.135).

Outre les actions en justice susmentionnées, le Centre [Unia] a déposé 20 plaintes simples en 2012, priant le parquet compétent d'enquêter sur de possibles infractions aux lois antiracisme, antidiscrimination ou sur le négationnisme (32 plaintes simples en 2011). Dans 9 cas, il était question d'expressions de haine punissables : incitation à la haine, la discrimination ou la violence (7) et/ou négationnisme (4). Ces faits présentaient une tendance antisémite, raciste, islamophobe et/ou homophobe. Le Centre [Unia] a aussi introduit 7 plaintes simples en raison de violence physique avec motif raciste (4) ou homophobe (3). Les autres plaintes concernaient des insultes ou du harcèlement à caractère raciste ou homophobe ainsi que de la discrimination sur base de l'origine ou la conviction religieuse par un agent immobilier et un centre de fitness.

En tant que démarches juridiques, les simples plaintes doivent être clairement distinguées d'une éventuelle constitution de partie civile par le Centre [Unia] dans une phase ultérieure, et ne sont donc pas comptabilisées comme actions en justice. Remarquons également qu'en cas de plainte simple, le Centre [Unia] peut mettre le cap sur des mesures alternatives<sup>189</sup>.

### **Bilan des 10 années écoulées**

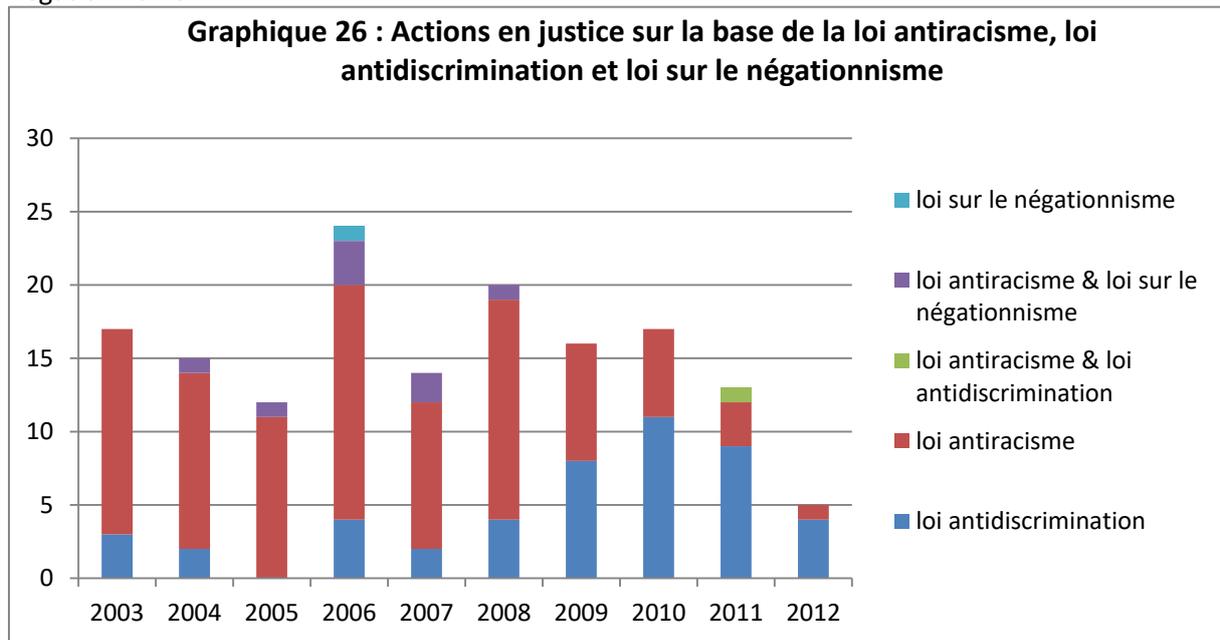
À la publication de ce rapport annuel, le Centre [Unia] – constitué le 15 février 1993 – entre dans sa 20<sup>e</sup> année d'existence. 10 années se sont également écoulées depuis l'extension de sa compétence aux motifs de discrimination 'non raciaux', parmi lesquels le handicap, l'orientation sexuelle, l'âge et la conviction religieuse ou philosophique.

À l'occasion de cet anniversaire, on peut dresser un bilan général des actions en justice intentées par le Centre [Unia] depuis 2003 sur la base de la loi antidiscrimination et de la loi antiracisme (et de la loi sur le négationnisme). Remarquez que les chiffres, dans les graphiques suivants, peuvent différer légèrement des données de rapports annuels précédents, car il n'y a pas de double comptage de quelques affaires qui, au fil des ans, ont été portées à plusieurs reprises devant le Conseil d'administration du Centre [Unia] (par ex. pour compléter une constitution de partie civile).

---

<sup>189</sup> Plus d'informations à ce sujet dans l'étude « Vers des mesures alternatives dans la lutte contre les discriminations et les délits de haine » (2012, LINC pour le Centre [Unia]). Disponible sur le site web du Centre [Unia] [www.unia.be](http://www.unia.be), onglet 'Publications'.

**Graphique 26** : Actions en justice sur la base de la loi antiracisme, loi antidiscrimination et loi sur le négationnisme



Comme mentionné plus haut, le Centre [Unia] a été partie dans 153 affaires ces 10 dernières années. Le Graphique 26 montre que les actions en justice concernaient essentiellement, jusqu'en 2008, la loi antiracisme, mais que depuis 2009, la loi antidiscrimination a pris le dessus. Cette évolution peut s'expliquer par le fait que la loi antiracisme est déjà d'application depuis 1981, tandis que les premières années après l'entrée en vigueur de la loi antidiscrimination de 2003, le Centre [Unia] s'est surtout attelé à informer et à sensibiliser. Les seules procédures qui furent malgré tout intentées concernaient surtout de la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle et des crimes de haine homophobe.

Le point de basculement en 2008-2009 est notamment la conséquence de la réforme et de l'harmonisation de la législation antidiscrimination en 2007, ainsi que de la décision du Centre [Unia] qui s'en est suivie de fusionner ses services 'Racisme' et 'Discriminations non raciales' dans un même département Discrimination. Dans cette nouvelle structure, les stratégies tant judiciaire qu'extrajudiciaire ont été réorganisées sous une même forme. Un choix stratégique délibéré d'instaurer une jurisprudence de principe a également été posé, notamment autour du handicap.

**Tableau 6 : Actions en justice par motif de discrimination**<sup>190</sup>

<b>Tableau 6: Actions en justice par motif de discrimination</b>											
<b>Nombre de critères/an</b>											
	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Total final</b>
<b>Critères 'raciaux'</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>96</b>
<b>Handicap ; santé</b>	<b>1</b>			<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>16</b>
<b>Orientation sexuelle</b>	<b>2</b>	<b>2</b>		<b>2</b>			<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>16</b>
<b>Conviction religieuse ou philosophique</b>				<b>1</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>11</b>
<b>Négationnisme</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>					<b>9</b>
<b>Âge</b>						<b>1</b>	<b>2</b>				<b>3</b>
<b>Fortune (patrimoine)</b>							<b>1</b>	<b>1</b>			<b>2</b>
<b>Total final</b>	<b>17</b>	<b>15</b>	<b>12</b>	<b>24</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>16</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>153</b>

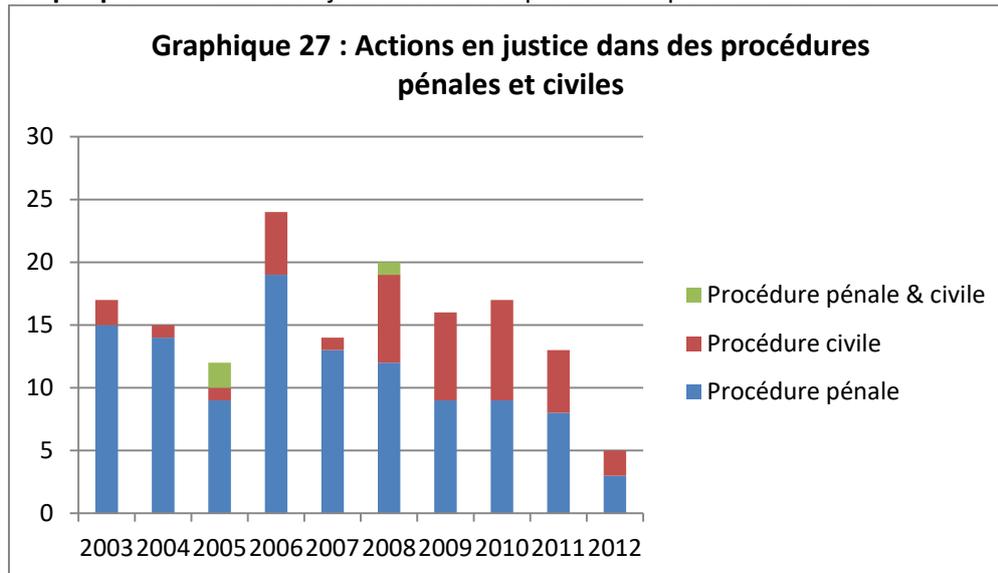
Bien que la part totale des affaires concernant la loi antiracisme sur 10 ans soit sensiblement plus élevée que celle pour la loi antidiscrimination (et par ex. le handicap, l'orientation sexuelle et l'âge en particulier), on peut difficilement affirmer aujourd'hui qu'il y aurait une attention disproportionnée pour la discrimination 'raciale'.

On observe depuis 2009 un déplacement vers les dossiers qui concernent la conviction religieuse ou philosophique, ce qui dans un certain sens reflète une sorte de 'nouveau' racisme orienté non plus – ou en tout cas moins ouvertement – contre l'origine ou la couleur de peau de personnes, mais bien contre la religion et la culture. Le Centre [Unia] est préoccupé par l'islamophobie croissante, mais tout autant par la radicalisation religieuse. Les extrêmes se nourrissent l'un de l'autre et contribuent à la polarisation de la société. Pour ces raisons, le Centre [Unia] a jugé nécessaire de se constituer partie civile dans quelques affaires récentes concernant des crimes inspirés par la haine ou l'intolérance à l'encontre de musulmans ou de non-musulmans.

Ensuite, le Centre [Unia] observe une tendance croissante à l'interdiction dans la vie sociale de signes extérieurs de conviction religieuse ou philosophique (dans la pratique, surtout le foulard islamique). De tels règlements et pratiques ne peuvent naturellement pas être qualifiés tout simplement d'islamophobes, mais ils apparaissent tout de même souvent inspirés, au niveau par exemple de la politique du personnel ou de la politique commerciale d'entreprises, par les sensibilités sociétales précitées. Indépendamment encore de la question de savoir si cette évolution est favorable à la diversité, il est selon le Centre [Unia] bel et bien question, dans de très nombreux cas, de discrimination. En portant un certain nombre de ces affaires devant le tribunal, le Centre [Unia] vise une plus grande clarté et sécurité juridique.

<sup>190</sup> Pour simplifier, le tableau prend le motif de discrimination le plus 'manifeste', alors qu'en réalité, certains dossiers concernaient plusieurs motifs comme par ex. la conviction religieuse et l'origine ethnique (raciale) ou la combinaison de négationnisme et de hate speech antisémite (racial).

**Graphique 27 : Actions en justice dans des procédures pénales et civiles**

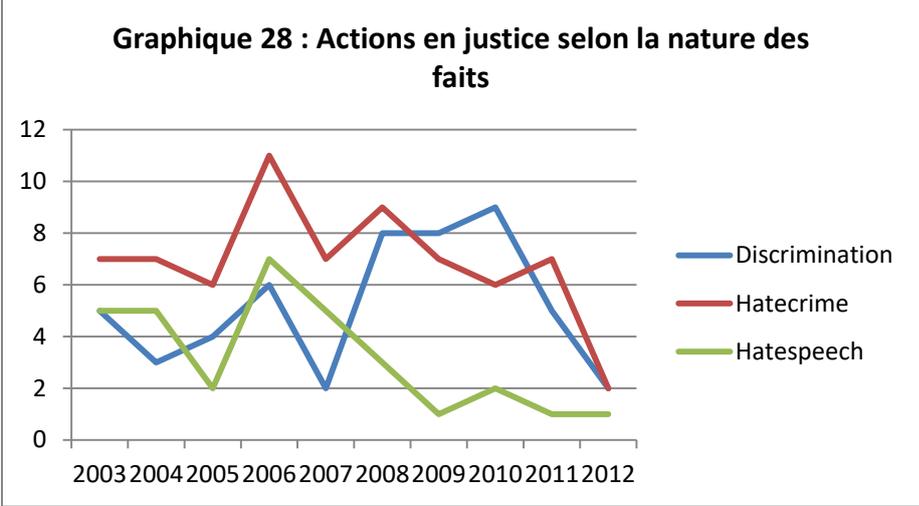


Si l'on examine plus attentivement la nature des procédures, il convient de constater qu'environ 70% des actions des 10 années écoulées ont un caractère pénal. Le graphique 27 donne une image par année. Depuis 2008, l'importance des actions (en cessation) civiles dans les dossiers de discrimination a augmenté, à nouveau à la suite de la modification de la loi en 2007. Auparavant, seule une procédure pénale était en principe possible à l'égard de la discrimination 'raciale'.

Le graphique 28 illustre que la stratégie judiciaire du Centre [Unia] à travers les années a, d'un point de vue général, surtout été orientée à l'encontre des crimes de haine (pénal), suivis par la discrimination (essentiellement civile) et dans une moindre mesure le hate speech (pénal).

Dans près de 9 des 10 affaires concernant des crimes de haine, il était question de violence physique (grave). Considérées sur toute la période, les affaires de discrimination sont, pour une moitié, liées au travail (principalement recrutement/sélection et licenciement) et concernent, pour l'autre moitié, des biens et services (principalement logement et horeca). Mais un déplacement d'accent est également perceptible ici à partir de 2009 : 60% des affaires devant les Tribunaux du travail datent en effet des 4 dernières années. Cette évolution peut à nouveau être corrélée à la meilleure protection civile après la modification de la loi de 2007, mais est aussi une conséquence de l'accroissement de l'expertise au sein du Centre [Unia] dans les affaires de travail souvent plus complexes. Quand le Centre [Unia] finit par se constituer partie civile dans des affaires de hate speech, il s'agit le plus souvent de formes organisées ou flagrantes d'incitation à la haine, à la discrimination ou à la violence.

**Graphique 28 : Actions en justice selon la nature des faits**



## **Annexe 4 :**

### **10 ans de discrimination, de discours et de crimes de haine devant la justice (Rapport annuel Discrimination/Diversité 2013, p. 142-147)**

En 2013, le Centre [Unia] a fêté son 20e anniversaire. À cette occasion, le rapport annuel Discrimination/Diversité 2012 avait donné un aperçu général de l'action judiciaire du Centre [Unia] au cours des 10 années écoulées. Pour la période allant de 2003 à 2013, une analyse a été réalisée sur l'ensemble des jugements et arrêts disponibles sur le site internet du Centre [Unia]. Le fruit de cette analyse est présenté ci-après.

#### La base de données de jurisprudence du Centre [Unia]

Par suite de l'art. 3,9° de la loi du 15 février 1993, le Centre [Unia] se voit attribuer les compétences légales pour « recueillir et publier, sans possibilité d'identification des parties en cause, les données statistiques et les décisions jurisprudentielles utiles à l'évaluation de (...) [la loi antiracisme et la loi antidiscrimination] ».

La base de données de jurisprudence du Centre [Unia]<sup>191</sup> contient plus de 400 jugements et arrêts concernant des affaires de discrimination, de crimes de haine et de discours de haine. Les textes sont systématiquement scannés, rendus anonymes et accompagnés d'un résumé. Au moyen de quelques paramètres (année, juridiction, critère protégé) et de la possibilité d'effectuer des recherches ciblées, tant les juristes professionnels que d'autres utilisateurs peuvent se référer facilement à la base de données.

Elle ne comprend d'ailleurs pas uniquement les jugements et arrêts prononcés dans des affaires où le Centre [Unia] était partie au procès. Le Centre [Unia] n'étant pas systématiquement informé de toutes les décisions pertinentes, il n'y a aucune garantie d'exhaustivité<sup>192</sup>. A ce sujet, les parquets et les auditeurs du travail ont dorénavant l'obligation d'informer le Centre [Unia] – conformément à la nouvelle circulaire COL 13/2013 du Collège des procureurs généraux – des affaires en cours concernant des faits de discrimination et de crimes de haine. Cette obligation implique également la transmission d'une copie des jugements et arrêts prononcés.

#### But, portée et méthode de l'analyse jurisprudentielle

L'analyse concerne les décisions judiciaires prononcées dans la période de janvier 2003 à juillet 2013 et qui ont été publiées sur le site internet du Centre [Unia]. Il s'agit au total de 170 jugements (première instance) et de 75 arrêts (appel), soit 197 affaires « uniques ». Dans environ la moitié des cas, le Centre [Unia] était partie au procès<sup>193</sup>.

Les jugements et arrêts ont été répartis en catégories et de différentes manières : tribunal compétent ; arrondissement/juridiction ; loi antidiscrimination, loi antiracisme ou loi sur le négationnisme ; droit pénal ou civil ; discrimination, crime de haine, discours de haine, matière

---

<sup>191</sup> Cette base de données peut être consultée sur le site [www.unia.be](http://www.unia.be).

<sup>192</sup> Remarquez à ce sujet que certaines décisions n'ont pas été publiées parce que la motivation était à ce point sommaire que sans connaissance de l'affaire, il n'y avait pas grand-chose à en conclure ou parce qu'il s'agissait d'un jugement qui avait été réformé en appel.

<sup>193</sup> Ce nombre est inférieur au nombre total de dossiers (153) pour lesquels il a été décidé au cours de la période 2003-2012 d'ester en justice (voir rapport annuel Discrimination/Diversité pp. 148-150). Ceci s'explique par le fait qu'un certain nombre d'affaires ont finalement connu des suites extrajudiciaires ou sont encore en cours.

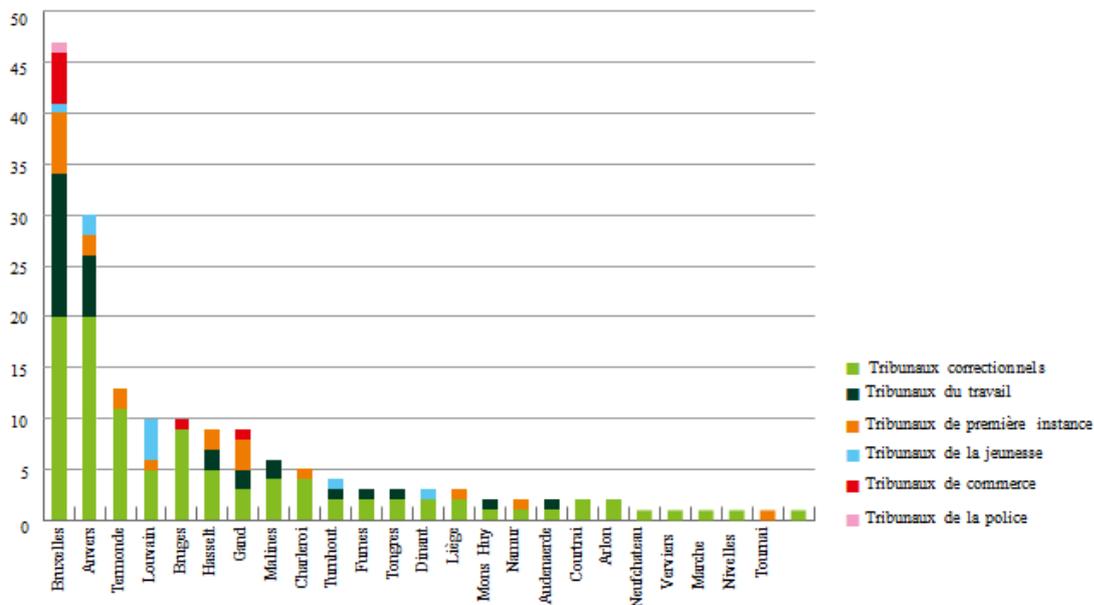
(travail, biens et services...) avec détail ; motif(s) de discrimination ; résultat et – s’il était possible de le déduire – délai entre l’introduction et la décision.

En se basant sur ces paramètres, le Centre [Unia] s’est efforcé de vérifier dans quelle mesure l’impact des principaux changements législatifs du 25 février 2003 et 10 mai 2007 était mesurable ; ces changements étaient notamment axés sur le renforcement du volet de protection civil et de l’action en cessation comme possibilité de procédure (plus) rapide pour les victimes de discrimination.

### Principales constatations

Le graphique 26 montre le nombre de jugements disponibles par arrondissement judiciaire et, en leur sein, par tribunal compétent. Après Bruxelles vient Anvers, mais l’on constate que de manière générale le Centre [Unia] dispose de sensiblement plus de jugements prononcés dans les arrondissements flamands que francophones du pays. Cependant, étant donné que le Centre [Unia] n’est pas systématiquement informé, il est prématuré de conclure que les affaires sont plus nombreuses en Flandre. Certains réseaux locaux sont plus fortement développés, de sorte que le Centre [Unia] est plus facilement informé de décisions judiciaires pertinentes. Pour ce qui concerne spécifiquement les affaires correctionnelles, il convient de tenir compte des chiffres de la police et des parquets ainsi que du taux de poursuite et de classement sans suite en particulier<sup>194</sup>.

**Graphique 26 : nombre de jugements disponibles par arrondissement en première instance (n=170) (période 2006- premier semestre 2013)**



Au total, 60% des jugements concernent des affaires correctionnelles. Ensuite, viennent les Tribunaux du travail (18%), les Tribunaux de première instance (12%), les Tribunaux de la jeunesse (5%) et les Tribunaux du commerce (4%).

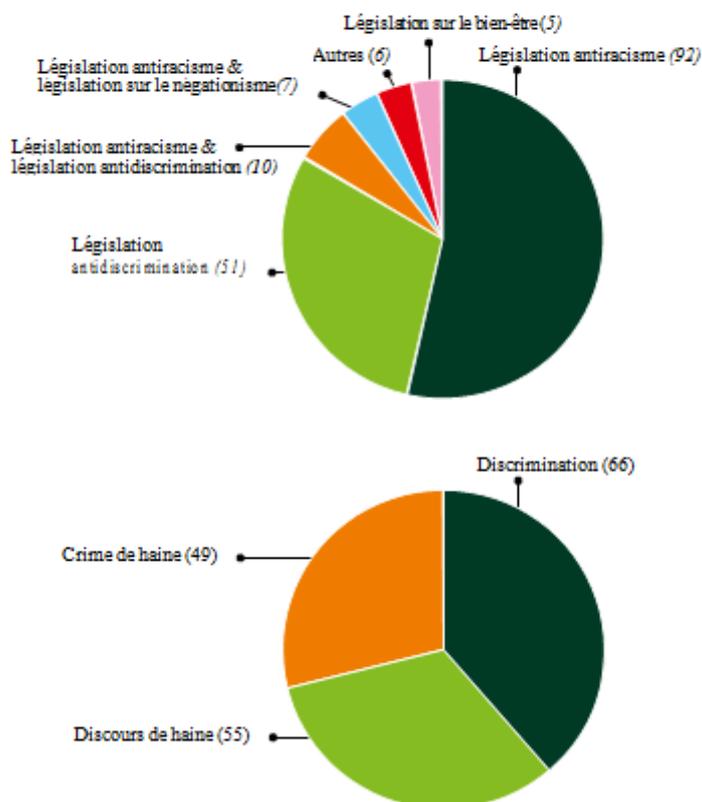
<sup>194</sup> Les statistiques disponibles de la police et des parquets sont reprises annuellement dans le rapport Discrimination/Diversité.

Environ 40% des jugements traitent de discrimination, à savoir si une personne ou un groupe a été traité différemment dans le contexte des relations de travail ou de l'accès au logement par exemple. Pour ce qui concerne les autres affaires, le rapport entre crimes de haine et discours de haine est à peu près égal (environ 30%).

Le graphique 27 traduit la législation qui a été invoquée dans les différentes affaires, en particulier la loi antiracisme, la loi antidiscrimination et la loi sur le négationnisme. On remarque ici que les lois sont interprétées au sens large. Il n'est donc pas uniquement question de la législation antidiscrimination fédérale, mais des décrets et ordonnances équivalents ainsi que des dispositions pertinentes du Code pénal. Au total, 60% des jugements disponibles traitent entièrement ou partiellement de violations de la loi antiracisme. Pour ce qui est ensuite de la loi antidiscrimination, les critères protégés suivants sont les plus abordés : conviction religieuse ou philosophique (33%), handicap ou santé (23%), orientation sexuelle (20%), âge (13%), conviction politique/syndicale (5%).

Remarquez que la surpondération relative des applications de la loi antiracisme est surtout la conséquence du nombre d'affaires concernant de (possibles) faits de crimes de haine racistes et de discours de haine. En matière de discrimination, le rapport est inversé et il s'agit, dans environ 60% des cas, de critères protégés par la loi antidiscrimination.

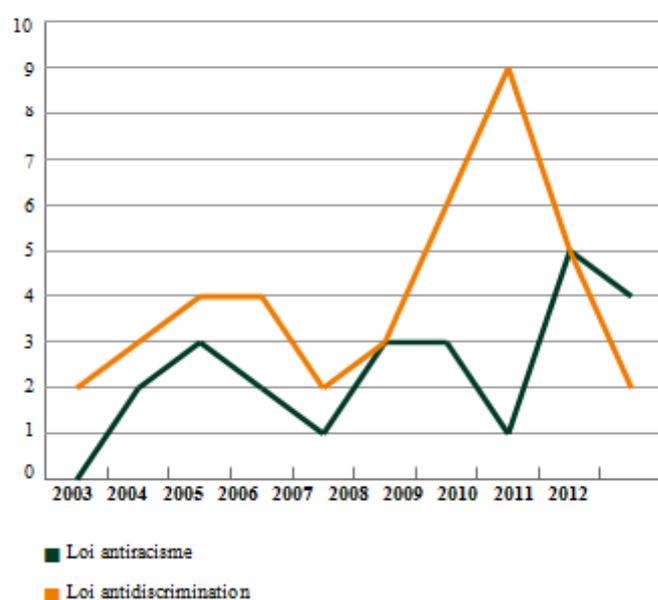
**Graphique 27 & 28 : législations invoquées - répartition**  
*discrimination, discours de haine et crime de haine*  
*(période 2006-premier semestre 2013)*



Sur l'ensemble de la période considérée, le taux de condamnations se révèle le plus élevé dans les affaires qui concernent des faits de crimes de haine et de discours de haine punissables (plus de 80%). Dans les affaires de discrimination, raison a été entièrement ou partiellement donnée à la partie demanderesse dans près de 60% des cas.

Si pour les affaires de discrimination, on examine spécifiquement l'évolution dans le temps, le graphique 29 indique que la loi antidiscrimination a été davantage appliquée et a connu un pic entre 2009 et 2011, c'est-à-dire suite aux changements législatifs de 2007<sup>195</sup>. L'impact est difficile à définir pour ce qui a trait au taux de condamnations : en 2009, 3 des 9 jugements étaient à l'avantage de la partie demanderesse ; en 2010, 6 des 10 ; en 2012, 5 des 10 (loi antidiscrimination et loi antiracisme ensemble).

**Graphique 29 : Nombre de décisions de 2003 à 2012 par loi concernée**



Si l'on observe l'évolution des affaires judiciaires liées à la discrimination en première instance, notamment le délai moyen entre l'introduction de l'affaire et le jugement, il en découle que l'ambition de 2007 du législateur d'accélérer l'accès à la justice et la procédure via un renforcement du volet civil et l'action en cessation, n'est pas (encore) réalisée. Au contraire, la durée moyenne continue de croître et fluctue, ces dernières années, entre 1,5 et 2,5 ans. Dans ce cadre, il convient d'ajouter que ces informations ne sont pas disponibles pour toutes les affaires et qu'il existe d'importantes différences selon la nature et la complexité de l'affaire. Ainsi, le délai moyen a pu être calculé pour seulement trois quarts des jugements disponibles et concerne, pour 2004 par exemple, une seule affaire de discrimination qui a connu une procédure extrêmement rapide (Tribunal de première instance de Hasselt, 5/10/2004). En outre, l'arriéré judiciaire, qui se fait sentir plus fortement dans certains arrondissements, joue incontestablement un rôle.

<sup>195</sup> Parce que l'analyse est limitée à la jurisprudence publiée sur le site internet en juillet 2013, sans actualisation pour l'année complète, le graphique montre uniquement les résultats jusqu'à 2012 inclus.

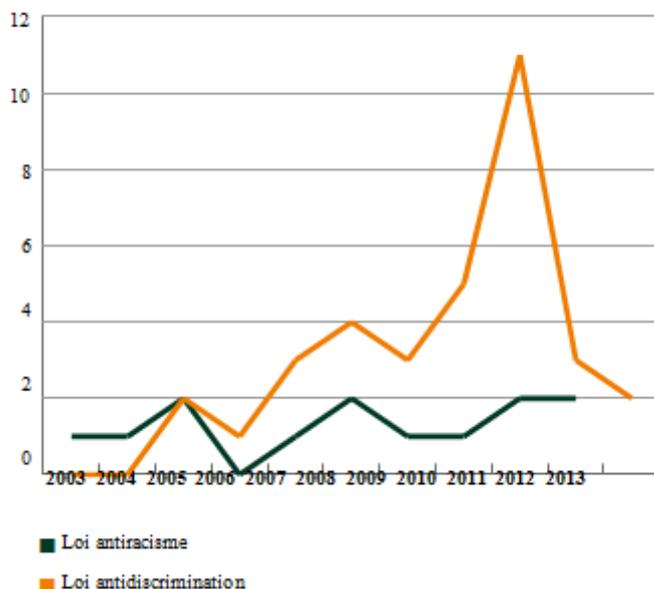
Au niveau des Cours d'appel, la base de données jurisprudentielle du Centre [Unia] comptait au moment de l'analyse (mi-2013) 75 arrêts. Pour 41 de ces affaires, le jugement en première instance figure également sur le site internet.

Près de deux tiers des affaires sont liées à la discrimination. On remarquera, en l'occurrence, la part des questions liées au travail en ce qui concerne les Tribunaux du travail bruxellois et anversois.

Le nombre d'applications en appel de la loi antiracisme et de la loi antidiscrimination (discrimination, crimes de haine, discours de haine) est à peu près égal. Pour ce qui est de la loi antidiscrimination, voici les critères protégés les plus invoqués : handicap ou santé (34%), âge (21%), conviction religieuse ou philosophique (18%), orientation sexuelle (14%) et conviction syndicale/politique (8%).

Si l'on examine uniquement les questions liées à la discrimination, le nombre d'arrêts concernant la loi antidiscrimination est sensiblement supérieur, avec près de trois quarts des affaires et un pic remarquable en 2011. Dans les affaires qui concernent la discrimination « raciale », on notera toutefois que dans près de 80% des cas, une condamnation est prononcée, contre seulement 50% dans les affaires concernant d'autres motifs de discrimination.

**Graphique 30 : Nombre d'arrêts par législation 2003-2013 (1<sup>er</sup> semestre)**



## Conclusion

Il ressort en premier lieu de cet aperçu de la jurisprudence disponible depuis 2003, année où les motifs dits de discrimination non raciale ont été ajoutés au volet civil de la loi, que le nombre d'affaires (connues) est limité, avec une moyenne de moins de 20 par an. On note dans ce cadre une grande différence entre les arrondissements judiciaires, que la différence en termes de nombre d'habitants n'explique que partiellement. Outre une différence dans la politique de poursuite, le caractère non systématique du rapportage peut également expliquer ces différences. La circulaire 13/2013 du Collège des procureurs généraux doit faire en sorte que le Centre [Unia] soit dorénavant

systematique- ment informé d'affaires en cours et de jugements et d'arrêts prononcés; ce qui doit permettre une meilleure analyse.

Vu le nombre limité d'affaires et le manque d'exhaustivité, il n'est pas possible d'indiquer des tendances avec suffisamment de certitude. Il s'avère cependant que l'ambition du législateur d'accélérer la procédure judiciaire via la procédure civile (et l'action en cessation) n'a pas été réalisée. Ce n'est pas une bonne chose : toutes les parties concernées ont intérêt à voir leur affaire traitée rapidement, et il en va également de l'intérêt général que les tribunaux fassent rapidement la clarté sur ce qui est admissible ou pas.

## **Annexe 5 :**

# **La problématique des aménagements raisonnables dans le contexte des immeubles à appartements en copropriété**

Avis de Stefan Sottiaux, Instituut voor Constitutioneel Recht K.U.Leuven (28 mars 2011).

1. Selon la loi fédérale antidiscrimination, le refus de procéder à des aménagements raisonnables au bénéfice de personnes handicapées constitue une discrimination<sup>196</sup>. Cependant, le champ d'application matériel de la loi ne s'étend pas aux rapports entre copropriétaires. Par conséquent, un copropriétaire ne peut pas invoquer l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables (qui concernent par exemple les espaces communs d'un immeuble à appartements) vis-à-vis de la communauté des copropriétaires. Le présent avis examine dans quelle mesure cette lacune peut être comblée en faisant appel à la Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées (dans la suite du texte : "la Convention"). Il étudie quelles dispositions de la Convention sont applicables à cette situation et quelles sont leurs conséquences juridiques. La première partie de cette étude analyse brièvement la nature de la Convention et les effets qu'elle entraîne dans l'ordre juridique national (I). Nous discuterons ensuite des dispositions qui concernent cette problématique (II) avant d'examiner, dans la troisième partie, dans quelle mesure ces dispositions peuvent être invoquées devant la justice nationale (III).

### **I. La Convention relative aux droits des personnes handicapées et ses effets dans l'ordre juridique interne**

#### **1.1. Généralités**

2. La Convention relative aux droits des personnes handicapées, conclue à New York le 13 décembre 2006, inaugure une phase nouvelle dans la protection internationale des droits humains. Elle est entrée en vigueur au niveau international le 3 mai 2008. La Belgique a ratifié la Convention et le protocole facultatif afférent le 2 juillet 2009. Ces deux textes sont entrés en vigueur dans notre pays le 1<sup>er</sup> août 2009.

3. La Convention comporte un large éventail de droits, dont beaucoup figuraient déjà dans d'autres traités de défense de droits de l'Homme, mais qui sont réunis pour la première fois dans un seul texte. Elle annonce une nouvelle approche vis-à-vis des personnes handicapées. En effet, cette problématique n'est plus abordée sous un angle médical. La Convention confirme ainsi une évolution qui était déjà avancée dans un certain nombre de pays et qui commençait à se dessiner dans d'autres. Pourtant, ses concepteurs ont explicitement indiqué ne pas vouloir donner naissance à de nouveaux droits, mais bien préciser ou compléter des droits existants dans les traités existants<sup>197</sup>.

4. La Convention touche à des droits très variés : aussi bien des droits considérés comme civils et politiques que des droits économiques, sociaux et culturels. La présence de cette seconde catégorie de droits dans la Convention soulève des questions quant aux conséquences de la signature et de la ratification de ce texte. En effet, on part généralement du principe que la réalisation de cette

---

<sup>196</sup> Article 14, loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (dans la suite du texte : "loi antidiscrimination").

<sup>197</sup> Report of the second session of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities New York, 16-27 June 2003 (disponible sur [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a\\_58\\_118\\_e.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/a_58_118_e.htm)).

seconde catégorie de droits exige d'autres efforts de la part des États que ce n'est le cas pour les droits civils et politiques. Nous allons examiner les conséquences que la Convention entraîne dans l'ordre juridique belge et flamand.

## 1.2. Effets dans l'ordre juridique interne

### A. Principes généraux

5. Plusieurs figures juridiques peuvent avoir pour conséquence que des dispositions de l'ordre juridique international percolent, en tout ou en partie, dans l'ordre national. Le moyen le plus évident est la *transposition* de la Convention dans la législation nationale. Si cette transposition est correcte et complète, il n'est plus nécessaire de faire directement appel à la Convention. D'autre part, des traités internationaux peuvent aussi exercer leurs effets même en l'absence de toute initiative législative. En Belgique, les citoyens peuvent invoquer le principe de *l'effet direct* pour faire valoir des dispositions du droit international devant la justice nationale.

6. C'est le juge qui décide si une disposition exerce un effet direct. Un certain nombre de critères ont cependant vu le jour dans la jurisprudence<sup>198</sup>. Pour pouvoir parler d'un effet direct, il faut tout d'abord que l'État soit lié par la convention en question et que celle-ci ait été adoptée par toutes les assemblées législatives compétentes sur le plan national. Pour qu'elle puisse exercer pleinement ses effets, il faut aussi que la Convention soit rendue publique et, bien entendu, qu'elle soit en vigueur au niveau international. La deuxième exigence à satisfaire est que la disposition en question soit *self-executing*, autrement dit que les droits et devoirs qui résultent de la Convention soient immédiatement reconnus et/ou imposés aux justiciables, sans autre intervention des organes publics internes. Cette dernière exigence se décompose elle-même en un critère subjectif et objectif. Le critère subjectif se réfère à la volonté des parties signataires de la Convention : ont-elles voulu attribuer un effet direct à la Convention ou à la disposition de la Convention ? Dans l'état actuel du droit, il est devenu moins important de déterminer la volonté du législateur<sup>199</sup>. Le critère objectif désigne le degré auquel la disposition est *self-sufficient*. On entend par là qu'elle doit être suffisamment claire, précise et inconditionnelle. Ces critères relativement vagues laissent une large marge d'appréciation au juge et rendent imprévisible l'issue d'un procès.

7. Pour déterminer si une disposition a ou non un effet direct, on fait traditionnellement une distinction entre les droits civils et politiques d'un côté, et les droits économiques, sociaux et culturels de l'autre. Selon la doctrine classique, seuls les droits de la première catégorie ont un effet direct : ils s'imposent d'emblée dans l'ordre juridique interne, même si le pouvoir politique n'a pas encore pris d'initiative pour adapter la réglementation nationale. On considère ainsi que les droits du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et de la Convention européenne des droits de l'Homme jouissent d'un effet direct<sup>200</sup>. Ce qui est important pour la problématique qui nous occupe, c'est que l'interdiction de discrimination et le principe d'égalité font partie des droits civils et politiques et ont donc en principe un effet direct<sup>201</sup>. Pour déterminer l'effet des droits économiques,

<sup>198</sup> Cass. 21 avril 1983, *RCJB* 1985, 22. Voir à ce sujet J. WOUTERS et D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Anvers, Intersentia, 2006.

<sup>199</sup> A. VANDAELE et E. CLAES, "Naar een gradueel concept van directe werking en van internationaal gewoonterecht" in J. WOUTERS et D. VAN EECKHOUTTE (eds.), *Doorwerking van internationaal recht in de Belgische rechtsorde*, Anvers, Intersentia, 2006, 83 - 109. Voir cependant Cass., 11 mai 2001, *R.W.* 2002-03, 658.

<sup>200</sup> M. BOSSUYT et J. WOUTERS, *Grondlijnen van internationaal recht*, Anvers, Intersentia, 2005, 160.

<sup>201</sup> Voir A. LAWSON, "A Catalyst for Cohesion", in O. M. ARNARDÓTTIR et G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers,

sociaux et culturels, on fait généralement appel à d'autres principes, comme celui de la *réalisation progressive* et de l'*effet de non-retour* (ou *standstill*)<sup>202</sup>.

8. Les conventions internationales de défense des droits de l'Homme comportent généralement des obligations pour les pouvoirs publics et non, en tout cas pas directement, pour les relations entre les citoyens. La question est de savoir s'il est possible d'attribuer aux droits fondamentaux un effet horizontal direct ou indirect (effet sur les tiers), c'est-à-dire un effet sur les relations entre des personnes privées. Si une disposition exerce un *effet direct sur les tiers*, une personne peut l'invoquer directement devant le juge national vis-à-vis d'une autre personne privée. Par contre, s'il y a *effet indirect sur les tiers*, cela signifie que les droits de l'Homme sont appliqués de manière indirecte, via les catégories ouvertes du droit privé (abus de droit, bonne foi), aux relations entre des personnes privées. La doctrine belge rejette majoritairement l'effet horizontal direct<sup>203</sup> mais le principe de l'effet horizontal indirect trouve davantage de partisans<sup>204</sup>. Dans sa récente thèse de doctorat, VAN LEUVEN constate qu'aussi bien la Cour de Cassation que les juridictions inférieures ont accepté, de manière implicite ou explicite, l'effet direct et/ou indirect des droits fondamentaux dans certaines circonstances<sup>205</sup>. Même si l'auteur conclut qu'on ne peut pas tracer de ligne claire dans cette jurisprudence, il s'avère à ses yeux que l'effet horizontal direct est plus souvent appliqué lorsque les droits fondamentaux contiennent des *lignes directrices claires* pour résoudre le litige en question<sup>206</sup>. Si ce n'est pas le cas et si le droit fondamental exprime plutôt une valeur abstraite, le juge semble plus enclin à faire appel à une norme du droit privé, qui est lue en lien avec le droit fondamental (effet horizontal indirect)<sup>207</sup>.

### B. Application à la Convention

Il importe tout d'abord de savoir, pour la problématique qui nous intéresse, si les dispositions de la Convention ont un effet direct. Les deux conditions mentionnées ci-dessus s'appliquent également à elle. La première est satisfaite : la Convention a été adoptée par la loi du 13 mai 2009 et, en Flandre, par le décret du 8 mai 2009. Elle a dès lors pris un caractère contraignant en Belgique et en Flandre<sup>208</sup>.

9. La deuxième exigence est que la disposition, ou une partie de celle-ci, doit avoir un caractère *self-executing*. Cela soulève tout d'abord la question de savoir quelle était la volonté des parties

---

Leiden, 2009, 104. Au sujet de l'effet direct de l'interdiction de discrimination dans la jurisprudence des comités des Nations unies, voir : W. VANDENHOLE, *Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies*, Anvers, Intersentia, 2005, 188-189.

<sup>202</sup> Voir p. ex. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003.

<sup>203</sup> J. VELAERS, "De horizontale werking van het discriminatieverbod in de antidiscriminatiewet. Enkele constitutionele beschouwingen", in X., *Vrijheid en Gelijkheid. De horizontale werking van het gelijkheidsbeginsel en de nieuwe antidiscriminatiewet*, Anvers, Maklu, 2002, 295; J. VANDE LANOTTE et Y. HAECK, *Handboek EVRM. Deel 1: Algemene beginselen*, Anvers, Intersentia, 2005, 106.

<sup>204</sup> Voir entre autres la récente thèse de N. VAN LEUVEN, *Contracten en mensenrechten*, Anwerpen, Intersentia, 2009, 279 et ss.

<sup>205</sup> *Ibid.* L'auteur se réfère entre autres aux arrêts relatifs à la 'théorie de l'équilibre'. Voir p. ex. Cass. 6 avril 1960, *Arr. Cass.* 1960, 722.

<sup>206</sup> *Ibid.* p. 214. P. ex. Justice de Paix de Roulers 24 juin 1998, *T. Vred.* 1998, 319 (effet horizontal direct de l'art. 8 EVRM).

<sup>207</sup> *Ibid.*

<sup>208</sup> Remarque : la demande d'avis concernait plus spécifiquement la Flandre. La Convention a également un caractère contraignant aux autres niveaux de pouvoir.

signataires. Les travaux préparatoires indiquent que beaucoup d'articles de la Convention sont conçus comme des droits à réaliser progressivement. Cela signifie qu'ils ne seront mis en œuvre que peu à peu, en raison surtout de leur coût élevé. Pourtant, beaucoup de ces articles sont hybrides : à côté de droits économiques et sociaux, ils contiennent aussi des droits civils et politiques qui, eux, doivent être réalisés immédiatement. Ce caractère hétérogène de nombreuses dispositions a poussé les rédacteurs de la Convention à estimer qu'il serait dangereux d'établir une liste des différentes catégories de droits<sup>209</sup>. En outre, une telle liste ignorerait les circonstances propres à chaque État et risquerait d'hypothéquer des évolutions futures.

**10.** Nous avons déjà indiqué ci-dessus qu'il convenait de relativiser l'importance des intentions des parties signataires à la Convention : ce qu'elles recherchaient en rédigeant le texte n'est pas forcément déterminant. Ce qui compte beaucoup plus, c'est le deuxième aspect du caractère *self-executing* d'un article : la manière dont la disposition est formulée. Une disposition qui octroie d'emblée des droits à l'individu, en réduisant minimum l'intervention des pouvoirs publics pour les réaliser, se prête davantage à un effet direct, même si, en fin de compte, il appartient au juge de trancher au cas par cas.

**11.** L'article 4 de la Convention peut nous aider à nous orienter. Cette disposition précise les obligations des entités qui adhèrent à la Convention. Le premier paragraphe énumère une série d'engagements à respecter pour garantir le plein exercice des droits de la Convention sans aucune forme de discrimination. Il suggère diverses méthodes auxquelles les États peuvent recourir pour respecter les obligations qui découlent de la Convention. Ils peuvent par exemple modifier ou compléter leur législation, encourager la recherche, fournir une assistance, etc. Le deuxième paragraphe répond à la crainte d'un certain nombre de pays d'être contraints de prendre trop rapidement des mesures coûteuses. C'est pourquoi il précise explicitement que les droits économiques, sociaux et culturels de la Convention seront assurés progressivement, en fonction des ressources dont un État dispose. Comme il est dit que cette réalisation progressive s'applique uniquement aux droits économiques, sociaux et culturels, on peut en conclure *a contrario* que les droits civils et politiques, eux, ont un effet direct<sup>210</sup>. Cette conclusion rejoint la doctrine classique que nous avons évoquée plus haut. Même si les négociateurs ont admis que la réalisation des droits civils et politiques, dans le cadre de cette Convention, pourrait entraîner un coût économique supplémentaire, cela n'a pas été une raison pour appliquer à ces dispositions le principe de la réalisation progressive<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Voir: Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its sixth session, 17 August 2005, 4, (disponible sur [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc6reporte.htm)) : "Many of the draft articles deal with economic, social and cultural rights, which are to be realized to the maximum of available resources; that is, they are subject to the doctrine of progressive realization. Some of those draft articles also cover civil and political rights, which are of immediate effect and to which the doctrine of progressive realization does not apply. This can make it difficult to insert a reference in the chapeaux to those draft articles saying that they shall be progressively implemented."

<sup>210</sup> H. KALLEHAUGE, "General Themes Relevant to the Implementation", in O.M. ARNARÓTTIR et G. QUINN, *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 210.

<sup>211</sup> Report of the Ad Hoc Committee, Daily summary of discussions at the fourth session related to article 4 General obligations, 30 August 2004 (disponible sur [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart04.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart04.htm)).

## **II. Dispositions qui concernent la problématique des aménagements raisonnables dans le contexte d'immeubles en copropriété**

**12.** Les deux dispositions qui concernent le plus directement notre problématique sont les articles 5 et 9.

**13.** L'article 5 est énoncé comme suit :

### *Article 5 : Égalité et non-discrimination*

*1. Les États Parties reconnaissent que toutes les personnes sont égales devant la loi et en vertu de celle-ci et ont droit sans discrimination à l'égal protection et à l'égal bénéfice de la loi.*

*2. Les États Parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap et garantissent aux personnes handicapées une égale et effective protection juridique contre toute discrimination, quel qu'en soit le fondement.*

*3. Afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés.*

*4. Les mesures spécifiques qui sont nécessaires pour accélérer ou assurer l'égalité de facto des personnes handicapées ne constituent pas une discrimination au sens de la présente Convention*

**14.** L'article 9 est énoncé comme suit :

### *"Article 9 : Accessibilité*

*1. Afin de permettre aux personnes handicapées de vivre de façon indépendante et de participer pleinement à tous les aspects de la vie, les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique, aux transports, à l'information et à la communication, y compris aux systèmes et technologies de l'information et de la communication, et aux autres équipements et services ouverts ou fournis au public, tant dans les zones urbaines que rurales. Ces mesures, parmi lesquelles figurent l'identification et l'élimination des obstacles et barrières à l'accessibilité, s'appliquent, entre autres :*

*a. Aux bâtiments, à la voirie, aux transports et autres équipements intérieurs ou extérieurs, y compris les écoles, les logements, les installations médicales et les lieux de travail;*

*(...)"*

**15.** L'article 5 contient le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination. Cette disposition, lue conjointement avec l'article 2 de la Convention, introduit au niveau international l'obligation de

procéder à des aménagements raisonnables<sup>212</sup>. Conformément à l'article 2, "le refus d'aménagements raisonnables" constitue en effet une forme de "discrimination fondée sur le handicap"<sup>213</sup>. L'article 2 définit la notion "d'aménagements raisonnables" comme étant : "les modifications et ajustements nécessaires et appropriés n'imposant pas de charge disproportionnée ou indue apportés, en fonction des besoins dans une situation donnée, pour assurer aux personnes handicapées la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales."

**16.** Les délégations ont longtemps été en désaccord quant aux conséquences du refus de procéder à des aménagements raisonnables. Certaines estimaient qu'on allait trop loin en incluant ce refus dans la définition de la discrimination. Mais pour les rédacteurs de la Convention, le principe d'égalité était un droit fondamental et c'est pourquoi il a finalement été convenu d'assimiler le refus d'aménagements raisonnables pour une personne handicapée à une forme de discrimination<sup>214</sup>. L'article 5 fait de l'interdiction de toute discrimination un principe autonome. Ailleurs, ce principe est également mentionné comme accessoire dans la protection d'autres droits. Même s'il est probable que cet article est utilisé en combinaison avec d'autres instruments, ce n'est pas nécessaire.

**17.** L'article 9 de la Convention répond à la préoccupation essentielle des négociateurs quant à l'égalité d'accès aux bâtiments, à la voirie, aux transports, aux installations médicales, aux écoles, aux logements, à l'information, à la communication et aux services électroniques. Cette préoccupation figurait déjà dans les Règles de l'ONU relatives à l'égalité de traitement des personnes handicapées<sup>215</sup>. L'article appelle les États à prendre des mesures pour assurer aux personnes handicapées une égalité d'accès aux infrastructures et aux services mentionnés. Ces mesures doivent également contribuer à identifier et à supprimer les obstacles éventuels.

### III. L'effet des articles 5 et 9 dans l'ordre juridique belge

**18.** Le recours aux articles 5 et 9, lus conjointement ou non, peut constituer une solution éventuelle dans le contexte des immeubles en copropriété, pour lesquels il n'est pas possible d'invoquer directement la loi antidiscrimination. En effet, contrairement à la loi antidiscrimination, le champ d'application matériel de ces deux dispositions n'est pas limité. L'interdiction de discrimination, énoncée à l'article 5.2, a une portée générale ("Les États Parties interdisent toutes les discriminations fondées sur le handicap"). La "discrimination fondée sur le handicap" est définie de manière large à

---

<sup>212</sup> A. LAWSON, "A Catalyst for Cohesion", in O.M. ARNARDÓTTIR et G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 103-104.

<sup>213</sup> L'article 2 définit la "discrimination fondée sur le handicap" comme étant : "toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable" (nous soulignons).

<sup>214</sup> Ad Hoc Committee, Daily Summary of Discussions at the fourth session, related to Article 7: Equality and Non-Discrimination, 2 and 3 Septembre 2004 (disponible sur [www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart07.htm](http://www.un.org/esa/socdev/enable/rights/ahc4sumart07.htm)). Voir aussi B.G. FLÓVENZ, "The implementation of the UN Convention", in O. M. ARNARDÓTTIR et G. QUINN (eds.), *The UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. European and Scandinavian Perspectives*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2009, 265.

<sup>215</sup> La règle 5 indique que "Les États devraient reconnaître l'importance générale de l'accessibilité." Voir : Assemblée générale, Règles pour l'égalisation des chances des handicapés, 20 décembre 1993, A/RES/48/96.

l'article 2, comme étant "toute distinction, exclusion ou restriction fondée sur le handicap qui a pour objet ou pour effet de compromettre ou réduire à néant la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, sur la base de l'égalité avec les autres, de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel, civil ou autres. La discrimination fondée sur le handicap comprend toutes les formes de discrimination, y compris le refus d'aménagement raisonnable". L'obligation de procéder à des aménagements raisonnables a donc la même portée générale. Même le champ d'application matériel de l'article 9 semble être conçu de manière extrêmement large : "les États Parties prennent des mesures appropriées pour leur assurer, sur la base de l'égalité avec les autres, l'accès à l'environnement physique" (en ce compris les "bâtiments").

**19.** Pour qu'un copropriétaire puisse invoquer ces dispositions vis-à-vis d'un autre copropriétaire ou de la communauté des copropriétaires, il faut toutefois qu'elles aient un effet direct et qu'elles puissent être appliquées, de manière directe ou indirecte, dans les relations horizontales. Nous allons d'abord voir s'il est possible d'imputer un effet direct aux articles 5.2 et 9. Cela semble problématique pour l'article 9, qui stipule que les États doivent prendre des "mesures appropriées" pour permettre l'accès à l'environnement physique. En d'autres termes, il s'agit d'une obligation visant à mettre en œuvre un certain droit par une intervention active des pouvoirs publics. On semble se trouver ici davantage dans la sphère de la réalisation progressive que dans celle de l'effet direct. Il n'en va pas de même pour l'interdiction de discrimination et l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables prévues à l'article 5.2. L'interdiction de discrimination relève en effet de la catégorie des droits civils et politiques. Elle jouit dès lors d'un effet direct et n'est pas susceptible de faire l'objet d'une réalisation progressive. Comme un refus d'aménagements raisonnables est assimilé à une discrimination, l'obligation de procéder à de tels aménagements ne se prête pas non plus à une réalisation progressive. On peut donc partir du principe que le principe des aménagements raisonnables comporte une obligation immédiate pour les États. Comme l'a écrit un commentateur : "[A] failure to provide reasonable accommodation is included in the definition of discrimination in Article 2. States are therefore required to prohibit such failures by Article 5.2 and to do so immediately as it is not a right to which the principle of progressive realization applies"<sup>216</sup>. Bien que ce soit en fin de compte le juge qui estime si les conditions d'un effet direct sont remplies, une argumentation en ce sens ne semble pas dénuée de chances, compte tenu de ce qui vient d'être dit.

**20.** Il convient ensuite de vérifier si les articles 5.2 et 9 peuvent aussi être appliqués dans les relations horizontales. Comme on ne peut sans doute pas attribuer d'effet direct à l'article 9, cet effet sur les tiers semble totalement exclu dans ce cas. La disposition est clairement conçue comme une mission pour l'État et non comme un droit qui peut être invoqué entre des citoyens. En ce qui concerne l'effet horizontal de l'article 5, on peut renvoyer à la discussion générale à la partie I. Bien que la doctrine écarte traditionnellement l'effet *direct* sur les tiers, les cours et tribunaux semblent malgré tout l'accepter dans certains cas. Le principe de l'effet *indirect* sur les tiers peut compter sur une plus large adhésion, tant dans la doctrine que dans la jurisprudence. Même si l'issue est imprévisible, on peut argumenter que l'interdiction de discrimination et l'obligation de procéder à des aménagements raisonnables, contenues dans la Convention, n'ont pas seulement un effet direct vis-à-vis des pouvoirs publics, mais peuvent aussi s'appliquer de manière indirecte dans les relations horizontales.

---

<sup>216</sup> A. LAWSON, "The United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities: New Era or False Dawn?", *Syracuse Journal of International Law & Commerce* 2007, vol. 34, p. 598.

**21.** Dans le contexte d'un immeuble en copropriété, le mécanisme de droit privé le plus évident semble être la figure de l'abus de droit. On peut en effet défendre la thèse selon laquelle le refus de l'association des copropriétaires d'accepter ou de réaliser les aménagements nécessaires revient, dans certaines circonstances, à un abus de droit. L'interdiction de discrimination et l'obligation d'aménagements raisonnables de la Convention peuvent alors donner un contenu à cette notion d'abus de droit. Dans ce contexte, VAN LEUVEN décrit de la sorte la fonction des droits fondamentaux : *“Pour vérifier s'il s'agit d'un abus de droit, on procède à une sorte de contrôle de proportionnalité. Durant cet exercice, les droits fondamentaux amènent des principes de base dont on tient compte pour évaluer s'il y a ou non un abus de droit.”*<sup>217</sup>.

**22.** À l'appui de ce raisonnement, on peut faire référence à une jurisprudence belge et étrangère dans laquelle des droits fondamentaux ont été appliqués de manière horizontale (indirecte) dans les rapports entre copropriétaires. C'est ainsi que le Tribunal de première instance de Bruxelles a estimé qu'un règlement de copropriété contrevient à la liberté de culte du fait qu'il interdisait à un habitant juif d'apposer à sa porte une petite boîte contenant un rouleau de parchemin (mezouzah)<sup>218</sup>. Pour le juge, il n'y avait pas d'abus de droit de la part de l'habitant juif. Il a tenu compte du fait que la mezouzah était petite et discrète et il a invoqué la liberté de culte garantie par la Constitution. On peut aussi se référer à cet égard à la jurisprudence canadienne concernant la construction d'une 'soukka', une hutte que des juifs orthodoxes installent pendant une semaine lors de la Fête des Cabanes. La Cour supérieure de Justice du Canada a estimé qu'un règlement de copropriété qui interdisait de construire une soukka sur la terrasse d'un appartement (qui était une partie commune) restreignait de manière disproportionnée la liberté de culte<sup>219</sup>. La Cour a constaté que les inconvénients qui en résultaient pour les autres propriétaires étaient extrêmement minimes étant donné qu'il ne pouvait pas être démontré que cette construction aurait nui à la valeur des appartements. Une deuxième série d'affaire porte sur des restrictions, contenues dans le contrat de copropriété, à l'installation d'antennes paraboliques. La question qui se pose est de savoir si un propriétaire peut invoquer la liberté d'expression vis-à-vis de la communauté. Bien que le juge de paix de Wolvertem n'ait pas exclu l'effet horizontal indirect de ce droit, la question a été éludée par la thèse (entre-temps dépassée) selon laquelle l'installation d'équipements techniques ne relevait pas du champ d'application de l'article 10 de la Convention<sup>220</sup>. La jurisprudence allemande comporte cependant de nombreux exemples d'application. Il en ressort qu'il faut faire un arbitrage entre, d'une part, le degré de gravité de la restriction au droit à la libre expression, évalué en fonction de l'existence d'une alternative équivalente pour recevoir l'information, et, d'autre part, le degré auquel les droits d'autrui sont limités ou la manière dont l'antenne parabolique est placée d'un point de vue esthétique (par exemple sur le toit ou à l'arrière du bâtiment)<sup>221</sup>.

**23.** Enfin, à l'appui de cet argument, on peut aussi faire appel à la doctrine. En se référant à l'obligation d'aménagements raisonnables contenue dans la loi antidiscrimination, VAN LEUVEN écrit par exemple dans sa thèse de doctorat : *“Le bailleur doit tolérer, dans le cadre de l'exécution du contrat, des aménagements apportés au bien loué lorsque le locataire est en mesure de les financer et que ces aménagements n'entraînent pas un préjudice excessif pour le colocataire. (...) Il en va de même pour les contrats de copropriété : les propriétaires devraient autoriser des aménagements*

---

<sup>217</sup> N. VAN LEUVEN, *o.c.*, 206. – NB : notre traduction.

<sup>218</sup> Trib. Bruxelles 11 février 1961, *J.T.* 1961, 686.

<sup>219</sup> *Syndicat Northcrest v. Amselem*, [2004] 2 S.C.R. 551.

<sup>220</sup> Justice de Paix de Wolvertem 20 mars 1997, *T. Vred.* 1998, 295.

<sup>221</sup> Voir N. VAN LEUVEN, *o.c.*, 480-481 et les références mentionnées.

limités à la copropriété.”<sup>222</sup>.

**24.** Un certain nombre d’arguments peuvent être invoqués contre l’approche proposée ici. Tout d’abord, il est possible de remettre en cause l’application horizontale de l’article 5.2 de la Convention en faisant appel à l’article 5.3 de la Convention selon lequel : “*Afin de promouvoir l’égalité et d’éliminer la discrimination, les États Parties prennent toutes les mesures appropriées pour faire en sorte que des aménagements raisonnables soient apportés.*” Cette disposition semble suggérer qu’une intervention préalable des États est requise, par exemple l’adoption d’une législation ayant un effet horizontal, pour que les citoyens soient obligés de procéder à des aménagements raisonnables dans les relations entre eux. En deuxième lieu, le principe de l’abus de droit semble surtout utile pour contester le refus déraisonnable d’aménagements financés par le copropriétaire. En dehors de ‘l’exigence de raison’, il semble moins évident d’invoquer cette figure du droit pour contraindre la communauté des copropriétaires à financer elle-même les aménagements.

#### **IV. Considérations finales**

**25.** Nous avons examiné dans ce mémorandum dans quelle mesure des copropriétaires peuvent invoquer la Convention vis-à-vis de la communauté. Il a été démontré qu’il était sans doute possible d’attribuer un effet direct à l’interdiction de discrimination et à l’obligation de procéder à des aménagements raisonnables, prévues à l’article 5.2 de la Convention. Nous avons ensuite montré qu’en vertu d’une doctrine et d’une jurisprudence bien précises, il est possible de défendre la thèse selon laquelle cette obligation s’applique aux relations horizontales, au moins de manière indirecte via la figure de l’abus de droit. Quant à savoir si cette argumentation sera entendue, cela dépendra de l’appréciation du juge.

**26.** Outre l’application horizontale indirecte de la Convention, d’autres pistes peuvent encore être explorées, pour lesquelles la Convention peut apporter de nouveaux arguments. On peut songer à une interprétation large du Décret flamand portant le cadre de la politique flamande de l’égalité des chances et de traitement. On peut aussi se demander dans quelle mesure l’absence des relations entre copropriétaires dans le champ d’application matériel de la loi antidiscrimination peut être qualifiée de lacune discriminatoire et pourrait éventuellement être contestée au moyen d’une question préjudicielle posée à la Cour Constitutionnelle (par analogie avec la jurisprudence relative aux motifs de discrimination)<sup>223</sup>. Mais ces pistes sortent du cadre du présent avis.

---

<sup>222</sup> *Ibid.* 476-477.

<sup>223</sup> À propos de la remédiation des lacunes discriminatoires dans la législation au moyen d’une ‘lecture élargie’, voir: S. SOTTIAUX, “Grondwetsconforme interpretatie. Garantie voor of aantasting van de scheiding der machten?”, in S. SOTTIAUX et A. ALEN, *Leuvense Staatsrechtelijk Standpunten II*, Brugge, die Keure, 2010, 193.

## Annexe 6 :

### **Délit d'adhésion (La Cour d'appel clarifie le 'délict d'adhésion' dans la loi antiracisme, De Juristenkrant 14 janvier 2015)**

Le 4 novembre 2014, la Cour d'appel de Gand a condamné plusieurs membres du groupe néonazi Blood and Honour Vlaanderen (section Dendermonde). Ils ont entre autres été sanctionnés pour avoir fait partie ou prêté leur concours à un groupement ou une association qui, de manière manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation. Cet arrêt se penche sur une disposition de la loi antiracisme qui, depuis un certain temps, prêtait à confusion.

Le délit d'adhésion ou de collaboration à un groupement ou une association 'raciste' se trouvait déjà dans la loi Antiracisme de 1981. Cette disposition permettait de répondre aux obligations imposées par la Convention internationale pour l'élimination de toute forme de discrimination raciale. Elle formait également un complément utile à la législation concernant les milices privées. La loi n'énumérait aucune condition spécifique à laquelle le groupement ou l'association devait satisfaire. Il suffisait qu'il y ait une certaine continuité, ainsi qu'une structure, et que la collaboration soit volontaire. La personnalité morale n'est pas requise, puisque ce n'est pas le groupement ou l'association qui sont visés, mais bien les personnes qui en sont membres ou qui y ont collaboré. Un club de supporters, par exemple, peut être considéré comme un groupe, mais ce n'est pas le cas pour des supporters présents par hasard qui scanderaient des slogans racistes. Le délit d'adhésion ou de collaboration à un groupement ou une association prônant la discrimination ou la ségrégation avait déjà été invoqué avec succès en 2011 devant le Tribunal correctionnel de Furnes contre un (autre) groupe de Blood and Honour qui organisait des concerts néonazis.

En 2004, dans le cadre du procès communément appelé 'Vlaams Blok', la Cour de Cassation a estimé qu'il s'agissait d'un délit autonome. « Il n'est pas requis que l'accusé ait lui-même de manière manifeste et répétée prôné ou commis la discrimination ou la ségrégation, ni que le groupement ou l'association dont il fait partie ou auxquels il a prêté son concours, soit ou ait été poursuivi, personnellement reconnu coupable ou condamné », avait déclaré la Cour.

L'incertitude était née suite à un arrêt de la Cour Constitutionnelle de 2009, statuant sur un recours en annulation introduit contre toute une série de dispositions de la loi Antiracisme (qui avait été largement modifiée par la loi de 2007). Dans cet arrêt, la Cour Constitutionnelle constate que le législateur a voulu insérer dans la législation refondée les dispositions de l'ancienne législation en matière du délit d'association et a souhaité donner aux notions utilisées la même portée que dans l'ancienne législation. Mais la Cour estime également que « *le groupement ou l'association dont fait partie une personne ou auquel elle prête son concours doit donc lui-même être punissable pour incitation à la discrimination ou à la ségrégation fondée sur l'un des motifs mentionnés dans les lois attaquées, pour que cette personne puisse être punie sur la base de la disposition attaquée* ».

Revenons à Blood and Honour Vlaanderen. En première instance, le tribunal de Dendermonde avait acquitté les membres concernés du groupe néonazi pour la prévention d'adhésion ou de collaboration à un groupement ou à une association prônant la discrimination ou la ségrégation. Le tribunal avait fondé sa décision sur le raisonnement de la Cour Constitutionnelle et estimé que le groupement ou l'association devaient eux-mêmes être punissables. Des groupements ou associations de fait, comme Blood and Honour Vlaanderen, ne disposent pas de personnalité

juridique et ne pouvaient dès lors faire l'objet de poursuites. Par conséquent, ces groupements ou associations ne tombaient pas dans le champ d'application des dispositions de la loi antiraciste relatives à la prévention d'adhésion ou de collaboration.

La Cour d'appel de Gand ne suit pas le même raisonnement. Selon la Cour, ni le texte de la loi Antiracisme, ni les travaux parlementaires, ne permettent de conclure à l'exigence que la pénalisation dépende de la possibilité de poursuites pénales à l'encontre du groupement ou de l'association elle-même qui devrait, dans ce cas, disposer de la personnalité juridique. Cela impliquerait d'ailleurs que cette disposition n'aurait pu s'appliquer avant l'entrée en vigueur, en 1999, de la loi introduisant la responsabilité pénale des personnes morales. Mais qu'en est-il de l'arrêt de la Cour Constitutionnelle ? Selon la Cour de Gand l'interprétation de la Cour Constitutionnelle concerne le terme 'prôner'. Est punissable le fait de faire partie ou de prêter son concours à un groupement ou association qui, en public, de façon manifeste et répétée, prône la discrimination ou la ségrégation sur base d'un critère protégé. Prôner doit, selon la Cour Constitutionnelle, être compris comme inciter. L'affiliation à un groupe ou une association qui exprime une opinion discriminatoire ou une idée ségrégationniste n'est pas punissable, pour autant qu'il ne soit pas question d'incitation à la discrimination ou la ségrégation.

En son arrêt de 2009, la Cour Constitutionnelle a exprimé explicitement l'exigence que le groupe ou l'association doit se rendre coupable d'incitation à la discrimination ou la ségrégation pour qu'un individu, qui fait partie d'un tel groupement ou association ou lui prête son concours, soit punissable. Le groupement ou l'association ne doit, dès lors, pas disposer de la personnalité juridique mais, en revanche, ses activités doivent se situer dans le cadre des dispositions de la loi Antiracisme qui interdisent l'incitation à la discrimination ou la ségrégation.

Par cet arrêt la Cour d'appel de Gand, non seulement clarifie le caractère autonome du délit d'association et de collaboration de la loi Antiracisme, mais en démontre en outre l'importance. L'on peut regretter que la loi antidiscrimination (générale) et la loi dite 'genre' ne contiennent pas de disposition pénale similaire.

Copyright: De Juristenkrant