

A. Mise en œuvre et ratifications (recommandations 100/1 à 100/6)

I. Déclaration interprétative – article 4 de la CERD

1. La Belgique a ratifié, le 7 août 1975, la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). Cette ratification a été assortie d'une déclaration interprétative relative à l'article 4 de ladite convention¹ (ci-dessous : article 4). Lors de l'Examen Périodique Universel de mai 2011, la Belgique s'était engagée à « vérifier si les déclarations et réserves aux instruments internationaux en matière de droits de l'Homme sont toujours pertinentes et justifiées, et éventuellement à les retirer »².
2. La Belgique avait formulé la déclaration interprétative suivante :

« Afin de répondre aux prescriptions de l'article 4 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales, le Royaume de Belgique veillera à adapter sa législation aux engagements souscrits en devenant partie à ladite Convention.

Le Royaume de Belgique tient cependant à souligner l'importance qu'il attache au fait que l'article 4 de la Convention dispose que les mesures prévues aux alinéas a), b) et c) seront adoptées en tenant dûment compte de principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la Convention. Le Royaume de Belgique considère en conséquence que les obligations imposées par l'article 4 doivent être conciliées avec le droit à la liberté d'opinion et d'expression, ainsi que le droit à la liberté de réunion et d'association pacifiques. Ces droits sont proclamés dans les articles 19 et 20 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme et ont été réaffirmés dans les articles 19 et 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques. Ils sont également énoncés aux points viii et ix de l'alinéa d) de l'article 5 de ladite Convention.

Le Royaume de Belgique tient en outre à souligner l'importance qu'il attache également au respect des droits énoncés dans la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, notamment en ses articles 10 et 11 concernant respectivement la liberté d'opinion et d'expression ainsi que la liberté de réunion pacifique et d'association. »

¹ L'article 4 de la CERD est formulé comme suit : « Les États parties condamnent toute propagande et toutes organisations qui s'inspirent d'idées ou de théories fondées sur la supériorité d'une race ou d'un groupe de personnes d'une certaine couleur ou d'une certaine origine ethnique, ou qui prétendent justifier ou encourager toute forme de haine et de discrimination raciales; ils s'engagent à adopter immédiatement des mesures positives destinées à éliminer toute incitation à une telle discrimination, ou tous actes de discrimination, et, à cette fin, tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention, ils s'engagent notamment :

a) À déclarer délits punissables par la loi toute diffusion d'idées fondées sur la supériorité ou la haine raciale, toute incitation à la discrimination raciale, ainsi que tous actes de violence, ou provocation à de tels actes, dirigés contre toute race ou tout groupe de personnes d'une autre couleur ou d'une autre origine ethnique, de même que toute assistance apportée à des activités racistes, y compris leur financement;

b) À déclarer illégales et à interdire les organisations ainsi que les activités de propagande organisée et tout autre type d'activité de propagande qui incitent à la discrimination raciale et qui l'encouragent et à déclarer délit punissable par la loi la participation à ces organisations ou à ces activités;

c) À ne pas permettre aux autorités publiques ni aux institutions publiques, nationales ou locales, d'inciter à la discrimination raciale ou de l'encourager. »

² Conseil des droits de l'Homme des Nations Unies, Dix-huitième session, Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Belgique, 11 juillet 2011, A/HRC/18/3, §39.

3. Cette déclaration interprétative a été faite conformément à la résolution (68)30 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe³ adoptée le 31 octobre 1968. Elle avait pour objectif de garantir que cet article soit considéré comme une exception aux principes de la liberté d'expression et d'association⁴. En cela, elle est conforme aux obligations internationales de la Belgique au regard de la CEDH et du PIDCP. La déclaration interprétative ne dispense donc en aucun cas la Belgique de ses obligations liées à l'article 4 CERD et celles-ci ont été intégralement transposées en droit belge.
4. Mais l'interprétation donnée par les États parties et les membres du Comité CERD à l'article 4 de la Convention et, en particulier, à la « clause due regard »⁵, n'est pas univoque. En effet, différentes interprétations de cette clause coexistent, au sein même du Comité CERD. Ces divergences ont été soulignées par la Cour européenne des Droits de l'Homme, dans son arrêt *Jersild c. Danemark*⁶. Ces divergences d'interprétation sur la portée de la clause « due regard » ont donné lieu à débat : certains soutiennent que cette clause empêche les États d'adopter toute mesure qui viendrait limiter les droits repris par la DUDH et l'article 5 ; selon d'autres, une balance devait être faite entre ces différents droits ; d'autres enfin estiment que l'article 4 prescrit des obligations qui ne peuvent pas être limitées par d'autres droits civils⁷.
5. La question a été bien résumée par le Deutsches Institut für Menschenrechte : « *On a theoretical level, the relationship between freedom of expression and the prohibition of racist hate speech pursuant to Article 4 (a) can be conceptualized in two ways: Either racist hate speech does not fall within the scope of application of the freedom of expression, or Article 4 (a) codifies a specific justification for restricting freedom of opinion*⁸. In view of the importance of free speech, the German Institute for Human Rights suggest adopting the second approach because it permits a more nuanced understanding and is in line with the approach of other human bodies on the international and the regional levels. »⁹.

³ Résolution (68)30 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, 31 octobre 1968, <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=584596&SecMode=1&DocId=633944&Usage=2>, § A.2 : cette résolution stipule, au point A.2., que « (...) le Comité des Ministres (...) recommande aux gouvernements des Etats membres du Conseil de l'Europe (...) que, lors du dépôt de leurs instruments de ratification auprès des Nations unies, ils soulignent par une déclaration interprétative l'importance qu'ils attachent, d'une part, à la référence faite par la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale conclue sous les auspices des Nations Unies, à la sauvegarde de tous les droits proclamés par la Déclaration universelle des Droits de l'Homme et, d'autre part, au respect des droits énoncés dans la Convention européenne pour la sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales ».

⁴ K. J. PARTSCH, *op. cit.*, p.25.

⁵ La clause « due regard » consiste en la référence faite, dans l'article 4 de la CERD, à la déclaration universelle des droits de l'homme ainsi qu'aux autres droits fondamentaux cités en son article 5 : « (...) tenant dûment compte des principes formulés dans la Déclaration universelle des droits de l'Homme et des droits expressément énoncés à l'article 5 de la présente Convention (...) »

⁶ Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre), *Affaire Jersild c. Danemark*, 23 septembre 1994, requête n°15890/89. La Cour indique, alors qu'elle fait référence à l'article 4 CERD, que « les termes "tenant dûment compte" figurant à l'article 4 donnent lieu à diverses interprétations et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (...) fut divisé dans ses commentaires sur la condamnation du requérant.(...) certains membres y ont vu "l'affirmation la plus claire jamais faite dans un pays de la primauté du droit à la protection contre la discrimination raciale sur le droit à la liberté d'expression" ; d'autres, en revanche, ont estimé qu'"en pareil cas, il fallait examiner les faits par rapport aux deux droits" (...) ».

⁷ R. EDGER, « Are hate speech provision anti-democratic ? : An international perspective », *Am. U. Int'l L. Rev.*, 26 n°1, 2010, pp. 136 et 137,

<http://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1698&context=auilr>.

⁸ Il est vraisemblable que l'expression « freedom of opinion » résulte d'une erreur matérielle et que ce soit en réalité une restriction à la liberté d'expression qui est ici visée, et non à la liberté d'opinion.

⁹ Deutsches Institut für Menschenrechte, *Written Contribution to the Thematic Discussion of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination on Hate Speech*, 2012, http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/uploads/tx_commerce/contribution_gihr_to_the_thematic_discussion_of_the_CERD_on_racist_hate_speech_aug_28_2012.pdf, p. 4.

6. Lors du débat thématique sur le discours de haine qui s'est tenu le 28 août 2012¹⁰, plusieurs participants ont souligné les divergences qui existent encore aujourd'hui dans les interprétations données à l'article 4¹¹ et la nécessité de mieux définir la portée de l'article 4 a été soulignée¹². Une telle clarification, éventuellement formulée par le biais d'une recommandation générale, permettrait d'éviter toute interprétation de l'article 4 contraire à la liberté d'expression entendue au sens du PIDCP.
7. Actuellement, selon l'analyse du Centre, l'article 4 de la CERD n'est donc pas interprété de façon suffisamment claire et univoque pour justifier un retrait de la déclaration interprétative de la Belgique. Ce n'est que si l'article 4 était interprété avec certitude comme établissant une justification spécifique à la liberté d'expression, elle-même interprétée de manière restrictive et dans le respect de la triple condition fixée par l'article 19§3 du PIDCP, que la déclaration interprétative déposée par la Belgique perdrait son utilité actuelle qui consiste à protéger la liberté consacrée par cet article.
- 8. Maintenir la déclaration interprétative de la Belgique relative à l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, tant que cet article n'a pas fait l'objet d'une déclaration officielle précisant qu'il établit une justification spécifique permettant la limitation du droit à la liberté d'expression et doit, par conséquent, être interprété de manière restrictive et respecter la triple condition fixée par l'article 19§3 du PIDCP.**

II. Ratification de la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997

9. Le 7 février 2014, le gouvernement belge s'est engagé à ratifier la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie et il a affirmé que « la ratification de cette Convention illustre l'action de la Belgique en faveur des droits de l'Homme, y compris le droit à une nationalité »¹³. Cette ratification a eu lieu le 1^{er} juillet 2014. Par ailleurs, l'accord de gouvernement fédéral d'octobre 2014 contient plusieurs passages relatifs à l'amélioration de la situation et de la protection juridique des personnes apatrides¹⁴. L'engagement de la Belgique dans cette matière serait renforcé significativement par son adhésion à la Convention européenne sur la nationalité du 6 novembre 1997¹⁵.
- 10. Ratifier la Convention européenne sur la nationalité du Conseil de l'Europe (6 novembre 1997).**

III. Campagne d'information sur le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels

¹⁰ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Débat thématique sur le discours de haine, *op. cit.*

¹¹ Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Débat thématique sur le discours de haine, *op. cit.*, §§ 1, 5 et 15.

¹² Deutsches Institut für Menschenrechte, *op. cit.*, p. 6 ; ARTICLE 19, *op. cit.* ; Amnesty International, *op. cit.*, p.2 ; T. Mc GONAGLE, *op. cit.*, pp. 20 et 21.

¹³ <http://www.presscenter.be/fr/pressrelease/20140214/assentiment-a-la-convention-des-nations-unies-sur-la-reduction-des-cas-d-apatr>

¹⁴ Accord de gouvernement fédéral, 10 octobre 2014, p.154.

¹⁵ Recommandation 34, UNHCR, "Mapping Statelessness in Belgium", octobre 2012, p. 37.

11. Le protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels a été ratifié par la Belgique le 20 mai 2014. Ce protocole établit un mécanisme selon lequel des particuliers ou groupe de particuliers peuvent communiquer au Conseil des droits de l'homme les violations d'un droit inscrit dans le PIDESC dont ils estiment être victimes, si tous les recours internes ont été épuisés. Un tel mécanisme est susceptible de contribuer à l'effectivité des droits, s'il est connu et utilisé.

12. Lancer une campagne d'information pour mieux faire connaître le protocole relatif aux droits économiques sociaux et culturels ainsi que les droits qu'il consacre auprès du grand public et en particulier auprès des acteurs susceptibles de relayer l'information.

B. Création d'une Institution nationale des droits de l'homme (recommandation 100/9)

13. La recommandation de créer une Institution nationale des droits de l'homme est adressée par les organes des Nations unies à la Belgique de manière constante depuis plusieurs années¹⁶. Et depuis 1999 plusieurs gouvernements successifs ont mis à leur programme de travail la création d'une institution de ce type¹⁷. En mai 2011, le ministre fédéral des Affaires Etrangères, Mr Van Ackere s'est engagé en ce sens dans le cadre du premier exercice EPU belge. Cet engagement a été réitéré à l'occasion de la Déclaration de Bruxelles, le 27 mars 2015, par le Ministre fédéral de la Justice, Mr Geens¹⁸.

14. La Belgique dispose déjà de toute une série d'organes, fédéraux, communautaires, régionaux ou interfédéraux dont le statut, le mandat et les compétences relèvent traditionnellement d'une INDH.

15. Il paraît indiqué de reconnaître pleinement le mandat le statut et les compétences de chacune de ces institutions dans le domaine des droits de l'Homme tout en créant un mécanisme permettant de coordonner les actions de ces institutions dans ce qui relève des missions d'une INDH et d'être un interlocuteur pour les différentes instances sur le plan international (comités onusiens, conseil des droits de l'Homme). Un tel mécanisme devrait pouvoir être mis en place conformément aux Principes de Paris afin de se voir reconnaître un statut A.

16. Le maintien et la consolidation des institutions existantes ont l'avantage de garantir une visibilité et une présence vis-à-vis des citoyens et des publics-cibles spécifiques et de préserver une expertise et une méthodologie spécialisée. Un tel mécanisme permet également de répondre au défi de la participation d'organes relevant de niveaux de pouvoirs différents mais égaux.

17. La création d'un tel mécanisme de coordination peut se faire au moyen de la formule de l'accord de coopération entre le pouvoir fédéral, les Communautés et les Régions tel que le prévoit la loi spéciale sur la réforme de l'État du 8 août 1980, article 92*bis*.

¹⁶ CAT/C/BEL/CO/3 - pt 9, CED/C/BEL/CO/1 - pt 9 et 10, CCPR/C/BEL/CO/5 - pt 8, E/C.12/BEL/CO/4 - pt 8, CEDAW/C/BEL/CO/7 - pt 13, CRPD/C/BEL/CO/1 - pt 48 et 49

¹⁷ Accord de gouvernement du 10 juillet 2003 « À l'instar de plusieurs de nos voisins, et comme le recommandent le Conseil de l'Europe et les Nations Unies, le Gouvernement mettra en place une Commission des Droits de l'Homme, qu'il consultera régulièrement ». Accord de gouvernement du 1^{er} décembre 2011 « Dans le respect de nos engagements internationaux, une commission nationale des Droits de l'Homme doit être mise sur pied, en concertation avec les Communautés et les Régions. Il sera tenu compte des institutions existantes. » Accord de gouvernement du 10 octobre 2014 « Conformément à nos engagements internationaux, un mécanisme national des droits de l'homme sera créé ».

¹⁸ http://justice.belgium.be/fr/binaries/Declaration_FR_tcm421-265136.pdf

18. Créer ou désigner et financer un mécanisme national des droits de l'Homme par le biais de la conclusion d'un accord de coopération entre entité fédérale et entités fédérées, sans porter atteinte au fonctionnement et à l'indépendance des institutions existantes dotées d'un mandat relatif aux droits de l'homme.

C. Coopération avec la société civile dans le suivi de l'EPU (recommandations 100/24 et 100/25)

19. La coopération entre la Belgique et la société civile peut avoir lieu à deux niveaux : au stade de la préparation du rapport national, mais également à celui du suivi des recommandations formulées au cours de l'examen périodique¹⁹.
20. Depuis le dernier examen périodique, en 2011, plusieurs rencontres ont été organisées par l'État belge avec la société civile :
- Le débriefing du 21/06/2011 sur la présentation à Genève du 2/05/2011
 - La consultation sur le projet à mi-parcours du 31/05/2013
 - Le débriefing du 30/04/2015 sur le rapportage belge aux organes de traités
 - La consultation du 12/06/2015 sur le rapport national à l'examen périodique de 2016
21. De plus, il existe certains éléments d'un fonctionnement sous forme de « relais » pour les publics fragilisés. Ainsi l'Etat s'est doté d'un organe permanent de concertation avec les organisations actives dans le domaine de la lutte contre la pauvreté : le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.
22. Plusieurs points pourraient cependant être améliorés, tant au niveau du suivi entre deux examens périodiques par la société civile comme par les autorités belges que pour ce qui concerne l'implication de la société civile avant rédaction du rapport national.
23. Pour ce qui concerne le suivi, la société civile n'a que peu ou pas de vision sur le travail réalisé par l'État entre 2 examens. Pour le rapportage aux organes de traités, l'État a préparé un tableau de suivi, permettant l'identification des organes de l'Etat compétents pour la mise en œuvre de chaque recommandation. Un tel tableau de bord pourrait être réalisé pour le suivi de l'examen périodique et disponible sur Internet, afin que la société civile puisse contribuer à la mise en œuvre des recommandations.
24. En outre, les Parlements devraient être mieux informés, après et entre chaque EPU, des recommandations formulées et du suivi quant à la mise en œuvre de celles-ci.
25. Actuellement, c'est l'État décide quelles organisations sont invitées aux réunions de préparation. Préciser sur Internet quelles sont les conditions pour être invité, comment en formuler la demande et quel est l'ordre du jour de ces réunions permettrait d'augmenter la transparence du processus et de stimuler la participation d'organisations qui ne participent pas encore mais qui pourraient contribuer constructivement au processus dans le futur.

26. Renforcer la coopération avec la société civile, tant dans la préparation que dans le suivi des examens périodiques universels et, pour ce faire :

- créer, maintenir à jour et mettre à disposition sur Internet un tableau de bord de l'ensemble des recommandations de l'EPU ainsi que les organes étatiques compétents pour la mise en œuvre de celles-ci

¹⁹ Recommandations n°100/24 et 100/25 de l'EPU 2011 pour la Belgique.

- **présenter régulièrement aux Parlements les recommandations de l'examen périodique universel et le suivi de leur mise en œuvre ; communiquer publiquement le lieu, la date et l'ordre du jour des réunions planifiées**
- **définir et publier les conditions à remplir pour qu'une organisation de la société civile puisse être invitée aux réunions de préparation et de suivi de l'EPU, ainsi que les formalités à accomplir pour ce faire**
- **organiser un minimum de 2 demi-journées de concertation et de suivi par an avec la société civile.**