

TENDANCES ET ÉVOLUTION DE 1997 À 2005

**COMBATTRE LA DISCRIMINATION ETHNIQUE ET RACIALE
ET PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE**

Tendances et évolution de 1997 à 2005
Combattre la discrimination
ethnique et raciale
et promouvoir l'égalité dans
l'Union européenne

2007

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
(FRA)

Table des matières

Table des matières.....	3
AVANT-PROPOS.....	5
Introduction.....	7
1. Les politiques et initiatives communautaires.....	9
1.1. L'action communautaire fondée sur l'article 13.....	9
1.2. La directive relative à l'égalité raciale et le programme d'action communautaire.....	12
1.3. Le «processus de Lisbonne».....	13
1.4. Les programmes de «Tampere» et de «La Haye».....	13
1.5. L'extension du mandat de l'EUMC.....	15
2. Tendances et développements dans l'Union européenne.....	17
2.1. La législation sur la discrimination raciale ou ethnique.....	17
2.1.1. Renforcement du cadre légal.....	17
2.1.2. Les organismes spécialisés et le soutien des victimes.....	18
2.1.3. Le concept de harcèlement.....	19
2.1.4. Charge de la preuve.....	20
2.1.5. Accessibilité de la justice.....	21
2.2. La discrimination dans l'emploi.....	22
2.2.1. Statistiques de l'origine ethnique et nationale.....	22
2.2.2. Prise de conscience de la discrimination par les pouvoirs publics.....	24
2.2.3. La recherche sur la discrimination.....	25
2.2.4. Les bonnes pratiques et la gestion de la diversité.....	26
2.3. La discrimination en matière de logement.....	27
2.3.1. Les systèmes de collecte des données et de surveillance.....	28
2.3.2. Les disparités en matière de logement et la pauvreté.....	28
2.3.3. La ségrégation: le discours sur la «société parallèle».....	30
2.3.4. Bonnes pratiques en matière de logement.....	31
2.4. La discrimination dans l'éducation.....	33
2.4.1. Disponibilité de données sur la discrimination.....	33
2.4.2. Pratiques susceptibles de produire des inégalités.....	34
2.4.3. Les groupes vulnérables.....	36
2.4.4. Les bonnes pratiques de lutte contre les discriminations.....	37
2.5. Les violences et crimes racistes.....	39
2.5.1. Les tendances en matière de collecte des données sur les violences et crimes racistes... ..	39
2.5.2. Mesures policières de lutte contre les violences et crimes racistes.....	45
2.5.3. Mesures policières de lutte contre les violences et crimes racistes.....	46
3. Conclusions.....	48
Annexe.....	50

AVANT-PROPOS

Ce rapport sur les tendances et l'évolution dans certains domaines spécifiques du racisme et de la discrimination raciale est la première publication de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA). Son contenu se fonde sur le travail effectué depuis des années par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC). Le mandat de l'EUMC a été étendu en février 2007 pour en faire une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. À plusieurs égards, ce rapport représente le résumé des données et des informations collectées par l'EUMC depuis que celui-ci est devenu opérationnel en 1998. Autre élément encore plus important, il identifie les phénomènes de racisme et de xénophobie qui malheureusement requièrent encore la collecte et l'analyse de données par la nouvelle agence. Il constitue, par conséquent, à la fois un témoignage du travail effectué par l'EUMC et un document de passation des pouvoirs pour la FRA.

Le racisme et la xénophobie demeureront au centre des activités de la FRA, un volet important du programme-cadre pluriannuel sur le point de se concrétiser et qui identifiera les nouveaux créneaux d'activités de la nouvelle agence. Le rapport sur les tendances et l'évolution sera complété ultérieurement au cours de l'année par un aperçu des avis de l'EUMC sur les domaines clés de collecte de données, d'études et d'analyses. Pris ensemble, les deux documents devraient fournir à la FRA une bonne base pour l'évaluation et l'étendue des questions dont la nouvelle agence aura hérité de l'EUMC.

La FRA reprendra les activités de collecte de données de l'EUMC, et l'expérience ainsi que l'expertise développées durant ces neuf dernières années devraient lui être utiles dans sa réorientation vers d'autres domaines. La tâche qui consiste à encourager les États membres de l'UE à souligner davantage l'importance de la collecte de données comme source riche d'informations pour la prise de décisions aura été certes difficile à certains moments, pour moi, en tant que directrice de l'EUMC, mais néanmoins gratifiante. J'ai en effet pu constater un progrès certain ainsi qu'une meilleure acceptation par les États membres de l'importance de la collecte des données et des preuves statistiques qui nous permettent de lutter contre le racisme. J'espère sincèrement que cela pourra se traduire dans les domaines des droits fondamentaux.

Il reste encore beaucoup à faire et je suis convaincue que la FRA relèvera le défi et repoussera les limites de la collecte de données même plus loin, au bénéfice de tous ceux qui vivent et travaillent au sein de l'Union européenne. Personnellement, ce fut un privilège pour moi d'avoir pu jouer un rôle dans cette campagne dont l'objectif a été d'obtenir davantage de données et d'informations objectives, fiables et comparables sur le racisme. L'UE doit rester vigilante afin d'empêcher que le fléau du racisme ne reprenne le dessus et ne gagne en popularité sous les diverses formes qu'il peut revêtir. Nous savons pertinemment bien où tout cela nous a

menés dans le passé et il n'y a plus de place pour un tel phénomène dans l'avenir d'une Europe telle que nous nous sommes tous engagés à construire.

En lisant ce rapport, vous trouverez de nombreux éléments qui mettent en lumière l'importance du défi qu'il y a lieu de relever. J'espère, d'ailleurs, qu'après cette lecture, vous aurez la sensation que l'action menée par les gouvernements, les institutions internationales, la société civile et les citoyens de l'UE, aura des effets positifs et pourra changer des attitudes empreintes de préjugés et de suspicion depuis longtemps, et qu'enfin, elle triomphera de l'ignorance et de la peur qui alimentent le racisme.

Finalement, je souhaite remercier, par la même occasion, le conseil d'administration de l'EUMC pour ses commentaires et ses réactions.

Beate
Directrice ad interim

Winkler

Introduction

L'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) a été créé¹ en 1997 principalement dans le but de fournir à la Communauté et à ses États membres des informations objectives, fiables et comparables au niveau européen sur les phénomènes racistes, xénophobes et antisémites, afin de les aider lorsque, dans les domaines de leurs compétences respectives, ils prennent des mesures ou définissent des actions.

Afin de recueillir des données et des informations auprès des États membres de l'Union européenne, l'EUMC a mis sur pied, en 2000, un réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie (RAXEN), constitué des points focaux nationaux établis dans tous les États membres, sélectionnés par le biais d'une mise en concurrence ouverte au niveau international et chargés contractuellement par l'Observatoire de fournir des données et des informations sur la situation relative au racisme, à la xénophobie, à l'antisémitisme et aux intolérances connexes au niveau national. Les rapports du réseau RAXEN servent de matériel de base pour les analyses comparatives de l'EUMC.

En 2006, le RAXEN s'est étendu et couvre désormais la Bulgarie et la Roumanie, dans le cadre d'un projet d'élargissement de l'UE financé par la Commission européenne.

Depuis l'an 2000, l'EUMC a publié de nombreuses études et rapports en s'appuyant principalement sur les données considérables recueillies par le RAXEN concernant des questions diverses relatives au racisme et à la xénophobie. En s'appuyant sur ces informations et sur d'autres données fournies par le RAXEN en 2006, le présent rapport s'efforce pour la première fois d'examiner les tendances apparues et les changements survenus dans les États membres durant cette période et de donner une vue d'ensemble des principales politiques et initiatives communautaires lancées au cours de la période comprise entre 1997 et 2005.

La disponibilité et la fiabilité des données sur les crimes et délits à caractère raciste ainsi que sur la discrimination ethnique ou raciale dans des domaines essentiels de la vie sociale diffèrent sensiblement entre les États membres. Cette situation rend évidemment plus difficile toute comparaison directe des données, mais implique aussi le risque que les États membres qui possèdent des systèmes de collecte de données efficaces apparaissent comme rencontrant des problèmes plus graves, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

¹ Règlement (CE) n° 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 portant création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Journal officiel L 151, 10/06/1997 p. 0001 - 0007

Les tendances et changements ne se manifestent pas toujours clairement. Alors que dans certains domaines, comme la législation, les mesures légales adoptées contre les discriminations sont relativement concrètes et faciles à identifier, dans d'autres, les données sont imparfaites et les progrès moins tangibles. Dans ce cas, les tendances doivent être déterminées au moyen des informations disponibles les plus fiables, évaluées avec prudence. Il convient de noter en outre que le logement ne figure parmi les cinq domaines thématiques que depuis 2003; il est donc encore plus difficile de tirer à son sujet des conclusions valables concernant les tendances dans le temps.

1. Les politiques et initiatives communautaires

Depuis la fin des années 1970, le racisme et la xénophobie en Europe ont été reconnus comme un problème grave par ce qui était alors la Communauté économique européenne (CEE). La première mesure importante adoptée par la CEE a été la déclaration commune sur les droits fondamentaux de 1977. À partir de 1986, cette action s'est intensifiée avec le premier rapport du Parlement européen et la déclaration commune contre le racisme et la xénophobie du Parlement, du Conseil et de la Commission. Ces textes ont été suivis périodiquement par des déclarations et résolutions communes, la lutte contre le racisme et la xénophobie ayant été intégrée de manière croissante dans le développement de la Communauté. L'année 1994 a marqué un tournant. Au sommet de Corfou, l'Union européenne a adopté une série de décisions prévoyant un examen plus approfondi du phénomène et l'élaboration de mesures politiques spécifiques. Les délibérations de l'Union ont abouti à la désignation de 1997 comme «année européenne contre le racisme», à la création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et au lancement de la mise en place de mesures législatives de lutte contre les discriminations.

Les informations ci-dessous résument les principales mesures législatives et politiques de lutte contre le racisme adoptées par l'Union à partir de 1997 et soulignent les efforts constants de l'Union pour intégrer la lutte contre le racisme à divers domaines législatifs et politiques. Parmi les changements importants observés dans la politique de l'Union, il convient de citer sa prise de conscience de l'effet limité des seules mesures législatives. La législation doit être soutenue par toute une série de mesures : direction politique, enseignement, analyse et recherche dans presque tous les domaines connexes, renforcement des capacités et sensibilisation, allant même jusqu'à un engagement plus large avec la société civile et les partenaires sociaux. La mise en œuvre d'une communication efficace est considérée de plus en plus comme un outil en soi, un facteur important dans les mesures prises face au racisme et la traduction du discours antiraciste de l'Union pour des publics divers, créant ainsi un environnement propice à une législation et à des politiques efficaces.

1.1. L'action communautaire fondée sur l'article 13

Le traité d'Amsterdam (1997), qui a introduit un nouvel article 13 dans le traité CE, a marqué une étape législative capitale. Il donnait pour la première fois à la Communauté le pouvoir de prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination «fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle». L'article 29 du

traité sur l'Union européenne (traité UE) a souligné l'importance de prévenir et de combattre le racisme et la xénophobie. Le traité d'Amsterdam a également ajouté un nouveau titre sur l'emploi, conformément auquel la promotion de l'emploi constitue «une question d'intérêt commun» pour les États membres et figure parmi les objectifs de la Communauté. Afin de tirer le meilleur parti possible des nouvelles dispositions, les chefs d'État et de gouvernement ont décidé d'appliquer immédiatement une stratégie coordonnée en matière d'emploi avant l'entrée en vigueur du traité (1^{er} janvier 1999).

L'«année européenne contre le racisme» (1997) représente la première grande mesure de lutte contre le racisme mise en œuvre au niveau de l'Union européenne au moyen d'un large éventail d'initiatives visant la société civile. Elle a permis de créer une plateforme européenne d'organisations non gouvernementales antiracistes et de lancer d'importantes campagnes de communication et d'information. En outre, le Conseil a adopté une action commune pour combattre le racisme et la xénophobie (1996). Cette action établit des règles visant à empêcher les auteurs d'infractions racistes et xénophobes d'exploiter le fait que ces activités sont considérées diversement dans les différents États. L'objectif était d'éviter que les auteurs de ces infractions puissent, en se déplaçant d'un pays à l'autre, échapper aux poursuites criminelles ou éviter de purger leur peine et donc poursuivre impunément leurs activités.

En s'appuyant sur des initiatives lancées les années précédentes, le Conseil européen a chargé l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) de soutenir les réponses politiques et mesures complémentaires de lutte contre le racisme et la xénophobie dans l'Union européenne en fournissant à la Communauté et à ses États membres des analyses, conclusions et avis fondés sur les faits concernant la situation relative au racisme, à la xénophobie et à l'antisémitisme dans l'Union. L'EUMC a élaboré en outre des stratégies qui reflètent fidèlement les grandes orientations du développement de l'Union et les besoins de ses décideurs. Ces stratégies consistent en une plus grande coopération avec les institutions de l'UE et les États membres ainsi qu'en une plus grande coordination et un renforcement de l'action avec les organisations internationales œuvrant dans le domaine du racisme, en particulier le Conseil de l'Europe, l'ONU et l'OSCE. L'approche de l'EUMC vise notamment à renforcer la collaboration avec la société civile et les partenaires sociaux. Les médias, en raison de leur influence sur les perceptions, font également l'objet d'une action de la part de l'EUMC, qui poursuit avec eux un dialogue.

En 1998, le plan d'action contre le racisme qui a fait suite à la communication de la Commission a proposé de réunir en partenariat tous les acteurs (les États membres, les organisations non gouvernementales, les partenaires sociaux, les autorités locales, les médias ainsi que les organismes et personnalités du sport) impliqués dans la lutte contre le racisme dans toute l'Union européenne. Le plan d'action contre le racisme s'articulait autour des quatre grands volets suivants:

1. préparation du terrain pour des initiatives législatives;
2. intégration de la lutte contre le racisme aux autres politiques;

3. développement et échange de nouveaux modèles par l’octroi de fonds pour des projets et des initiatives;
4. renforcement du travail d’information et de communication.

Le plan d’action de Vienne (1998), qui concerne la mise en œuvre optimale des dispositions du traité d’Amsterdam dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, cite le racisme et la xénophobie parmi les différentes formes de criminalité et inventorie les meilleures manières de lutter contre eux au moyen d’une approche communautaire. La Commission a fait une contribution initiale dans sa communication du 14 juillet 1998 et le plan d’action de Vienne a donné une substance concrète au concept de liberté, de sécurité et de justice en définissant les objectifs prioritaires à atteindre au cours des cinq années à venir et en établissant un calendrier de mesures nécessaires pour réaliser l’espace de liberté, de sécurité et de justice envisagé par le traité d’Amsterdam. La création d’«un espace de liberté» défini par la libre circulation des personnes, conformément au modèle de Schengen, mais protégeant également les droits fondamentaux et luttant contre toutes les formes de discrimination, est devenue par la suite un objectif de la programmation et de l’action législative.

Le 16 mars 2000, le Parlement européen a adopté une résolution sur «la lutte contre le racisme et la xénophobie dans l’Union européenne», notant l’étape importante marquée par le traité d’Amsterdam, qui met fin à la controverse sur la compétence des institutions communautaires en matière de mise en œuvre de politiques antiracistes. Le Parlement européen soulignait que, pour la première fois, avec l’entrée en vigueur du nouvel article 29 du traité UE et du nouvel article 13 du traité CE en vigueur, la lutte contre le racisme et la xénophobie était devenue un objectif explicite de l’Union européenne. Le Parlement européen a également incité tous les partis politiques à signer et à respecter la «Charte des partis européens pour une société non raciste». Le même jour, il adoptait une autre résolution sur la lutte contre le racisme, la xénophobie et l’antisémitisme dans les pays candidats.

Suite à la demande formulée par le Parlement européen dans sa résolution du 5 septembre 2000 qu’une décision-cadre sur la lutte contre le racisme et la xénophobie remplace l’action commune contre le racisme, la Commission a présenté en novembre 2001 une proposition de décision-cadre visant à rapprocher les lois et règlements des États membres concernant les délits racistes et xénophobes. «Le but de [cette décision-cadre] est double: d’une part, faire en sorte que le racisme et la xénophobie soient passibles, dans tous les États membres, de sanctions pénales effectives, proportionnées et dissuasives, pouvant donner lieu à extradition ou à remise de la personne et d’autre part, améliorer et encourager la coopération judiciaire en supprimant ce qui pourrait y faire obstacle» (section 4 de l’exposé des motifs, COM (2001) 664 du 28 novembre 2001). Les discussions sur la proposition de la Commission, lancées en 2002 sous la présidence espagnole, ont été abandonnées en 2003 en raison des difficultés à trouver un consensus sur le texte à adopter. La présidence luxembourgeoise a relancé les discussions, mais lors du Conseil «Justice et affaires intérieures» de juin 2005, aucun accord n’a finalement pu être trouvé.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'Union européenne est habilitée à prendre les mesures appropriées pour lutter contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13 du traité CE). Le programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006), adopté par une décision du Conseil du 27 novembre 2001, établit un programme d'action plus général destiné à lutter contre toutes les formes de discrimination énumérées dans le traité, autres que la discrimination fondée sur le sexe, afin de soutenir et de compléter l'action des États membres dans ce domaine. Donnant suite à l'exigence d'une stratégie d'emploi coordonnée établie par le traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Vienne (11-12 décembre 1998) a mis l'accent sur l'accroissement de la synergie entre les lignes directrices en matière d'emploi et les lignes directrices générales en matière de politique économique. Selon le Conseil européen, la politique en matière d'emploi doit s'intégrer à une approche de grande portée englobant des politiques macroéconomiques axées sur la croissance et la stabilité, des réformes économiques conçues pour accroître la compétitivité et des lignes directrices en matière d'emploi visant à améliorer l'aptitude à l'emploi, l'adaptabilité, l'égalité des chances et l'esprit d'entreprise.

1.2. La directive relative à l'égalité raciale et le programme d'action communautaire

Utilisant les pouvoirs que lui confère l'article 13 du traité d'Amsterdam, l'Union européenne a adopté à l'unanimité, en juin 2000 et en novembre 2000 respectivement, la directive relative à l'égalité raciale (2000/43/CE) et la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi (2000/78/CE). Celles-ci interdisent les discriminations directes ou indirectes fondées sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Elles contiennent des définitions précises de la discrimination directe et indirecte et du harcèlement. Elles admettent également certaines exceptions au principe d'égalité de traitement dans un nombre limité de circonstances. Plusieurs États membres de l'UE ont transposé ces directives et ont créé des organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement et d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante, de conduire des études et des enquêtes, et de publier des rapports et des recommandations indépendants. Si la législation évoque explicitement des organismes en charge de la discrimination raciale, de nombreux pays ont également décidé de mettre en place des organismes chargés de se pencher aussi sur d'autres motifs de discrimination. Un réseau européen d'organismes de promotion de l'égalité, «EQUINET», a été créé pour améliorer la coopération, faciliter l'échange d'informations entre les organismes chargés de l'égalité à travers l'Europe et favoriser la mise en œuvre uniforme de la législation communautaire de lutte contre la discrimination de manière à ce que les victimes jouissent de la même protection légale.

Les conclusions et le plan d'action adoptés par le Conseil européen à sa réunion extraordinaire du 21 septembre 2001 soulignent la nécessité de lutter contre toute dérive nationaliste, raciste ou xénophobe.

Suite au livre vert consacré à «l'égalité et à la non-discrimination dans une Europe élargie» (2004), qui résumait les progrès accomplis dans la lutte contre la discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle et demandait comment l'Union européenne pourrait intensifier ses efforts dans ce domaine, la Commission a défini en 2005 une stratégie-cadre pour la promotion positive et active de la non-discrimination et de l'égalité des chances pour tous. Cette stratégie compte parmi ses principaux objectifs une protection légale réelle contre la discrimination à travers l'UE au moyen de la pleine transposition de la législation communautaire appropriée par l'ensemble des États membres.

En janvier 2005, le Parlement européen a adopté une résolution sur le souvenir de l'holocauste, dans laquelle il exhortait le Conseil à conclure un accord sur une interdiction de l'incitation à la haine raciale et religieuse dans l'ensemble de l'UE tout en préservant la liberté de parole légitime.

1.3. Le «processus de Lisbonne»

Le Conseil européen réuni à Lisbonne en mars 2000 a demandé aux États membres et à la Commission européenne d'accomplir des progrès décisifs dans l'élimination de la pauvreté, en faisant de l'Europe la région la plus compétitive du monde, et de réaliser le plein-emploi d'ici à 2010. Le Conseil européen de Lisbonne fixait comme objectif une augmentation du taux d'activité général de l'UE à 70 pour-cent et du taux d'activité féminin à plus de 60 pour-cent. Dans sa révision de 2005, le Conseil européen a estimé qu'il était essentiel de relancer la stratégie de Lisbonne sans délai et de concentrer à nouveau les efforts sur la croissance et l'emploi. Le Conseil a approuvé les lignes directrices intégrées concernant la croissance et l'emploi (2005-2008) proposées par la Commission. L'agenda révisé de Lisbonne fait directement référence aux «groupes vulnérables» dont l'insertion dans l'emploi doit être améliorée. En particulier, la ligne directrice 19 des Lignes directrices intégrées pour l'emploi (2005-2008) vise à assurer des marchés du travail qui favorisent l'insertion, à «renforcer l'attrait des emplois et [à] rendre le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, y compris les personnes défavorisées et les personnes inactives».

1.4. Les programmes de «Tampere» et de «La Haye»

Lors d'une réunion extraordinaire organisée en octobre 1999, à Tampere, le Conseil européen a décidé de placer la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice en haut des priorités politiques de l'Union européenne. À la réunion de

Tampere, il a élaboré des orientations politiques et des objectifs pratiques, assortis d'un calendrier pour leur réalisation.

Parmi les conclusions de cette réunion, figurait un appel en faveur de l'élaboration d'une politique communautaire commune dans le domaine de l'asile et des migrations, notamment la promotion d'une politique d'intégration plus vigoureuse visant à garantir le traitement équitable des ressortissants de pays tiers, qui devrait promouvoir la non-discrimination dans la vie économique, sociale et culturelle et développer des mesures contre le racisme et la xénophobie. Prenant appui sur la communication de la Commission relative à un plan d'action contre le racisme, le Conseil a également demandé l'intensification de la lutte contre le racisme et la xénophobie, le renforcement accru de la coopération entre l'EUMC et le Conseil de l'Europe. Le Conseil a également invité la Commission à soumettre le plus tôt possible des propositions pour la mise en œuvre de l'article 13 du traité CE et a encouragé les États membres à élaborer des programmes nationaux de lutte contre les discriminations.

Le programme de La Haye adopté par le Conseil européen les 4 et 5 novembre 2004 est un programme pluriannuel prenant appui sur le processus de Tampere qui définit, pour l'Union, dix priorités visant à renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice au cours des cinq années à venir.

Le programme de La Haye a appelé à l'adoption de principes de base communs, comme la fondation d'un cadre européen sur l'intégration des ressortissants nationaux et de leurs descendants. Ces principes définissent l'intégration comme suit:

- un processus bilatéral constant faisant intervenir à la fois les ressortissants de pays tiers résidant légalement dans le pays et la société d'accueil;
- englobant et dépassant la politique d'antidiscrimination;
- supposant un respect pour les valeurs de base de l'UE et les droits fondamentaux;
- nécessitant les compétences de base pour la participation à la société;
- s'appuyant sur des interactions fréquentes et un dialogue interculturel entre tous les membres de la société au sein de lieux d'échanges et d'activités partagés afin d'améliorer la compréhension mutuelle;
- s'étendant à divers domaines politiques, y compris l'emploi et l'éducation.

Le Conseil «Justice et affaires intérieures» a adopté par la suite, au cours du même mois, les onze principes de base communs (PBC) «destinés à étayer un cadre européen cohérent en matière d'intégration des ressortissants de pays tiers». Ces principes fournissent une première définition d'une démarche communautaire de l'intégration et décrivent les priorités que doit viser toute politique en matière d'intégration, y compris l'emploi, l'éducation et l'accès aux services. Ils décrivent également les limites que doit respecter la diversité dans l'UE en ce qui concerne le respect des valeurs européennes fondamentales et les législations nationales.

Par la suite, la Commission a lancé en mai 2005 son plan d'action quinquennal pour la liberté, la justice et la sécurité, qui traite de la nécessité de mettre en œuvre de meilleures politiques d'intégration pour lutter contre l'isolement et l'exclusion sociale des immigrés.

Le Parlement européen a donné son avis sur les progrès accomplis dans la création d'un espace de liberté, de sécurité et de justice dans une résolution adoptée en juin 2005, dans laquelle il demandait que des mesures appropriées soient adoptées pour favoriser l'inclusion sociale des minorités et lutter contre toute forme de discrimination.

En septembre 2005, la Commission a adopté la communication «Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne»² qui vise à établir une approche communautaire cohérente dans ce domaine. La communication fournit un cadre pour l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'UE et constitue un point de référence pour d'autres mesures dans ce domaine. Les pierres angulaires de ce cadre sont des propositions concernant des mesures concrètes visant à mettre en pratique les PBC, ainsi qu'une série de mécanismes communautaires d'appui destinés à l'élaboration d'instruments et de structures permettant à toutes les parties prenantes de coopérer et d'échanger plus aisément des informations, des expériences et de meilleures pratiques sur l'intégration. De plus, les rapports annuels sur l'immigration et l'intégration³ suivent les nouveaux progrès accomplis au niveau des politiques d'intégration dans l'Union européenne et des manuels sur l'intégration à l'intention des décideurs et des praticiens [*Handbooks on Integration for Policy-Makers and Practitioners*]⁴ sont élaborés pour stimuler l'échange d'informations et de meilleures pratiques entre les États membres afin de structurer cet échange et d'identifier les bonnes pratiques auxquelles pourraient faire appel les États membres lorsqu'ils élaborent et mettent en place des initiatives politiques pertinentes.

1.5. L'extension du mandat de l'EUMC

À la réunion du Conseil européen qui s'est tenue en décembre 2003 à Bruxelles, les représentants des États membres ont adopté la conclusion suivante: «Le 13 décembre 2003, les représentants des États membres, réunis au sein du Conseil européen, soulignant l'importance que revêtent la collecte et l'analyse de données relatives aux droits de l'homme en vue de définir la politique de l'Union dans ce domaine, sont convenus de développer l'actuel Observatoire européen des

² COM (2005) 389 final

³ Deuxième rapport annuel sur l'immigration et l'intégration, SEC (2006)892

⁴ Disponible à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc/handbook_en.pdf

phénomènes racistes et xénophobes et d'étendre son mandat pour en faire une Agence des droits de l'homme. La Commission a marqué son accord et a fait part de son intention de présenter une proposition modifiant en conséquence le règlement 1035/97 du Conseil du 2 juin 1997 (5381/04/CE)⁵.

En 2005, la Commission, à la suite d'une période de consultation et de débats, a présenté sa proposition en vue de l'établissement d'une Agence des droits fondamentaux. Le 5 décembre 2006, le dernier Conseil «Justice et affaires intérieures» de la présidence finlandaise est parvenu à un accord sur la création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne. Le règlement a été formellement adopté le 15 février 2007⁶. L'agence est devenue opérationnelle le 1^{er} mars 2007. Conformément à son règlement fondateur, l'Agence a pour objectif de «... fournir aux institutions, organes, organismes et agences compétents de la Communauté, ainsi qu'à ses États membres, une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, afin de les aider à respecter pleinement ces derniers, lorsque, dans leurs domaines de compétence respectifs, ils prennent des mesures ou définissent des actions.» Le mandat de l'Agence ne s'étend pas au domaine de la coopération policière et judiciaire, bien que le Conseil, le Parlement européen et la Commission ainsi que les États membres puissent utiliser l'expertise de l'Agence sur une base volontaire. Le Conseil s'est aussi engagé à réexaminer le mandat de l'Agence dans ces domaines avant la fin 2009. Cependant, les pays candidats et les candidats potentiels (pays des Balkans occidentaux) peuvent participer à ses travaux en tant qu'observateurs, si le Conseil d'association concerné en décide ainsi. La création de l'Agence des droits fondamentaux et ses travaux ne porteront pas atteinte à la position du Conseil de l'Europe en tant que source première et interprète des normes européennes en matière de droits de l'homme. L'une des tâches spécifiques de l'Agence consistera à publier un rapport annuel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne dans les domaines couverts par son mandat. Elle ne surveillera toutefois pas la situation des droits fondamentaux dans les États membres eux-mêmes. L'Agence poursuivra les travaux de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes sur le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui en découle. Elle collaborera étroitement avec la société civile par l'intermédiaire d'un organisme spécial, la Plateforme des droits fondamentaux.

⁵ Communiqué de presse:

http://www.eu2006.fi/news_and_documents/press_releases/vko49/en_GB/177634/

⁶ Règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007 portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (JO L 53 du 22.2.2007, p. 1-14).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:053:0001:01:EN:HTML>

2. Tendances et développements dans l'Union européenne

2.1. La législation sur la discrimination raciale ou ethnique

En 2000, la plupart des États membres de l'UE avaient déjà institué des dispositions légales concernant la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ainsi, en 2000, tous les États membres avaient ratifié la convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD). On observait néanmoins des différences importantes entre les États membres de l'UE à cette époque. Certains avaient déjà appliqué systématiquement la législation dans ce domaine (comme en Belgique, Irlande, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni); d'autres avaient introduit officiellement une législation en matière de lutte contre la discrimination dans les années 1970 et 1980 dans le contexte de la CERD, mais ne l'appliquaient toutefois pas systématiquement (comme en Autriche, Danemark, France, Finlande, France, Grèce, Italie et Portugal); et d'autres, enfin, ne possédaient pas encore de législation suffisamment détaillée (comme en République tchèque, Chypre, Allemagne, Hongrie, Estonie, Espagne, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pologne, Slovaquie et Slovénie).

2.1.1. Renforcement du cadre légal

Parmi les progrès importants accomplis à travers l'UE figure le renforcement du cadre légal relatif à la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. Pour certains États membres, la transposition de la directive n'a nécessité que des changements relativement mineurs de leur législation existante car ils possédaient déjà de nombreux textes dans ce domaine; le Danemark, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni se classent dans ce groupe. Dans d'autres États membres, elle a nécessité l'introduction d'une nouvelle législation étendue, comme en Belgique, Espagne, France, Chypre, Lituanie, Hongrie, Autriche, Grèce, Italie, Portugal, Slovénie, Slovaquie et Finlande. Dans certains pays, c'était la première fois que des lois suffisamment détaillées portant sur la discrimination raciale ou ethnique étaient adoptées et la directive a joué pour eux un rôle sans précédent, comme en Bulgarie, Estonie, Espagne, Chypre, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie, Slovénie et Slovaquie, qui appartiennent à ce groupe.

Dans certains États membres, la mise en œuvre de la directive relative à l'égalité raciale n'a fait évoluer la situation que faiblement ou lentement. En Allemagne et en République tchèque, les projets de loi destinés à la mettre en œuvre ont été bloqués par les chambres hautes du Parlement et par des élections, et la procédure législative a dû repartir à zéro. Malte, la Lettonie et le Luxembourg ont mis très

longtemps pour adopter la législation nécessaire conforme à la directive. L'Estonie et la Pologne n'ont introduit une législation que dans le domaine de l'emploi, mais n'ont fait preuve d'aucune hâte pour aborder dans le détail la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. La Pologne a bien adopté une législation protégeant certaines minorités nationales et ethniques telles que définies et énumérées dans la législation, mais celle-ci ne s'applique pas à toutes les victimes de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.

2.1.2. Les organismes spécialisés et le soutien des victimes

Parmi les autres progrès accomplis dans de nombreux États membres figure la création d'organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité de traitement, tels qu'envisagés par la directive relative à l'égalité raciale. Ces organismes ont notamment pour fonction essentielle de fournir une assistance aux victimes de discrimination visant à leur faciliter l'accès à la justice, de recueillir des données et des informations et de sensibiliser le public à ce domaine de la législation. Certains États membres, notamment la Belgique, l'Irlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, avaient déjà établi des organismes spécialisés chargés de lutter contre la discrimination raciale ou ethnique avant l'adoption de la directive. Ces organismes préexistants lui ont en fait servi de modèles.

Dans d'autres États membres, la création d'un organisme spécialisé ou l'extension du mandat d'une organisation existante pour en faire un tel organisme, pourrait être considérée comme la conséquence la plus importante de la transposition de la directive. Auparavant, la législation en matière de lutte contre la discrimination raciale ou ethnique n'avait pas été appliquée systématiquement dans la pratique en Bulgarie, au Danemark, en Grèce, en France, en Italie, en Autriche, au Portugal, en Roumanie et en Finlande.

Des organismes spécialisés dans la promotion de l'égalité de traitement ont aussi été créés en Bulgarie, en Estonie, à Chypre, en Lettonie, en Lituanie, en Hongrie, en Roumanie, en Slovénie et en Slovaquie, pays dont la législation n'était auparavant pas suffisamment détaillée dans ce domaine. En Espagne, un organisme spécialisé a été établi officiellement par la législation, mais celui-ci n'était pas opérationnel à la fin 2005. De même, aucun organisme spécialisé n'existait pour la promotion de l'égalité de traitement à la fin de 2005 en République tchèque, en Allemagne, au Luxembourg, à Malte et en Pologne. La Pologne avait désigné un organisme spécialisé, mais celui-ci a été annulé en 2005 par décret du conseil des ministres. En Grèce, seules les victimes de discrimination raciale ou ethnique commises par des autorités publiques ont recours à un organe spécialisé (médiateur). En Autriche, en Belgique, à Chypre, en Irlande, en Hongrie, en Lettonie, en Slovaquie, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, les organismes spécialisés sont habilités à représenter les victimes de discrimination en justice.

Outre les organismes spécialisés, ce sont les organisations de la société civile qui fournissent l'aide la plus importante aux victimes de discrimination raciale ou

ethnique. En Allemagne, en Autriche et au Portugal, la directive relative à l'égalité raciale a conduit à l'habilitation d'organisations majeures de la société civile qui apportent une assistance aux victimes de discrimination raciale ou ethnique. Depuis décembre 2005, en Italie, 320 associations ont le droit d'intenter une action en justice au nom et pour le compte ou à l'appui de toute personne victime de discrimination. En Pologne, un accord a été signé en juillet 2005 entre, d'une part, le ministère de l'intérieur et de l'administration et, de l'autre, l'Union des Bureaux de conseil aux citoyens (organisation non gouvernementale qui assure la coordination de ces centres en Pologne). Conformément à cet accord, ces Bureaux de conseil aux citoyens s'engagent à fournir une assistance gratuite et indépendante aux victimes d'une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Le ministère de l'intérieur et de l'administration a également conclu des contrats avec trois autres institutions (institutions de recherche et organisations non gouvernementales) sur le thème des conseils aux citoyens dans le domaine de la lutte contre la discrimination. On ne dispose actuellement d'aucune information permettant d'évaluer l'efficacité de ce système.

2.1.3. Le concept de harcèlement

Un autre progrès marquant concerne l'introduction d'une législation définissant le concept de «harcèlement» racial ou ethnique, même dans les États membres qui avaient déjà mis en place une législation sur la discrimination ethnique. Au niveau communautaire, le concept de harcèlement trouve son origine dans les instruments non contraignants (par exemple, les recommandations, les résolutions, les déclarations, etc.) concernant la discrimination selon le sexe publiés dans les années 1990. Parmi les pays qui ont mis en place une législation dans ce domaine figurent l'Autriche, la Belgique, Chypre, la République tchèque, l'Estonie (limitée aux relations de subordination ou de dépendance dans l'emploi), le Danemark, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie (limitée aux domaines de l'emploi et de la sécurité sociale), la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Pologne (limitée au domaine de l'emploi), le Portugal, la Slovaquie, l'Espagne, le Royaume-Uni et la Suède. Aucune législation sur le harcèlement racial ou ethnique n'avait été introduite en Allemagne et au Luxembourg à la fin de l'année 2005.

Dans la plupart des pays, l'expérience de l'impact de la législation sur le harcèlement racial ou ethnique reste encore très limitée, car celle-ci demeure encore toute récente. On peut citer à cet égard un cas de harcèlement contre des Roms en République tchèque où la Cour suprême a fait référence dans son jugement au concept de harcèlement défini dans la directive relative à l'égalité raciale, bien que celle-ci n'ait pas encore été transposée dans ce pays. En Grèce, le médiateur a remarqué dans son rapport annuel de 2005 que la relation entre les données subjectives et objectives permettant de prouver l'occurrence de manœuvres de harcèlement n'est pas clairement définie. Quelques cas survenus aux Pays-Bas ont donné à la Commission néerlandaise sur l'égalité de traitement l'occasion d'interpréter elle-même ce que constitue le harcèlement. Dans sa

décision 2005-167, celle-ci le définit comme une forme qualifiée et aggravée de discrimination et a donc décrété qu'une seule insulte ne constitue pas en soi une manœuvre de harcèlement. Un aspect important des affaires traitées par la Commission néerlandaise sur l'égalité de traitement concerne le fait que les procédures de plaintes doivent être adaptées et confidentielles pour les victimes de harcèlement et qu'un employeur doit veiller à ce que l'environnement de travail soit «sûr» et que le harcèlement n'y soit pas toléré.

2.1.4. Charge de la preuve

L'une des innovations les plus importantes introduites par la directive concerne la charge de la preuve. Les victimes doivent établir les faits susceptibles de permettre de conclure à une discrimination. Il appartient alors à l'auteur présumé de celle-ci de prouver qu'il n'a pas enfreint le principe de l'égalité de traitement. Des dispositions concernant le déplacement de la charge de la preuve ont été mises en œuvre dans les pays suivants: Autriche, Belgique, Chypre, République tchèque (pour tous les domaines couverts par la directive relative à l'égalité raciale sauf le logement), Danemark, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie (limitées à l'emploi), Pays-Bas, Pologne (limitées à l'emploi), Portugal, Slovaquie et Royaume-Uni. Aucun déplacement de la charge de la preuve n'existait à la fin de 2005 en Allemagne, en Lituanie, au Luxembourg et à Malte.

À Chypre et au Danemark, le principe du déplacement de la charge de la preuve ne s'applique qu'aux procédures judiciaires, pas à celles relevant des organismes spécialisés. Cela pourrait dissuader les victimes de s'adresser à ces organismes ou entraîner un nombre élevé de rejets de plainte, lorsqu'elles sont dans l'impossibilité de prouver la discrimination. Dans le cas du Danemark, par exemple, le comité des plaintes pour l'égalité de traitement des groupes ethniques a reçu 186 plaintes entre mai 2003 et janvier 2006. Si l'on élimine les 48 cas qui n'avaient pas encore été réglés à la fin de 2005, 51 ont été rejetés comme étant dénués de fondement ou comme ne relevant pas de la compétence du comité. Dans 50 des cas, les victimes ont retiré leur plainte ou n'ont pas répondu aux demandes d'informations complémentaires et dans 26, la discrimination n'a pas pu être prouvée. Le comité a confirmé la discrimination dans sept cas, recommandant l'aide juridictionnelle pour seulement l'un d'entre eux. Ce taux particulièrement faible peut s'expliquer par la non-application du déplacement de la charge de la preuve, ainsi que par le fait que le comité n'est pas habilité à entendre des témoins, ne pouvant fonder ses décisions que sur des preuves documentaires qu'il est difficile à la victime de fournir. Par ailleurs, le comité n'est pas habilité à obliger des entités privées ou des personnes à témoigner et, par conséquent, lorsqu'il ne parvient pas à obtenir de preuves adéquates, il rejette la plainte. Il est intéressant de noter que le comité ne peut recommander l'aide juridictionnelle que quand la victime a prouvé pleinement la discrimination, mais que celle-ci n'a pas à fournir de preuves intégrales au tribunal car, dans ce cas, le déplacement de la charge de la preuve s'applique. Autrement dit, pour obtenir l'aide juridictionnelle gratuite, la victime doit remplir des conditions plus rigoureuses que pour obtenir un jugement favorable.

En Autriche et en Italie, les règles appliquées à la charge de la preuve dans les procédures en matière de discrimination ethnique divergent quelque peu du modèle fourni par la directive. En Autriche, le demandeur doit prouver tous les faits pertinents mais, dans les procédures en matière de discrimination, le degré de preuve a été réduit de «pleine preuve» à «probabilité». En Italie, la charge de la preuve n'a pas été transférée du demandeur au défendeur comme c'est le cas dans la législation relative à l'égalité des sexes. Au lieu de cela, le décret transposant la directive relative à l'égalité raciale prévoit un degré inférieur de preuve nécessitant de la part du demandeur qu'il produise des éléments factuels «sérieux, exacts et cohérents» montrant que la discrimination a eu lieu. Ces éléments sont ensuite laissés à l'évaluation du juge conformément à la règle du Code civil qui permet une «appréciation prudente» de la présomption.

2.1.5. Accessibilité de la justice

Parmi les autres tendances importantes observées, figure le nombre croissant de cas de discrimination raciale ou ethnique, en particulier dans des pays comme l'Autriche, Chypre, la Hongrie et la Slovaquie, dans lesquels pratiquement aucune poursuite de ce type n'était engagée avant la transposition de la directive. L'amélioration de l'accès à la justice, l'action menée par les organismes spécialisés et les pouvoirs accordés aux acteurs de la société civile ont tous contribué à favoriser cette tendance.

L'Autriche a créé un organisme de plainte non judiciaire qui permet aux victimes de discrimination d'avoir relativement facilement accès à la justice; en outre l'organisme spécialisé fournit une aide juridictionnelle gratuite aux victimes qui s'adressent à l'organisme de plainte. De plus, les organisations de la société civile autrichienne se sont regroupées pour former une ONG spécialisée dans la fourniture d'une aide juridictionnelle dans les procédures en matière de discrimination raciale ou ethnique.

À Chypre, le médiateur dispose maintenant de pouvoirs lui permettant de jouer le rôle d'un organisme de plainte non judiciaire habilité à imposer de petites amendes et à publier des décrets. Un département spécial, qui traite désormais chaque année d'un nombre important d'affaires, a été créé au sein de l'office du médiateur, l'organisme d'antidiscrimination de Chypre.

En Hongrie, les diverses dispositions en matière d'antidiscrimination contenues dans différents statuts et lois ont été réformées radicalement avant l'adhésion pour mettre en œuvre l'acquis antidiscriminatoire de l'Union européenne. Une autorité de l'égalité de traitement dotée de pouvoirs étendus lui permettant d'assister les victimes dans les procédures d'antidiscrimination et habilitée à imposer des amendes a été créée. Une liste de procédures en matière de discrimination fondée sur la race ou l'ethnicité a été établie; elle démontre la valeur des améliorations réalisées au moyen de la transposition de la directive relative à l'égalité raciale.

Une tendance similaire est également observable en Slovaquie où le Centre national slovaque des droits de l'homme s'est vu confier le pouvoir d'aider les victimes de discrimination. La Suède a enregistré une hausse significative du nombre de cas de discrimination portés devant les tribunaux au cours des huit dernières années.

2.2. La discrimination dans l'emploi

Au cours de la période couverte par les données RAXEN (2000-2005), les rapports de l'EUMC ont mis en lumière les caractéristiques du marché du travail et les inégalités auxquelles sont exposés les immigrés et les minorités dans l'emploi au sein de l'Union européenne. En effet, ceux-ci sont soumis à des conditions d'emploi bien pires que les travailleurs de la majorité, reçoivent des salaires inférieurs et sont surreprésentés dans les emplois les plus précaires et les moins attractifs. Parmi les indicateurs d'inégalité les plus fréquemment cités dans ce domaine figure leur taux de chômage qui, à quelques exceptions près, dépasse constamment celui de la majorité dans tous les États membres de l'UE et qui n'a connu aucune amélioration ces dernières années. Dans la majorité des États membres de l'UE, les chiffres sur le chômage et d'autres chiffres officiels ne mentionnent pas l'origine ethnique ou nationale des sujets et, par conséquent, il est souvent seulement possible, au mieux, de comparer les taux de chômage des non-ressortissants avec ceux des ressortissants. Ces chiffres ne permettent donc de brosser qu'un tableau incomplet des personnes vulnérables au racisme et à la discrimination sur le lieu de travail.

2.2.1. Statistiques de l'origine ethnique et nationale

Les statistiques officielles recueillies dans le cadre du recensement ou du registre national varient selon les États membres quant à leur utilité dans l'identification des inégalités raciales ou ethniques⁷. Les données les plus précieuses viennent du Royaume-Uni où elles sont collectées dans le cadre du recensement national, qui comporte des questions sur l'origine ethnique. Dans certains pays, le lieu de naissance des parents est noté dans le registre national ou lors du recensement, ce qui permet au moins d'identifier les immigrants de la deuxième génération. La plupart des dix États membres qui ont adhéré à l'UE en 2004 enregistrent

⁷ En 2005, la Commission a présenté une proposition de règlement relatif aux statistiques communautaires sur la migration et la protection internationale (COM (2005) 375) qui fait actuellement l'objet de négociations au sein du Conseil et du Parlement européen. Quand il sera mis en œuvre en 2008, il contribuera à une amélioration de la qualité des données sur la migration et la citoyenneté dans l'Union européenne. Ce règlement ne couvrira cependant pas les données sur l'appartenance ethnique.

la «nationalité», terme qui renvoie à des groupes nationaux établis de longue date – par exemple, les Hongrois en Slovaquie – mais ne permet pas d'identifier les immigrés. Bien que les États membres restants demandent la nationalité et le lieu de naissance, cette information ne suffit pas pour donner une idée des circonstances des groupes vulnérables aux discriminations dans l'emploi et dans d'autres domaines. En règle générale, la disponibilité et la fiabilité des données sur les crimes et délits racistes et sur la discrimination ethnique ou raciale dans les secteurs-clés de la vie sociale diffèrent sensiblement selon les États membres. Cette situation rend non seulement difficile toute comparaison directe de données, mais elle implique également le risque que les États membres qui possèdent des systèmes de collecte de données efficaces apparaissent comme ayant un problème plus grave, ce qui n'est pas nécessairement le cas.

Évolution vers la collecte de données sur l'appartenance ethnique

La collecte de données sur l'origine ethnique demeure controversée dans de nombreuses parties d'Europe. Néanmoins, il est apparu que, ces dernières années, un nombre croissant d'États membres évolue dans cette direction. L'Irlande a décidé pour la première fois d'inclure une question sur l'origine ethnique dans son recensement de 2006. En Belgique, on a observé un changement manifeste d'attitude envers la collecte de données ethniques dans la région flamande et au niveau national, certains ministres se déclarant ouvertement favorables à l'utilisation plus fréquente de statistiques sur l'origine ethnique/nationale dans l'emploi pour permettre de mieux cibler les politiques en matière d'égalité dans ce domaine. En France, pour la première fois, certaines enquêtes générales de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) ont comporté des variables qui permettent d'identifier les enfants d'immigrés et donc d'analyser la situation des immigrés de la «deuxième génération» sur le marché de l'emploi. Aux Pays-Bas, les plaintes déposées auprès des agences d'antidiscrimination n'étaient pas classées auparavant lors de leur enregistrement suivant les motifs de discrimination. Cependant, une telle catégorie a été introduite en 2004 et, à partir de cette date, les chiffres concernant les cas de discrimination dans l'emploi peuvent être ventilés selon la «race» ou l'origine ethnique. Récemment, le ministère polonais de la justice a mis au point des outils destinés à recenser statistiquement les données judiciaires, en ce compris notamment les crimes et délits à caractère raciste, ethnique et religieux. Cependant, il est encore trop tôt pour évaluer l'efficacité du système. La Pologne participe également au Programme de l'OSCE-BIDDH de répression des crimes et délits motivés par la haine en collectant des données sur les incidents à caractère racial, ethnique et religieux.

Abandon de la collecte de données ethniques

On observe également une évolution dans le sens inverse. Le département des statistiques de Lituanie, qui recueillait auparavant les données selon la catégorie ethnique, ce qui lui permettait de surveiller le chômage par rapport à l'origine ethnique, a cessé de le faire en 2004. Et en Slovaquie, les agences de l'emploi chargées de tenir un registre des chômeurs ont mis fin à la pratique de noter leur origine ethnique en 1999. Ce changement motivé par l'abus des informations

concernant l'identité des Roms rend également l'efficacité des mesures d'emploi mises en œuvre à l'intention de cette minorité et impossibles à évaluer, l'identité des personnes participant aux programmes n'étant plus surveillée.

2.2.2. Prise de conscience de la discrimination par les pouvoirs publics

En 1996, la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a publié un rapport intitulé *La prévention du racisme sur le lieu de travail* dans lequel elle mettait en lumière l'ignorance et la méconnaissance généralisées des problèmes de racisme et de discrimination dans l'emploi à travers ce qui était alors les 15 États membres de l'UE. Tout semble indiquer que, depuis, les choses ont beaucoup changé et que, dans un grand nombre d'États membres dans lesquels la connaissance du problème et les mesures mises en œuvre étaient très limitées, la tendance s'est désormais inversée.

Prise de conscience croissante de la discrimination

En Belgique, par exemple, le travail de recherche fondé sur des «tests de discrimination» mené par l'OIT en 1997, a beaucoup contribué à faire figurer la discrimination dans l'emploi parmi les priorités. De 2000 à 2005, la conscience de ce problème et de la nécessité de mettre en œuvre des politiques a augmenté à tous les échelons des pouvoirs publics. En Finlande, la récente prise de conscience de la nécessité de mettre en œuvre des politiques pour lutter contre la discrimination dans l'emploi s'est reflétée dans de nouvelles mesures du gouvernement telles que le plan d'action de lutte contre la discrimination et le racisme de 2001 et l'appel lancé en 2005 en faveur d'une approche de «tolérance zéro» envers le racisme et la discrimination. En Suède, le problème a été reconnu de manière croissante ces dernières années et une série de mesures a été mise en œuvre. Il est clair qu'en France, depuis cinq ans, la question de la discrimination figure de plus en plus souvent parmi les priorités politiques, comme l'indique la création récente de deux organismes publics chargés d'étudier la discrimination et de lutter contre elle. En Irlande, on signale que les autorités nationales et les employeurs sont clairement de plus en plus conscients de la nécessité de mettre en œuvre des politiques pour lutter contre la discrimination dans l'emploi, tout particulièrement depuis l'introduction de la loi sur l'égalité dans l'emploi (*Employment Equality Act*) de 1998 et le renforcement subséquent de la loi contre la discrimination conformément aux directives communautaires. À Malte, la prise de conscience de la nécessité de politiques visant à lutter contre la discrimination dans l'emploi progresse lentement, mais semble toucher plutôt les syndicats que les employeurs. En Pologne, un changement s'est produit dans ce domaine, notamment concernant les Roms et les réfugiés. Au Royaume-Uni, pays qui met en œuvre des politiques et pratiques de lutte contre la discrimination depuis plus longtemps que les autres États membres de l'UE, une stratégie ambitieuse de lutte contre les handicaps auxquels sont exposées les minorités ethniques a été adoptée depuis 1997. L'unité stratégique (*Strategy Unit*) du Premier Ministre a ainsi proposé en 2003 que le

gouvernement se donne pour objectif de veiller à ce que «dans 10 ans, les minorités ethniques vivant en Grande-Bretagne aient cessé d'affronter des obstacles disproportionnés dans l'accès aux possibilités de réussite sur le marché du travail et dans leur réalisation».

Des changements limités

Ailleurs, les échos sont moins prometteurs. À Chypre, en République tchèque, en Estonie, en Italie, en Lituanie, en Lettonie, au Portugal et en Slovénie, il ne semble pas que les autorités aient conscience d'un problème de discrimination dans l'emploi, ni que les employeurs adoptent des politiques de lutte contre la discrimination sur le lieu de travail, ni que l'on ait conscience de la gestion de la diversité, ni que l'on souhaite recenser les minorités ethniques afin de mieux lutter contre la discrimination. Au Danemark, la période en question a mal commencé, le gouvernement ayant en 2002 retiré son soutien financier à une série d'organisations œuvrant contre la discrimination. Les politiques danoises ont plutôt porté sur l'«intégration», aucune amélioration n'ayant été observée ni dans la prise de conscience de la discrimination, ni dans les activités de lutte contre ce phénomène. Toutefois, ces dernières années, les principaux syndicats se sont intéressés beaucoup plus activement au problème de la discrimination ethnique. En Allemagne, les impressions sont contradictoires concernant la prise conscience de la discrimination dans l'emploi. Du côté positif, un nombre croissant d'entreprises adopte des accords volontaires contre la discrimination et en faveur de l'égalité des chances. Du côté négatif, à la fin de 2005, l'Allemagne n'avait pas transposé les deux directives relatives à l'égalité en raison des élections. Cette situation traduit une prise de conscience politique assez limitée du problème de la discrimination dans l'emploi, illustrée par le cas de la Fédération nationale des associations patronales allemandes (BDA), qui a déclaré les directives superflues, affirmant que la discrimination ne constitue pas un problème dans les entreprises allemandes.

2.2.3. La recherche sur la discrimination

La prise de conscience de la discrimination dans l'emploi va souvent de pair avec le développement de la recherche sur ce sujet. Parmi les formes de recherche les plus efficaces pour la sensibilisation, il faut citer celle de l'OIT dans laquelle deux candidats également qualifiés, dont l'un est issu d'une minorité, sont envoyés poser leur candidature pour des emplois. Jusqu'à la fin des années 1990, des travaux de recherche basés sur la méthode de l'OIT (ou sur une méthode semblable) ont été menés en Belgique, au Danemark, en Allemagne, en Espagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. En moyenne, dans environ un tiers ou plus des cas où une proposition était faite, le candidat de la minorité avait été exclu. Parfois, notamment au Royaume-Uni et en Belgique, le renforcement des lois et des politiques contre la discrimination peut être attribué directement aux résultats de ces travaux. Ces dernières années, la méthode a été réutilisée par l'OIT dans des pays qui n'avaient pas voulu à l'origine participer à la recherche, tout d'abord en 2003, en Italie. Ensuite, en 2005, les autorités suédoises et françaises ont toutes

deux invité l'OIT à mener ses tests de discrimination par paires assorties dans plusieurs de leurs villes, leurs résultats étant attendus pour 2006. Pendant ce temps, en 2005, l'Observatoire des discriminations de l'Université de Paris I a publié sa propre enquête concernant 258 offres d'emploi, dans laquelle il a été démontré qu'un candidat d'origine marocaine recevait cinq fois moins de réponses positives qu'un candidat de la population majoritaire.

2.2.4. Les bonnes pratiques et la gestion de la diversité

En 1997, la Commission européenne a publié le *Manuel européen de bonnes pratiques pour la prévention du racisme sur le lieu de travail* qui a montré qu'à l'époque une très grande proportion des «bonnes pratiques» de lutte contre la discrimination ne comportaient guère plus que la fourniture d'une formation aux immigrés et aux minorités. Depuis, les exemples de «bonnes pratiques» portés à l'attention de l'EUMC prouvent que les acteurs concernés ont de plus en plus conscience de la nécessité plus globale de lutter contre les attitudes racistes et les pratiques discriminatoires de la majorité de la population. Ces dernières années, dans certains États membres, les politiques de prévention de la discrimination sont devenues plus ambitieuses sur le plan organisationnel, englobant des exemples d'action positive. Depuis peu, on observe des signes d'une reconnaissance croissante de la valeur de la gestion de la diversité comme politique à l'échelle de l'organisation capable d'intégrer les activités de lutte contre la discrimination et d'institutionnaliser la valeur positive de la diversité ethnique et culturelle.

Une conscience croissante de la gestion de la diversité

Au Royaume-Uni, la conscience de la gestion de la diversité a augmenté régulièrement ces dernières années, un grand nombre des principales entreprises britanniques considérant aujourd'hui une politique de diversité comme allant de soi. Aux Pays-Bas, après le plan d'action national de 2004, le gouvernement a créé le centre national de gestion de la diversité pour favoriser les progrès des immigrés dans l'emploi. Bien que la conscience de cette pratique soit beaucoup moins répandue en Allemagne, on a estimé en 2005 qu'environ 50 des plus grandes entreprises ont adopté des éléments des pratiques de gestion de la diversité. En Belgique, depuis 2002, de nombreuses mesures visant à encourager cette pratique ont été mises en place. En décembre 2005, environ 50 employeurs (représentant près de 150 000 salariés) actifs dans la Région Bruxelles-Capitale, ont signé une «charte pour la diversité». En 2005, les conférences interministérielles sur l'intégration et l'emploi ont élaboré un nouvel instrument destiné à promouvoir l'égalité sur le marché du travail, la «marque de la diversité», qui sera attribuée aux entreprises belges capables de démontrer clairement les moyens pratiques par lesquels elles favorisent la diversité chez elles et à l'extérieur. Cette mesure s'apparente au prix MIA danois pour la diversité, institué en 2003 et attribué désormais tous les ans à des entreprises par l'Institut danois des droits de l'homme. En France, les autorités et les employeurs du secteur privé (ainsi que les médias) ont manifesté un intérêt nettement plus fort envers les questions de diversité au

cours de cette période, tendance qui s'est avérée particulièrement frappante en 2005, lorsque 250 entreprises ont signé la «charte de la diversité» visant à «favoriser le pluralisme et [à] rechercher la diversité au travers des recrutements et de la gestion des carrières» pour le bien de l'entreprise. Jusqu'à présent, en France comme dans les autres pays, il semble que la conscience de la diversité et les initiatives lancées dans ce domaine soient encore limitées aux grandes entreprises, et touchent moins les petites et moyennes entreprises qui fournissent la plupart des emplois. En Italie, dans le cadre d'un accord conclu en 2005 entre l'UNAR (Office italien contre la discrimination raciale), les syndicats et les associations d'employeurs, des campagnes de sensibilisation, des recherches, des séminaires et des cours de formation en relation avec l'intégration raciale et la gestion de la diversité sont menées actuellement.

En 2005, la Commission européenne a publié un rapport sur les pratiques de gestion de la diversité dans l'UE intitulé *Arguments économiques en faveur de la diversité: bonnes pratiques sur le lieu de travail*. Tout en concluant que les entreprises accomplissaient des «progrès réguliers» dans la mise en œuvre des politiques en matière de diversité et d'égalité en Europe, il a montré également qu'en général, le niveau des réponses et les exemples soumis de bonnes pratiques reçus des entreprises implantées dans les nouveaux États membres de l'UE et dans ceux de l'Europe méridionale était relativement bas. Cela se reflétait aussi dans les données recueillies par l'EUMC au cours des cinq dernières années, selon lesquelles il semblerait que la conscience et la pratique de la gestion de la diversité par les entreprises espagnoles, portugaises, italiennes et grecques et par celles de l'ensemble des dix nouveaux États membres soient pratiquement nulles.

2.3. La discrimination en matière de logement

Le logement des immigrés et des minorités ethniques occupe aujourd'hui une place clé parmi les politiques globales d'intégration à travers les États membres. Le problème de l'extrême dénuement des logements des Roms et des gens du voyage figure parmi les principales priorités politiques des États membres. Dans ce contexte, plusieurs programmes visant à lutter contre l'exclusion des Roms et des gens du voyage ont été lancés ou se poursuivent. La plupart de ces programmes dépassent la simple amélioration des conditions de logement, englobant souvent également des mesures en matière d'emploi, de soins de santé et d'éducation.

Durant la période couverte par les données RAXEN (2000-2005), la qualité inférieure des conditions de logement des immigrés et des minorités ethniques a été attestée par la recherche. Ces mauvaises conditions de logement, l'absence de domicile fixe et la situation défavorable relative ont contribué à des tendances enracinées à l'inégalité sociale et économique. En outre, il semblerait que ces groupes soient, à des degrés divers, soumis à la discrimination ethnique et raciste sur le marché du logement. Le manque de conscience de la discrimination raciste et ethnique en matière de logement reflète dans une certaine mesure la situation concernant la collecte de données. Les insuffisances observées à cet égard,

associées à la grande diversité des formes de catégorisation des immigrés et des minorités ethniques, empêchent de recueillir des données fiables et donc comparables au niveau européen.

2.3.1. Les systèmes de collecte des données et de surveillance

Les données recueillies par l'EUMC confirment la présence d'une discrimination ethnique dans le secteur du logement – qu'il soit public ou privé – dans la plupart des 25 États membres. Les organismes spécialisés créés à la suite de la mise en œuvre de la directive relative à l'égalité raciale offrent un moyen de recueillir les plaintes dans ce domaine. Cependant, le nombre qu'ils enregistrent ne reflète pas encore la réalité, car il est bien inférieur à celui que reçoivent les ONG.

Les tests de discrimination

Le logement fait partie des domaines où la surveillance de la discrimination s'est seulement légèrement améliorée. Les études sur l'accès au logement sont également rares si on les compare au gisement de connaissances disponibles concernant les domaines de l'emploi ou de l'éducation et elles ont plus tendance à porter sur la dynamique du marché du travail que sur la discrimination directe et sur les pratiques qui la favorisent. Au cours des cinq dernières années, des tests de discrimination dans le logement ont été menés dans six pays (l'Italie, la Hongrie, la France, la Belgique, l'Allemagne et le Royaume-Uni), pour la plupart au niveau régional ou local. De plus, la majeure partie de ces travaux ont porté sur des groupes particuliers comme les Turcs en Allemagne ou les Roms en Hongrie, ce qui rend difficile d'établir des comparaisons entre différentes catégories d'immigrés et de minorités ethniques. Néanmoins, les tests de discrimination semblent la méthode la plus efficace pour trouver des preuves convaincantes de la discrimination directe dans le logement.

2.3.2. Les disparités en matière de logement et la pauvreté

Le logement des immigrés et des minorités ethniques peut être considéré comme un élément crucial du processus global d'intégration. Cependant, en dépit de la rareté des données officielles, les chercheurs, les gouvernements et les ONG rapportent qu'en Europe, les immigrés et les minorités continuent à vivre dans des logements de moins bonne qualité que ceux de la population majoritaire. La situation est complexe en ce qui concerne les groupes les plus touchés et les indicateurs. Tous les groupes n'affrontent pas les mêmes difficultés et leur situation en matière de logement n'est pas statique. Dans ce contexte, des changements importants sont apparus récemment.

Les travailleurs immigrés

Souvent, la situation socioéconomique inférieure des immigrés et la précarité d'emploi à laquelle ils sont généralement exposés peuvent limiter leurs possibilités de logement. La déréglementation croissante de certains segments de ce marché a exercé un effet négatif sur la situation déjà fragile et le manque de protection des travailleurs immigrés dans ce domaine. Dans ce contexte il est possible de diviser approximativement les pays en deux groupes.

Le premier réunit les pays dans lesquels l'intervention de l'État a constitué la méthode habituelle pour réduire l'exclusion dans le domaine du logement. L'attribution de logements sociaux ne représente pas seulement une pratique ponctuelle mise en œuvre face à des situations de pauvreté extrême dans ce domaine, mais plutôt un mécanisme constant visant à équilibrer les prix du marché et l'accessibilité économique des logements. Ce groupe comprend l'Autriche, l'Allemagne, l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas, la Suède, le Luxembourg et, dans une moindre mesure, le Royaume-Uni.

Le deuxième groupe rassemble les pays dont les politiques d'intégration ont été gérées au hasard ou dans lesquels il y a pénurie de logements, ce qui rend les immigrés particulièrement vulnérables. Lorsque cette pénurie se combine avec des prix élevés, les travailleurs immigrés sont réduits à vivre dans des conditions inférieures à la norme, souvent dans des logements improvisés pouvant aller de sous-sols et de balcons loués, à des entrepôts abandonnés occupés illégalement ou à des squats dans des bâtiments en attente de démolition. Les données sur les conditions de travail des immigrés ont montré que la précarité du logement est répandue et qu'elle porte directement atteinte à leur niveau de vie. Ces travailleurs vivent dans des logements plus fortement surpeuplés et payent des loyers comparativement plus élevés. Les travailleurs immigrés vivent ainsi dans des logements inférieurs à la moyenne en Grèce, au Portugal, en Espagne, en Italie, à Chypre et à Malte. En résumé, les pays où les logements sociaux répondent encore aux besoins parviennent à éviter une situation de pauvreté et de dénuement extrêmes. Dans la mesure où certains États membres ont remplacé les mesures réglementaires par des mécanismes marchands, des situations courantes dans le second groupe sont apparues progressivement dans le premier groupe.

Les Roms et les gens du voyage

Malgré des mesures d'inclusion sociale de portée plus générale, les Roms demeurent parmi les minorités les plus exposées aux logements insalubres. Dans toute l'Europe, on les retrouve non seulement dans des quartiers et localités séparés dotés d'infrastructures inférieures, on les compte également parmi les catégories les plus exposées aux discriminations sur le marché du logement. En Espagne, on estime que les Roms constituent environ 80% de la population des bidonvilles. Dans un grand nombre de nouveaux États membres, les localités où vivent les Roms sont dépourvues d'infrastructures de base, et leurs habitants sont souvent expulsés ou déplacés par la force. Ces facteurs exercent une influence sur d'autres

domaines comme l'éducation, le travail et la santé. Dans ce sens, le logement constitue l'un des principaux facteurs intervenant dans l'exclusion des Roms.

Ces dernières années, on a assisté à une prise de conscience de la pauvreté dans laquelle vivent les Roms, et les États membres ont lancé des programmes exhaustifs de rénovation urbaine afin de les reloger et d'améliorer leur logement, tout en légalisant leurs lieux d'établissement. La Bulgarie, la Slovaquie, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne ont récemment entrepris, au niveau national ou régional, d'améliorer les conditions de logement des Roms. Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer les effets de leurs efforts sur la situation globale des Roms, ces politiques reflètent néanmoins une préoccupation croissante pour le niveau de vie des Roms. Les gens du voyage, une autre minorité, souffrent de problèmes semblables. En ce qui concerne les sites d'arrêt et les installations de base, la situation des *Travellers* irlandais doit encore faire l'objet d'attention, en dépit des efforts déployés par l'État pour leur fournir des lieux d'accueil spécifiques. Néanmoins, le nombre de familles vivant encore dans des sites illégaux a diminué considérablement au cours des cinq dernières années.

Les demandeurs d'asile et les immigrés en situation irrégulière

Les problèmes posés par les demandeurs d'asile et les sans-papiers sont d'une nature particulière et méritent donc d'être traités séparément. Ces deux groupes forment une partie considérable des «migrations postindustrielles»⁸ et souffrent tous deux des effets de leur situation précaire. Si, pour les demandeurs d'asile, le problème réside dans la limitation du nombre de logements sociaux dans plusieurs États membres (Royaume-Uni, France, Autriche, Malte, Grèce et Danemark), pour les immigrés en situation irrégulière, c'est leur statut «irrégulier» qui empêche leurs revendications en matière de logement d'aboutir. Ces circonstances ont eu pour effet d'aggraver l'exclusion sociale des deux groupes. Dans certains États membres, les demandeurs d'asile dont la demande n'a pas abouti sont venus gonfler les rangs des sans-abri, et on observe une tendance semblable chez les immigrés en situation irrégulière.

2.3.3. La ségrégation: le discours sur la «société parallèle»

Les causes de la ségrégation des espaces urbains sont multiples et englobent des facteurs comme les conditions économiques ainsi que l'histoire des réseaux et de la migration (de l'étranger ainsi que des régions rurales vers les régions urbaines). Les études, en particulier les travaux basés sur la méthode des tests de discrimination, ont montré que la discrimination directe joue clairement un rôle dans la ségrégation.

⁸ C'est-à-dire un mélange d'immigration de main-d'œuvre hautement qualifiée, d'immigrés en situation irrégulière et de demandeurs d'asile.

Les rapports publiés ces dernières années indiquent que la ségrégation résidentielle est un phénomène croissant dans les villes européennes. C'est le cas notamment au Danemark, en Allemagne, en Autriche, en France, en Suède, aux Pays-Bas et en Finlande. En Suède, la ségrégation semble s'être consolidée dans les grandes villes et se poursuit dans les villes de taille moyenne. Les gouvernements finlandais et danois ont donné la priorité à la lutte contre la ségrégation dans leurs programmes de politique du logement, le programme finlandais de 2004-2006 visant à prévenir la ségrégation sociale et à diversifier la structure résidentielle. Des politiques de mixité urbaine visant activement à rendre la composition de la population plus équilibrée dans les quartiers où sévit la ségrégation ont été mises en place en Allemagne, au Danemark et aux Pays-Bas. Il semble que de plus en plus, dans le contexte des débats sur l'évolution vers une «société parallèle», les États membres intègrent les questions relatives à la ségrégation spatiale à leurs priorités politiques. Selon cette hypothèse, les minorités ethniques et immigrées se retrancheraient de plus en plus dans leur propre milieu culturel, ce qui entraverait leur intégration au sein de la société majoritaire. On affirme que la concentration spatiale engendre une exclusion culturelle et sociale et sépare les minorités des valeurs centrales de la société d'accueil. Les politiques «distributionnelles» ont donc pris pour objectif principal la limitation des tendances à l'enracinement d'une «société parallèle».

Bien que plusieurs pays aient lancé des politiques visant à mettre un frein au développement et à la consolidation de «ghettos», il ne faut pas oublier que ces politiques doivent s'inscrire dans un ensemble plus large de mesures portant sur tous les domaines – emploi, éducation, logement, sécurité etc. – et que la distribution spéciale forcée ne change que l'implantation résidentielle sans modifier les principaux problèmes d'intégration.

2.3.4. Bonnes pratiques en matière de logement

La plupart des pays se préoccupent de plus en plus de l'insalubrité des logements dans lesquels vivent les immigrés et les minorités ethniques. Ces préoccupations se manifestent surtout dans la place qu'ont récemment occupée ces groupes dans les priorités politiques des autorités locales et dans les plans nationaux d'action contre la pauvreté ou le racisme. Les programmes qui ont été financés par le Fonds social européen et l'initiative EQUAL ont influencé et, dans une certaine mesure, orienté les politiques nationales et locales. Cependant, bien que de toute évidence le logement constitue désormais un élément clé dans l'ensemble de la politique d'intégration, il est indéniable que la discrimination dans le logement n'a pas reçu la même attention de la part des autorités et institutions nationales. En effet, les débats ont porté principalement sur l'intégration et la ségrégation spatiale. En analysant les plans d'action nationaux, on remarque que très peu de pays ont pris en considération la spécificité des problèmes affrontés par les immigrés et les minorités ethniques dans le logement. Ils ont, c'est certain, tenu compte de ces problèmes dans la mise en œuvre de mesures d'ensemble visant à lutter contre l'exclusion dans le logement. Pourtant, dans les plans d'action nationaux, ils ont rarement adopté des mesures spécifiques ciblant véritablement les immigrés, les

minorités ethniques et leur situation sur le marché du logement, sauf en Irlande, au Royaume-Uni, en Autriche et à Chypre.

Mises à part les stratégies d'intégration générales lancées par les gouvernements des États membres, on dénombre de nombreuses initiatives destinées à favoriser l'intégration des immigrés et des minorités ethniques dans le logement et à remédier aux situations de pauvreté. Au risque de simplifier les choses, on peut réduire ces mesures à un ensemble de catégories correspondant aux différents niveaux d'intervention.

En ce qui concerne les efforts visant à influencer les pratiques et les comportements, on observe l'adoption de codes de conduite et de déclarations de non-discrimination, publiées principalement au niveau local, mais aussi au niveau national par les ministères. Il existe des campagnes de sensibilisation, des services de conseil et des stages de formation, ainsi que des services de médiation, soit entre les groupes ethniques eux-mêmes, soit entre ces groupes et les institutions de la société.

Au niveau de l'environnement urbain et social, on dénombre des stratégies nationales destinées à améliorer la qualité des logements des immigrés et des minorités, des programmes visant à lutter contre la formation de «ghettos» et des projets généraux de régénération et de rénovation urbaines.

En termes de soutien financier et matériel, des programmes ont été institués afin d'apporter un soutien financier au logement, comme la médiation permettant d'obtenir des maisons à louer, l'achat ou la location d'appartements à sous-louer et l'octroi de prêts pour l'acquisition de logements. À noter également des programmes de rénovation de bâtiments abandonnés et d'incitation à construire soi-même ou à rénover des appartements en collaboration avec des organismes publics. Des fonds sont créés pour garantir le paiement du loyer et, en cas de dommages, des appartements de secours et des logements temporaires sont fournis par les autorités locales.

Parmi les initiatives de proximité, on dénombre des approches «ascendantes» reposant sur la participation des minorités, des logements construits après consultation des groupes cibles pour tenir compte de leurs besoins spécifiques et des actions de médiation entre les institutions et les communautés (comme celles mise en place entre les institutions officielles et la communauté rom).

L'éventail d'initiatives désormais mis en œuvre illustre la prise de conscience croissante du fait que l'intégration des immigrés et des minorités ethniques est insuffisante en matière de logement et les effets plus vastes qu'elle entraîne.

2.4. La discrimination dans l'éducation

Au cours de la période couverte par les données du RAXEN (2000-2005), la situation concernant les incidents racistes, les pratiques discriminatoires et les mesures d'antidiscrimination dans le domaine de l'éducation a été influencée par plusieurs innovations politiques, problèmes et événements. Parmi les principaux facteurs qui ont motivé les politiques en matière d'éducation figurent les suivants:

- Le processus menant à l'élargissement de l'UE de 15 à 25 pays a influencé fortement les politiques adoptées dans les pays en voie d'adhésion, les incitant, par exemple, à reconnaître les graves discriminations auxquels sont exposés les Roms dans l'éducation.
- Les politiques d'éducation européenne ont été influencées par les débats sur la diversité et le multiculturalisme et par la reformulation des politiques d'intégration. Dans ce contexte, la question de la présence et de l'utilisation de signes religieux dans l'éducation a occupé une place élevée parmi les priorités de certains États membres.
- Alors que pour un grand nombre des anciens États membres de l'UE, l'arrivée de demandeurs d'asile constitue un phénomène connu bien qu'encore difficile, un grand nombre des nouveaux États membres ont dû pour la première fois élaborer des politiques permettant aux enfants de demandeurs d'asile et de sans-papiers de se scolariser.
- La publication des enquêtes PISA de 2000 et 2003 a suscité des débats sur les insuffisances des systèmes d'éducation et a eu un fort impact sur la reformulation des stratégies et des programmes visant à améliorer la performance et l'égalité dans l'éducation.
- La disponibilité des données nécessaires a exercé une influence implicite sur les politiques et les débats concernant la discrimination dans l'éducation. À quelques exceptions près, on observe un manque global de données sur les structures et les pratiques qui produisent et reproduisent les inégalités. Un grand nombre d'États membres ne se sont pas encore résolus à étudier systématiquement la présence et les causes de discrimination dans les systèmes d'éducation. Ce manque d'informations réduit la capacité des États membres à lutter efficacement contre ce problème et, dans certains cas, l'absence de systèmes de collecte de données coïncide avec un manque général de conscience politique concernant la présence et les effets des pratiques discriminatoires.

2.4.1. Disponibilité de données sur la discrimination

L'enregistrement systématique des incidents racistes et des pratiques discriminatoires dans le domaine de l'éducation – comme, par exemple, les actes racistes et antisémites commis par des enseignants ou des élèves, le contenu discriminatoire des manuels d'enseignement ou les politiques discriminatoires des autorités scolaires – n'est toujours pas une approche commune dans l'Union

européenne. Dans certains pays comme la Bulgarie, la Grèce, l'Espagne, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, la Pologne, la Roumanie et la Slovaquie, il n'existe pas de données statistiques officielles ou officieuses sur les incidents racistes commis dans l'enseignement. Dans plusieurs pays comme la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie et l'Autriche, ce sont principalement les ONG qui enregistrent les cas d'incidents racistes. Dans certains États membres, comme l'Allemagne et la France, il existe un système de notification basé sur les agences d'inspection des écoles ou les ministères de l'éducation. Des organismes officiels ou semi-officiels chargés de recueillir des données sur la discrimination – de portée et de qualité variables – ont été mis en place en Belgique, au Danemark, en Irlande, en Italie, aux Pays-Bas, au Portugal, en Slovénie, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni. Parmi les progrès, on peut citer l'augmentation du nombre d'ONG qui s'occupent des questions de discrimination. Cependant, la plupart d'entre elles couvrent seulement partiellement le domaine de la discrimination dans l'éducation et ne recueillent pas systématiquement des données.

Dans la plupart des États membres, outre le manque de données sur l'enregistrement des incidents racistes, les données relatives aux résultats scolaires obtenus par différents groupes ethniques et nationaux sont insuffisantes. Certains d'entre eux n'ont mis en place aucun dispositif à cet égard; d'autres différencient seulement les résultats des ressortissants et des non-ressortissants. Seule une minorité d'États membres applique des systèmes de catégorisation plus différenciés pouvant servir à identifier efficacement les groupes défavorisés et à prendre des mesures appropriées pour lutter contre les causes profondes des inégalités.

Ainsi, dans de nombreux États membres, les études de recherche constituent la source d'information la plus importante sur la discrimination dans l'éducation. Le nombre de projets de recherche traitant de questions comme la ségrégation, la discrimination et les résultats dans l'éducation a augmenté ces dernières années, mais les recherches menées actuellement ne compensent qu'en partie le manque d'informations résultant de la collecte insuffisante de données par les États membres de l'UE.

2.4.2. Pratiques susceptibles de produire des inégalités

Les obstacles à l'accès à l'éducation

Le libre accès à l'éducation englobe à la fois le droit et l'obligation de bénéficier d'une éducation et la fourniture des moyens nécessaires pour permettre à tous les élèves de faire valoir leurs droits (et de remplir leurs obligations). Bien que, sur le plan légal, la plupart des États membres garantissent le libre accès à l'éducation, les groupes vulnérables se heurtent en réalité à de nombreuses difficultés. Dans certains États membres, les politiques d'admission et les activités des enseignants et des parents empêchent les enfants de s'inscrire dans une école. Les plus touchés par ces pratiques sont les enfants des Roms et des gens du voyage. Il semble également que les enfants de demandeurs d'asile et de sans-papiers éprouvent des

difficultés dans ce domaine. On remarque cependant aussi des améliorations dans quelques États membres. Certains pays ont étendu l'obligation d'aller à l'école à tous les enfants de réfugiés, d'autres ont commencé à mettre des moyens de transport à la disposition des enfants des demandeurs d'asile pour leur permettre de se rendre dans les établissements d'enseignement éloignés, d'autres encore autorisent les enfants d'immigrés en situation irrégulière à finir leur année scolaire avant de les expulser.

La ségrégation

Un phénomène encore répandu dans de nombreuses parties de l'UE concerne la ségrégation partielle ou même totale dans le secteur de l'éducation. Des études de recherche ont démontré que la ségrégation produit et reproduit les inégalités. Cela vaut également pour les systèmes d'éducation fortement différenciés qui mènent à une forte concentration d'élèves issus de l'immigration et défavorisés sur le plan social dans les filières d'enseignement inférieures. De tels systèmes extrêmement différenciés existent dans des pays comme la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, le Luxembourg, la Hongrie, les Pays-Bas, l'Autriche et la Slovaquie. Un autre problème concerne les écoles dites spéciales où, dans de nombreux cas, on recense un grand nombre d'élèves immigrés ainsi que d'élèves d'origine rom.

De nombreux États membres ont de plus en plus conscience de l'importance de fournir une éducation intégrée afin d'améliorer les chances des groupes vulnérables. À cet égard, certains États membres ont lancé des réformes de l'éducation visant à abolir la ségrégation. Toutefois, l'éducation intégrée ne constitue encore ni une pratique répandue ni un effort commun dans tous les États membres de l'Union européenne.

Les politiques en matière de langues minoritaires

Les politiques en matière de langues minoritaires occupent une place importante dans de nombreux États membres. Même dans les pays où une législation adéquate en matière de droits des minorités a été mise en place, les élèves des minorités ont souvent des difficultés à faire valoir leurs droits. Un rapport sur la Suède mentionne ainsi les problèmes suivants: (1) les municipalités n'informent pas les élèves potentiels de leurs droits et des possibilités qui s'offrent à eux; (2) le recrutement d'enseignants possédant les compétences linguistiques nécessaires se heurte à des difficultés; (3) il existe peu de moyens d'enseignement dans les langues minoritaires; (4) les groupes minoritaires affrontent préjugés et discrimination.

Dans certains États membres, comme la Belgique (Région flamande), l'Allemagne, les Pays-Bas et l'Autriche, on a observé récemment une réduction ou même une suppression des fonds réservés aux programmes d'enseignement de la langue maternelle. En revanche, au Luxembourg, une importance accrue est accordée à l'enseignement de la langue maternelle et en Slovaquie, des projets régionaux ont débuté dans ce domaine.

Dans les États baltes d'Estonie et de Lettonie, qui abritent d'importantes minorités russophones, l'estonien et le letton sont sur le point de devenir les principales langues d'enseignement dans les écoles secondaires publiques ou le sont déjà. Des inquiétudes subsistent néanmoins en ce qui concerne la possibilité que les périodes de transition ne soient trop courtes pour garantir l'égalité des chances aux élèves des minorités.

Les politiques concernant les signes religieux

La question de permettre ou d'interdire le port de signes religieux dans l'éducation a suscité des débats récurrents et une nouvelle législation ces dernières années. Alors qu'avant l'an 2000, les discussions concernant les signes religieux se limitaient à quelques États membres seulement, depuis 2005, des débats politiques ont eu lieu dans un nombre croissant d'États membres et/ou des mesures législatives ont été adoptées sur cette question. Les politiques actuelles s'étendent d'une interdiction nationale de porter le moindre signe religieux dans une école publique, comme c'est le cas en France, à une liberté complète, que ce soit pour les élèves ou pour les enseignants (par exemple, Danemark, Luxembourg et Autriche). Entre ces deux extrêmes, se trouvent des politiques qui laissent ces décisions aux États fédéraux (Allemagne, par exemple) ou aux établissements eux-mêmes (Belgique, Pays-Bas, Suède et Royaume-Uni, par exemple)⁹.

2.4.3. Les groupes vulnérables

À travers les États membres de l'UE, plusieurs groupes sociaux, nationaux, ethniques et religieux sont exposés au risque de discrimination directe ou indirecte. Il semble en particulier que les enfants d'origine immigrée venant de pays anciennement ou actuellement extérieurs à l'UE sont exposés à des pratiques et à des structures discriminatoires. En outre, certaines minorités religieuses, en particulier les juifs et les musulmans, sont la cible de traitements discriminatoires ou d'insultes. Cependant, les groupes actuellement les plus vulnérables dans l'UE en ce qui concerne la discrimination directe et indirecte dans l'éducation sont les Roms, les Sinti et les gens du voyage.

Les possibilités éducatives et les résultats

La discrimination ne se manifeste pas seulement par des incidents concrets, mais aussi par des dispositions et des structures qui entraînent une inégalité des chances pour les élèves d'origines ethniques différentes. Les données disponibles font ressortir des écarts importants en matière de résultats entre les populations majoritaires et certaines catégories d'immigrés et de minorités. À cet égard, il faut

⁹ Des informations plus détaillées sur la situation dans les États membres sont disponibles dans les rapports annuels de l'EUMC.

citer notamment la surreprésentation de certaines catégories d'élèves issus de familles d'immigrés et de minorités dans les programmes d'enseignement «inférieurs» et dans les écoles dites spéciales. Dans quelques catégories, seulement de petits pourcentages d'élèves accèdent à l'enseignement secondaire. Les autres difficultés concernent l'absentéisme et l'abandon prématuré des études. Seuls quelques pays annoncent une réduction perceptible des écarts en matière de résultats scolaires entre différentes catégories ethniques (Royaume-Uni), de taux d'abandon des élèves roms et musulmans (Grèce) et de taux de fréquentation scolaire des Roms (Lituanie et Pologne).

Les Roms, les Sinti et les gens du voyage

La fin du XX^e siècle a marqué un tournant en ce qui concerne la prise de conscience par les responsables politiques des discriminations subies par les Roms et la reconnaissance de la situation défavorisée des enfants Roms dans l'éducation. Ces dernières années, de plus en plus d'États membres, en particulier en Europe centrale et orientale, ont commencé à élaborer des stratégies et des programmes pour l'éducation et l'intégration de ces enfants. Durant cette période, cependant, les politiques et pratiques discriminatoires menées à l'encontre des Roms sont demeurées très fréquentes dans l'UE. Les Roms, les Sinti et les gens du voyage continuent d'être victimes de systèmes d'éducation inadaptés, de pratiques discriminatoires menant à la ségrégation, de mauvais résultats scolaires et d'incidents racistes.

Les demandeurs d'asile

Malgré des lois garantissant le droit à l'éducation, dans la pratique, les demandeurs d'asile et les sans-papiers courent le risque d'être exclus de l'éducation dans de nombreux États membres. La situation est particulièrement problématique dans les pays où les demandeurs d'asile sont obligés de vivre dans des camps de détention, situés loin des établissements d'enseignement. Des difficultés sérieuses existent également pour les enfants de sans-papiers dans les pays où les autorités scolaires doivent enregistrer le statut juridique de l'enfant et communiquer cette information aux pouvoirs publics.

2.4.4. Les bonnes pratiques de lutte contre les discriminations

Avant d'examiner les principales approches en matière de bonnes pratiques mises en œuvre dans les États membres, il convient de traiter brièvement des quelques problèmes récurrents qui diminuent le nombre et l'effet positif de ces pratiques: le manque de conscience des problèmes de la part des responsables politiques et l'insuffisance des données et des travaux de recherche demeurent encore les plus gros obstacles à l'élaboration de programmes appropriés de lutte contre la discrimination. Lorsque des stratégies sont élaborées dans ce domaine, dans de nombreux cas, l'impact des mesures est atténué par le fait que les groupes vulnérables ne participent pas à l'élaboration et à l'évaluation des plans et des

instruments. L'impact des programmes est en outre parfois diminué par l'insuffisance des fonds, ce qui aboutit à la mise en oeuvre de projets de faible envergure ou dont les effets ne sont pas durables. Enfin, dans de nombreux cas, ces mesures sont mises en pratique sans surveillance du processus d'exécution ni évaluation de l'impact et de l'efficacité.

Le développement des approches interculturelles

Ces dernières années, le concept d'éducation interculturelle s'est mis à occuper une place progressivement plus importante dans les déclarations de politique générale et plans d'enseignement nationaux. On a en outre intégré de manière croissante la notion de diversité culturelle aux programmes de formation des enseignants et aux moyens d'enseignement. On note également des projets de sensibilisation, portant en particulier sur les questions du multiculturalisme et du respect mutuel.

Principaux types de bonnes pratiques

Les processus d'élargissement de l'UE ainsi que la conscience croissante de la situation problématique de certains groupes vulnérables comme les Roms ont suscité une augmentation importante des activités fondées sur les bonnes pratiques dans l'Union européenne à partir de 2002. Un nombre croissant d'États membres emploient des enseignants de soutien et des auxiliaires d'enseignement pour fournir aux groupes vulnérables de meilleures possibilités d'éducation. Certains États membres ont amélioré la formation dispensée aux enseignants concernant les méthodes d'enseignement dans un contexte interculturel. Des bourses sont accordées aux élèves défavorisés dans le cadre de divers programmes financiers. Des améliorations sont apportées aux moyens d'enseignement en tenant compte des approches critiques de l'histoire et de l'hétérogénéité de la société. Par ailleurs, cependant, dans certains États membres, il n'existe toujours pas de programmes de bonnes pratiques adéquats tandis que d'autres ont imposé des restrictions budgétaires qui ont réduit les fonds disponibles pour les activités existantes relatives aux bonnes pratiques.

Il convient néanmoins de souligner que, comme l'ont indiqué les récentes enquêtes PISA, souvent, les mesures de soutien sélectif ne suffisent pas à elles seules pour réaliser des améliorations perceptibles de la situation des immigrés et des minorités. Ce sont plutôt les changements visant à rendre le système d'éducation plus favorable à l'intégration, accompagnés de mesures de soutien sélectives, qui ont la capacité de réduire les obstacles et de promouvoir le succès scolaire.

2.5. Les violences et crimes racistes

2.5.1. Les tendances en matière de collecte des données sur les violences et crimes racistes

Tendances relatives aux données officielles en matière de justice pénale concernant onze États membres

Au cours de la période couverte par les données RAXEN (2000-2005), seuls 11 des 25 États membres ont recueilli des données de justice pénale officielles susceptibles d'être considérées comme «adéquates» ou «exhaustives» sur les violences et crimes racistes durant la période allant de 2000 à 2005. Ces données permettent d'analyser dans le temps les tendances caractérisant les incidents et crimes enregistrés officiellement, analyse que nous présentons dans le tableau 1. Il convient de noter que ce tableau n'illustre que les tendances manifestes au sein des États membres. Il est impossible de comparer les États membres entre eux, étant donné qu'ils appliquent des critères différents pour le recensement des crimes et délits. Un aperçu détaillé des systèmes nationaux de collecte des données existants sur les crimes et la violence racistes est contenu dans l'InfoBase de la nouvelle Agence pour les droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), qui peut être consultée en ligne à l'adresse <http://fra.europa.eu>. Ces informations aident à remettre dans leur contexte les résultats présentés dans ce chapitre.

En examinant les variations en pourcentage annuelles dans le tableau 1, il convient de tenir compte des remarques suivantes:

- Les changements en matière de législation et de pratiques d'enregistrement de la justice pénale peuvent modifier de manière spectaculaire le nombre d'incidents enregistrés d'une année à l'autre. Ainsi, l'Irlande a adopté une nouvelle définition du terme «incident raciste» en 2002, qui semble avoir provoqué une hausse brutale des chiffres enregistrés de 2001 à 2002.
- L'impact des événements nationaux et internationaux sur les crimes racistes doit être noté. Ainsi, en France, en 2000, 2002 et 2004, on observe une correspondance entre l'intensification du conflit entre Israël et la Palestine et l'augmentation du nombre des incidents antisémites qui constituent le gros des incidents «racistes» enregistrés en France.
- Dans les États membres dans lesquels ces chiffres sont en général faibles – comme le Danemark, l'Irlande et la Slovaquie – on observe souvent des hausses ou des baisses spectaculaires causées par quelques cas de plus ou de moins.

Compte tenu de ce qui précède, la dernière colonne du tableau 1 présente une moyenne arithmétique des variations en pourcentage annuelles observées entre 2000 et 2005 dans onze États membres. On supprime ainsi certains des pics et des creux qui peuvent survenir d'une année à l'autre et conservons une vue d'ensemble plus représentative des tendances en matière de crimes et délits racistes pour l'ensemble de la période. Il permet de tirer les conclusions suivantes:

Huit des onze États membres ont connu une tendance générale à la hausse concernant les crimes et délits racistes signalés/enregistrés durant la période allant de 2000 à 2005. Il s'agissait du Danemark, de l'Allemagne, de la France, de l'Irlande, de la Pologne, de la Slovaquie, de la Finlande et du Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles).

Trois des onze États membres ont connu une tendance générale à la baisse concernant les crimes et délits racistes signalés/enregistrés durant la période allant de 2000 à 2005. Il s'agissait de la République tchèque, de l'Autriche et de la Suède (bien qu'en Autriche, cette tendance à la baisse ait été minimale).

Tableau 1: Tendances concernant les violences et crimes racistes signalés/enregistrés officiellement par État membre pour la période 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation en% 2000-2001	Variation en% 2001-2002	Variation en% 2002-2003	Variation en% 2003-2004	Variation en% 2004-2005	Moyenne des variations en% 2000-2005
Rép. tchèque	364 crimes et délits	452	473	335	366	253	+ 24,2%	+ 4,6%	- 29,2%	+ 8,7%	- 30,5%	- 4,4%
Danemark	28 incidents	116	68	52	36	85	+ 314,3%	- 41,4%	- 23,5%	- 30,8%	+ 136,1%	+ 70,9% ¹⁰
Allemagne ¹¹		14 725 crimes et délits	12 933	11 576	12 533	15 914	Pas de données	- 12,2%	- 10,5%	+ 8,3%	+ 27%	(2001-2005) + 3,1%
France	903 rapports	424	1 317	833	1 574	974	- 53%	+ 210,6%	-36,8%	+ 89%	- 38,1%	+ 34,3%
Irlande ¹²	72 rapports	42	100	62	84	94	- 41,7%	+ 138,1%	- 38%	+ 35,5%	+ 11,9%	+ 21,2%
Autriche	450 plaintes	528	465	406	322	406	+ 17,3%	- 11,9%	- 6,2%	- 26,1%	+ 26,1%	- 0,2%
Pologne	215 crimes et délits	103	94	111	113	172	- 52,1%	- 8,7%	+ 18,1%	+ 1,8%	+ 52,2%	+ 2,3%
Slovaquie	35 crimes et délits	40	109	119	79	121	+ 14,3%	+ 172,5%	+ 9,2%	- 33,6%	+ 53,2%	+ 43,1%
Finlande ¹³	495 incidents	448	364	522	558	669	- 9,5%	- 18,8%	+ 43,4%	+ 6,9%	+ 19,9%	+ 8,4%
Suède ¹⁴	2 703 crimes et délits	2 785	2 391	2 436	2 414 rapports	2 383	+ 3%	- 14,1%	+ 1,9%	- 0,9%	- 1,3%	- 2,3%
Royaume-Uni (Angleterre & pays de Galles) ¹⁵	47 829 incidents	53 060	54 858	49 340	54 286	57 902	+ 10,9%	+ 3,4%	- 10,1%	+ 10%	+ 6,7%	+ 4,2%

NOTE: Les chiffres absolus reproduits ci-dessous ne sont pas directement comparables entre États membres. Le tableau n'indique que les tendances au sein d'un État membre.

¹⁰ Les États membres qui enregistrent des chiffres systématiquement faibles – par exemple, le Danemark, l'Irlande et la Slovaquie – connaissent souvent des tendances à la hausse ou à la baisse spectaculaires reposant sur quelques chiffres.

¹¹ L'Allemagne a introduit un nouveau système d'enregistrement concernant les crimes et délits racistes, xénophobes et antisémites en 2000.

¹² Deux ensembles de statistiques sont publiés en Irlande sur les crimes et délits à motifs racistes : l'un figure dans les rapports annuels de la police et l'autre dans le plan de maintien de l'ordre. Les chiffres ci-dessus sont tirés des rapports annuels de la police et ont été choisis car ils constituent les données les plus récentes concernant l'Irlande (ce qui les rend sujets à modifications). Les rapports annuels de la police et le plan de maintien de l'ordre relatif à l'Irlande font apparaître une tendance générale à la hausse des crimes et délits enregistrés (11,3 % dans la période 2000-2004 en se basant sur les chiffres du plan de maintien de l'ordre (calcul de l'EUMC); pour des informations sur les deux ensembles de données, consulter la base de données en ligne de l'EUMC, InfoBase.

¹³ Il convient d'exercer une certaine prudence en examinant les tendances car, en 2003, le système de recueil des données sur les violences et les crimes racistes a été transféré du département de la police du ministère de l'intérieur au Collège de la police.

¹⁴ Il convient d'exercer une certaine prudence en examinant les tendances car le système de recueil des données sur les violences et les crimes racistes a évolué légèrement après 2003.

¹⁵ Contrairement à la plupart des États membres, les chiffres concernant l'Angleterre et le pays de Galles ne correspondent pas à l'année civile. Les chiffres présentés dans le tableau font référence aux périodes suivantes: 2000 = avril 1999 - mars 2000; 2001 = avril 2000 - mars 2001; 2002 = avril 2001 - mars 2002; 2003 = avril 2002 - mars 2003; 2004 = avril 2003 - mars 2004; 2005 = avril 2004 - mars 2005; (précision apportée par le ministère de l'intérieur; note: dans la publication du ministère de l'intérieur «Statistics on Race and the Criminal Justice System - 2005» [publiée en 2006], les tableaux font seulement référence aux périodes de notification, par exemple 2000/03/04 ou 2004/05.

Contrairement aux onze États membres qui ont recueilli des données officielles entre 2000 et 2005, les autres États membres n'ont ni recueilli ni publié de données officielles ou, lorsqu'ils l'ont fait, n'ont signalé qu'un petit nombre de cas ayant fait l'objet de poursuites judiciaires, à savoir Chypre, l'Estonie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, Malte, le Portugal, la Slovénie et l'Espagne. En Belgique et aux Pays-Bas, la collecte des données officielles a plutôt porté sur la «discrimination générale» que sur des informations détaillées concernant les crimes et délits racistes. Le manque de progrès accomplis dans le domaine de la collecte des données dans certains États membres est décevant et reflète plus le manque constant de politiques axées sur les crimes et délits racistes que l'absence de violence et de crimes racistes.

Tendances des crimes et délits motivés par l'extrémisme de droite

Les États membres qui recueillent des données officielles sur les crimes et délits commis par des extrémistes de droite sont très rares. Il est donc impossible de déterminer l'importance du rôle joué au fil du temps par ce courant politique dans les crimes et délits racistes dans de nombreux États membres. Le tableau 2 présente les tendances relatives aux crimes et délits racistes et xénophobes commis par des extrémistes de droite (basées sur une moyenne arithmétique des variations en pourcentage annuelles), dans les pays qui recueillent des données officielles dans ce domaine

Tableau 2: Tendances concernant les crimes et délits racistes et xénophobes commis par des extrémistes de droite enregistrés officiellement. Note: Il convient de ne pas procéder à des comparaisons directes entre les chiffres absolus des États membres. Le tableau doit plutôt être lu à la lumière de la tendance qui se dessine dans chaque État membre.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Variation moyenne en% ¹⁶
Autriche Motif d'extrême droite	291	301	261	264	189	188	- 7,5% (2000-2005)
Allemagne Crimes d'extrême droite		10.054	10.902	10.792	12.051	15.361	+ 11,6% (2001-2005)
Suède Motif lié au «pouvoir blanc»¹⁷	566	1.201	1.161	1.278	1.266	1.062	- 2,6% (2001-2005) -9,2% (2000-2005)

¹⁶ Cette variation en pourcentage moyenne est calculée sur la base d'une moyenne des variations en pourcentage annuelles pour la période considérée dans chaque pays.

¹⁷ Suède: Les données publiées jusqu'en 2004 par le Service de sécurité suédois et depuis 2005 par le Conseil suédois de prévention de la criminalité donnent des interprétations différentes de la criminalité liée au «Pouvoir blanc».

Les chiffres plus élevés incluent des incidents qui ont été identifiés comme étant motivés par le «Pouvoir blanc» et présentant des caractéristiques xénophobes, antisémites ou homophobes évidentes, ainsi que des incidents liés au «Pouvoir blanc» qui ne comportent aucune information sur leur éventuelle nature xénophobe, antisémite ou homophobe. Les chiffres moins élevés n'englobent que les crimes et délits qui sont liés au «Pouvoir blanc» et dont le

Ainsi que le montre le tableau 2, l'Autriche a connu une tendance globale à la baisse concernant les crimes commis par des extrémistes de droite durant la période allant de 2000 à 2005, avec la même tendance d'ensemble pour la période de 2001 à 2005 (moins 10,2 %). Que l'on regarde les chiffres les plus élevés ou les plus bas enregistrés pour les crimes et délits liés au «pouvoir blanc» (voir note concernant la Suède), la Suède a connu également une tendance générale à la baisse durant les périodes 2000-2005 et 2001-2005. Par comparaison, l'Allemagne a subi une tendance à la hausse notable durant la période 2001-2005. Reflétant les statistiques officielles, les organisations de soutien aux victimes allemandes financées par le programme fédéral CIVITAS indiquent que les attaques d'extrémistes de droite ont augmenté considérablement de 2004 à 2005 dans les régions orientales du pays (de 563 attaques en 2003, à 551 en 2004 et à 614 en 2005). En même temps, l'Office allemand pour la protection de la Constitution indique que le nombre d'individus appartenant à des groupes néonazis et à d'autres groupes d'extrême droite a augmenté régulièrement de 2000 à 2005.

Dans de nombreux États membres – Autriche, Danemark, Estonie, Grèce, Pays-Bas, Portugal et Slovaquie, par exemple –, il semble que les groupes d'extrême droite se soient servis de plus en plus de l'Internet entre 2000 et 2005 pour distribuer de la documentation raciste (textes et musique) et pour organiser et annoncer des manifestations et réunions de droite y compris une présence à des matchs de football. Reflétant le développement d'Internet, les contacts et l'organisation des groupes d'extrême droite semblent s'internationaliser de manière croissante, comme on le remarque dans plusieurs pays. Internet sert également de plus en plus de lieu d'échange pour l'expression et la diffusion d'attitudes racistes par des individus qui n'appartiennent à aucune organisation d'extrême-droite.

Tendances relatives aux catégories de victimes ciblées

En général, les États membres ne recueillent pas de données officielles sur l'identité des victimes de crimes et délits racistes et, par conséquent, dans la plupart d'entre eux, la police demeure mal informée concernant leurs caractéristiques. La Finlande et le Royaume-Uni font exception à cette règle car ces deux pays ont élaboré des systèmes de collecte de données détaillées sur les caractéristiques des victimes. En Finlande, les catégories les plus susceptibles d'être victimes d'un crime ou délit raciste n'ont pas changé de 2000 à 2004 et regroupent notamment des jeunes hommes de nationalité étrangère ou d'origine immigrée (en général Somaliens, Turcs, Irakiens, Iraniens et Russes). En outre, certains pays recueillent

caractère xénophobe ou antisémite est démontré. Il est possible que certains des cas classés comme ayant une cause liée au «Pouvoir blanc» (sans autre détail sur les caractéristiques de l'incident) incluent des éléments racistes ou xénophobes. La comparaison des deux séries de chiffres fait apparaître que, dans plus de deux tiers des cas, aucun motif spécifique n'est indiqué, en dehors du fait que l'incident est lié au «Pouvoir blanc».

des données spécifiques sur les infractions antisémites (mais pas sur les caractéristiques des victimes) qui permettent de suivre les fluctuations de ce type de criminalité. En France, par exemple, où des données détaillées sont recueillies sur les «actes» et «menaces» antisémites, une analyse des données du ministère de l'intérieur fait apparaître une augmentation annuelle en pourcentage de la moyenne arithmétique de 76 % des incidents enregistrés entre 2001 et 2005.¹⁸ Par comparaison, en Allemagne, les chiffres du ministère fédéral de l'intérieur sur les délits antisémites (y compris les crimes et délits violents et non violents) classés dans la catégorie générale des crimes et délits «de droite à motif politique» font apparaître une augmentation en pourcentage annuel de la moyenne arithmétique de 6 % pour la période allant de 2001 à 2005.¹⁹ Les autres pays, qui n'ont pas mis en place de systèmes d'enregistrement, ont également connu des augmentations sporadiques des infractions antisémites, dont un grand nombre prennent pour cible les cimetières et les lieux de culte juifs.

En l'absence de statistiques détaillées sur les catégories de victimes, les ONG ont joué un rôle précieux durant la période allant de 2000 à 2005 en recueillant des informations sur l'étendue et la nature des crimes et délits racistes commis contre des groupes particuliers. En général, il semble que les minorités les plus «visibles» en Europe – à savoir les Africains et d'autres groupes minoritaires «noirs», ainsi que les Roms (en particulier en Europe centrale et orientale où ils sont les plus nombreux) – soient restés constamment les plus vulnérables aux violences et aux crimes racistes à travers l'UE durant la période allant de 2000 à 2005; ainsi, en Autriche, l'ONG ZARA indique que les Africains et d'autres «Noirs» ont formé la cible principale des graffiti racistes de 2002 à 2005 (représentant de 66 à 75% des cas enregistrés).

Étant donné l'absence de données officielles dans la plupart des États membres, les ONG ont joué un rôle important dans la collecte d'informations sur trois nouvelles «tendances» relatives aux violences et crimes racistes en Europe durant la période allant de 2000 à 2005. Tout d'abord on a assisté à une augmentation apparente du nombre d'attaques, de harcèlements et d'insultes commis à l'encontre de musulmans et de cibles musulmanes ou supposées musulmanes après les attaques du 11 septembre 2001 ainsi qu'après des incidents touchant un pays particulier, comme l'assassinat de Theo van Gogh en 2004 aux Pays-Bas et les attentats à la

¹⁸ Calculée sur la base d'une moyenne arithmétique des changements en pourcentage annuels concernant la période en question en France (2001 N = 219; 2002 N = 936, 2003 N = 601; 2004 N = 974; 2005 N = 504); voir le rapport de l'EUMC «*Antisemitism (summary overview of the situation in the EU 2001-2005)*», version mise à jour de décembre 2006 à : http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Antisemitism_Overview_December_2006_en.pdf

¹⁹ Calculée sur la base d'une moyenne arithmétique des changements en pourcentage annuels concernant la période en question en Allemagne (2001 N = 1 424; 2002 N = 1 515, 2003 N = 1 199; 2004 N = 1 316; 2005 N = 1 685); voir le rapport de l'EUMC «*Antisemitism (summary overview of the situation in the EU 2001-2005)*», version mise à jour de décembre 2006 à : http://eumc.europa.eu/eumc/material/pub/AS/Antisemitism_Overview_December_2006_en.pdf

bombe de Londres en 2005. Deuxièmement, étant donné que l'immigration en Europe (tant légale que clandestine) a augmenté durant cette période, une augmentation correspondante des violences et crimes racistes a été observée à l'encontre des immigrés vulnérables – notamment les immigrés en situation irrégulière, les demandeurs d'asile et les réfugiés. Troisièmement, les ONG ont attiré de manière croissante l'attention des décideurs et du public européen sur le sort des Roms. La situation de ces derniers dans les pays d'Europe centrale et orientale méridionale, où ils constituent une minorité importante, suscite des inquiétudes, notamment au vu des informations concernant les mauvais traitements qu'ils continuent de subir de la part des fonctionnaires (y compris la police).

2.5.2. Mesures policières de lutte contre les violences et crimes racistes

Au niveau national, on note des progrès encourageants durant la période allant de 2000 à 2005 dans plusieurs États membres qui ont augmenté les sanctions pénales appliquées en cas de délits racistes et xénophobes. Ainsi, en Estonie, le code pénal a été modifié en 2004 et prévoit désormais des sanctions aggravées contre les récidivistes concernant «l'incitation à la haine sociale»; en Finlande, le «motif raciste» a été ajouté au code pénal en 2003 parmi les raisons entraînant une aggravation des sanctions; en France, le code pénal prévoit depuis 2003 une aggravation des sanctions dans les cas de meurtre, d'agression et de dégâts matériels commis pour des raisons raciales ou religieuses; et au Royaume-Uni (Angleterre et pays de Galles), la loi sur l'antiterrorisme, la criminalité et la sécurité (*Anti-Terrorism, Crime and Security Act*) de 2001 a modifié la loi sur la criminalité et les atteintes à l'ordre public (*Crime and Disorder Act*) de 1998 (qui avait créé des délits avec circonstances aggravantes à caractère racial) lui ajoutant des peines pour les délits avec circonstances aggravantes à caractère religieux. Il est difficile de savoir cependant dans quelle mesure ces progrès considérables dans les textes se reflètent dans la pratique.

À part les modifications à caractère législatif, il semble que, dans de nombreux États membres, le problème spécifique des violences et crimes racistes ne fasse l'objet d'aucune mesure politique préventive. La plupart des initiatives lancées par les États membres concernant les minorités sont à caractère générique et ont pour objet l'intégration et les relations interethniques (par exemple, en 2003, le gouvernement danois a présenté le document d'orientation intitulé «Vision et stratégies du gouvernement pour une meilleure intégration»). À noter le cas de l'Allemagne qui se distingue des autres pays par l'éventail des politiques et initiatives ciblées, à savoir «CIVITAS» et «entimon» qui relèvent du programme fédéral «La jeunesse pour la tolérance et la démocratie: contre l'extrémisme de droite, la xénophobie et l'antisémitisme», qui ont été mises en œuvre depuis 2000-2001 pour lutter contre les violences et crimes racistes, mais devaient prendre fin en 2006. Ces initiatives de grande ampleur ont été motivées par l'augmentation spectaculaire des incidents à caractère xénophobe et antisémite survenue en 2000.

2.5.3. Mesures policières de lutte contre les violences et crimes racistes

Parmi les progrès importants à noter dans le domaine de la répression policière des violences et crimes racistes figurent des initiatives visant à améliorer les procédures d'enregistrement des incidents de ce type par la police. Comme la collecte des données représente un indicateur clé permettant de savoir si la police traite les violences et crimes racistes de la même manière que les autres crimes et délits, il est encourageant de voir que plusieurs États membres ont entrepris de développer et d'améliorer le mécanisme qu'elles emploient à cet égard durant cette période. Il faut citer notamment la Belgique, qui a mis sur pied en 2001 un nouveau plan politique pour la surveillance des crimes et délits racistes, mis en œuvre par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, dans le cadre du plan fédéral en dix points contre le racisme entré en vigueur en 2004; l'Allemagne qui, en 2001, a entièrement remanié son système d'enregistrement des crimes et délits à caractère xénophobe et antisémite et des crimes commis pour des motifs politiques; l'Irlande, qui a lancé en 2005 un plan d'action national contre le racisme dans lequel figure une série d'engagements décisifs concernant l'efficacité de la surveillance et de l'analyse des données sur les crimes et délits à caractère raciste; la Suède, qui a établi en 2004 une base de données centralisée pour tous les crimes et délits recensés, y compris les crimes et délits motivés par la haine. Cependant, contrairement à ces progrès encourageants, aucune indication ne permettait de conclure dans de nombreux États membres que des améliorations avaient été apportées à la collecte des données entre 2000 et 2005.

Conformément aux conditions qui leur avaient été imposées dans le cadre de leur adhésion à l'UE en mai 2004, de nombreux pays candidats ont pris un nombre croissant d'initiatives visant à améliorer les relations entre la police et les minorités durant la période précédant l'adhésion. Certaines de ces initiatives ont bénéficié d'un soutien financier au titre du programme communautaire PHARE et visaient particulièrement les Roms. En Hongrie, par exemple, les officiers de police du comté de Pest ont suivi une formation professionnelle dans le cadre de laquelle ils se sont familiarisés avec la langue et la culture rom ainsi qu'avec les méthodes de résolution des conflits. Bien qu'un grand nombre de ces initiatives aient visé globalement les politiques de lutte contre la discrimination, certaines ont abordé spécifiquement le problème des violences et crimes racistes dans le cadre de stages ciblés de formation de la police. Outre les nouveaux États membres qui se sont joints à l'UE en 2004, d'autres États membres ont favorisé activement la mise en place de «plans d'action» spécifiques et de politiques générales visant à améliorer les relations entre la police et les citoyens des minorités entre 2000 et 2005, dont l'Irlande et le Royaume-Uni. Il est évident qu'un grand nombre des initiatives lancées dans l'Union européenne élargie à 25 États membres n'a pu atteindre les objectifs fixés que grâce à une collaboration étroite entre les ONG et la police, notamment en ce qui concerne les initiatives centrées sur les Roms.

À côté des programmes génériques portant sur les liens entre la police et les minorités mis en œuvre durant cette période, on note quelques initiatives concernant spécifiquement les violences et crimes racistes. En Finlande, on peut

citer notamment le Programme national de réduction de la violence en Finlande lancé en 2003 qui englobe plusieurs recommandations concernant la police, les auteurs de crimes et délits à caractère raciste et leurs victimes. En Allemagne, l'initiative «EXIT Deutschland», lancée en 2000, fournit à d'anciens extrémistes de droite une aide pratique pour commencer une vie nouvelle.

Comme les forces de police constituent les principaux agents de l'État responsables de la lutte contre les violences et crimes racistes, l'absence dans de nombreux États membres de politiques et actions «ciblées» de la part de la police dans ce domaine, durant la période allant de 2000 à 2005, constitue un sujet d'inquiétude. Certaines initiatives de maintien de l'ordre lancées dans l'UE-10 dans la préparation à l'adhésion méritent d'être notées; mais à travers l'UE, la police continue à avoir tendance à s'intéresser aux minorités tout d'abord en tant que criminels potentiels et ensuite comme victimes de crimes et délits à caractère raciste.

3. Conclusions

Le racisme et la xénophobie en Europe constituent des sujets d'inquiétude majeurs pour l'Union européenne, comme le montrent les mesures prises pour lutter contre ces phénomènes. Ainsi, depuis 1986, la Communauté a intensifié son action et ses efforts ont abouti à la désignation de 1997 comme «Année européenne contre le racisme», à la création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et au lancement du processus d'élaboration d'une législation antidiscriminatoire. L'Union européenne poursuit sa lutte contre la discrimination et ses efforts de promotion de l'égalité, en intégrant à son action des mesures appropriées et en incitant les acteurs régionaux et nationaux à faire en sorte que les retombées soient positives.

Au cours de la période comprise entre 1995 et 2007, plusieurs événements ont attiré l'attention sur les discussions portant sur l'exclusion, la discrimination et l'intégration des immigrés et des minorités, ainsi que sur l'antisémitisme et l'islamophobie. Parmi ces événements, on peut citer les émeutes contre les immigrés marocains qui ont secoué l'Espagne en 2000, les attentats terroristes contre les États-Unis et leur impact en Europe, les attentats terroristes de Madrid en 2004 et de Londres en 2005, l'assassinat du réalisateur néerlandais Theo van Gogh en 2004, la controverse passionnée sur les caricatures du prophète Mahomet en 2005 et les émeutes et les incendies dans les banlieues en France en 2005.

L'EUMC a rapporté les effets des événements marquants qui ont pu affecter les minorités. Néanmoins, son objectif premier a toujours été de rassembler des données sur les pratiques et les structures discriminatoires qui affectent la vie quotidienne et façonnent le comportement d'un grand nombre de personnes dans des domaines essentiels de la vie sociale, en insistant en particulier sur la violence et les crimes à caractère raciste, sur l'antisémitisme et sur l'islamophobie.

Le présent rapport fait apparaître qu'entre 1997 et 2005, des progrès ont été réalisés au sein de l'Union européenne, mais que beaucoup reste à faire pour lutter contre la discrimination, intégrer les immigrés et améliorer la cohésion de la communauté.

La bataille gagnée de haute lutte pour la liberté d'expression fait partie des principes et des valeurs sur lesquels l'Union européenne s'est construite et cette pierre angulaire des sociétés européennes n'est pas négociable. Cependant, la liberté d'expression n'exclut pas la protection des personnes contre les discours racistes et xénophobes. La liberté d'expression n'est pas un droit absolu. Ainsi, le droit international et l'ordre juridique des États membres de l'Union européenne fixent-ils certaines limites que nos sociétés démocratiques jugent justifiées pour protéger d'autres droits fondamentaux. La liberté d'expression et la protection contre les discours racistes et xénophobes peuvent et doivent aller de pair, ces deux principes donnant tout leur sens à la démocratie.

Les principes fondamentaux communs de l'Union européenne et de ses États membres inscrits dans le droit communautaire, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Conseil de l'Europe doivent être respectés. Les valeurs que proclament ces instruments incluent le respect du caractère unique et la liberté de la personne, la liberté d'expression, l'égalité de traitement des femmes et des hommes (y compris le droit des femmes à poser des choix individuels dans tous les domaines de leur vie), ainsi que l'égalité de traitement et la non-discrimination fondée sur différents motifs, comme l'orientation sexuelle. Il peut arriver que les efforts visant à protéger ces principes se heurtent aux perceptions des obligations religieuses de certaines personnes ou groupes religieux. Cependant, cette approche est fondamentale et les États membres ont l'obligation positive en application des droits fondamentaux internationaux de la personne humaine de protéger et de promouvoir ces valeurs, tout en veillant à ce que toute critique potentielle de certaines attitudes d'autres groupes sociaux respecte le principe de l'égalité de traitement. Les politiques en matière de cohésion communautaire doivent se construire sur le respect des valeurs fondamentales de l'Union européenne et s'efforcer de développer des relations fortes entre les diverses communautés sur le lieu de travail, en milieu scolaire et dans les quartiers, tout en recourant aux actions positives afin d'améliorer l'égalité d'accès des personnes marginalisées aux services, au logement, à l'emploi et à l'éducation.

L'une des constatations récurrentes des rapports de l'EUMC est la pénurie de statistiques officielles ou de données de recherche quantitatives adéquates et comparables qui permettraient d'éclairer ou d'expliquer certains phénomènes. Cette pénurie de données concerne tous les domaines thématiques abordés dans les rapports de l'EUMC, mais elle est particulièrement notable dans la différence de qualité des données statistiques relatives à la violence et aux crimes racistes, allant, dans certains cas, jusqu'à une absence complète de données. L'adoption de la proposition de la Commission concernant une décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie rapprocherait les législations des États membres et faciliterait la création ou l'amélioration des mécanismes de collecte de données, tout en développant leur comparabilité.

Par ailleurs, les organes spécialisés créés dans les États membres sur la base de l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale et chargés de promouvoir l'égalité de traitement sont tenus de réaliser des enquêtes indépendantes sur la discrimination. En conséquence, des données statistiques plus fiables devraient être disponibles à l'avenir et permettre de mieux dégager les tendances dans le temps et d'élaborer des politiques plus informées.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), qui poursuivra le travail entamé par l'EUMC, apportera sa contribution à ces développements positifs ainsi que son appui à l'élaboration de politiques efficaces et ciblées de promotion des droits fondamentaux au bénéfice de tous les citoyens de l'Union européenne.

Annexe

Tableau chronologique de l'évolution des politiques de l'Union européenne contre le racisme et la xénophobie

1977	Déclaration commune sur les droits fondamentaux signée par le Parlement européen, le Conseil et la Commission
1986	Le Parlement européen adopte le premier rapport sur sa commission d'enquête sur la montée du fascisme et du racisme en Europe.
	Le Conseil, le Parlement européen et la Commission adoptent une déclaration commune contre le racisme et la xénophobie
1989	La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs mentionne l'importance de lutter contre toutes les formes de discrimination, y compris la discrimination fondée sur le sexe, la couleur, la race, l'opinion et les convictions
1991	Le Conseil européen adopte au sommet de Maastricht une résolution promettant «d'agir avec clarté et sans ambiguïté contre la montée de sentiments et de manifestations de racisme et de xénophobie».
	Le Conseil européen adopte une résolution au sommet de Dublin sur la lutte contre le racisme et la xénophobie.
	Le Parlement européen adopte le deuxième rapport de sa commission d'enquête préconisant une action renforcée au niveau européen.
1992	Le Comité économique et social adopte une résolution sur le racisme, la xénophobie et l'intolérance religieuse.
	Le Conseil européen adopte, au sommet d'Édimbourg, une troisième résolution contre le racisme, préconisant «de prendre des mesures vigoureuses et efficaces dans toute l'Europe pour contrôler ce phénomène à la fois par l'éducation et par la législation.»
1993	Le Parlement européen adopte plusieurs résolutions sur le racisme et la xénophobie et sur le danger de la violence extrémiste de droite.
	Le Conseil européen adopte une quatrième déclaration au sommet de Copenhague, condamnant le racisme et la xénophobie. Il annonce qu'il a «décidé de redoubler d'efforts pour identifier et extirper les causes»

	du racisme et promet de mettre «tout en œuvre pour protéger les immigrés, les réfugiés et les autres catégories de la population contre les expressions et les manifestations de racisme et d'intolérance».
1994	Lors du sommet de Corfou, le Conseil européen décide de mettre en place une commission consultative sur le racisme et la xénophobie afin d'énoncer des recommandations pratiques favorisant la «tolérance et la compréhension»
	Lors du sommet d'Essen, le Conseil européen demande à la Commission «d'approfondir les travaux en cours» notamment dans les domaines de l'éducation et de la formation, de l'information et des médias, et dans le domaine de la police et de la justice.
	Dans son livre blanc sur la politique sociale européenne, la Commission européenne annonce qu'elle «insistera également pour que des pouvoirs spécifiques en matière de lutte contre la discrimination raciale soient inclus dans le traité».
	Une communication de la Commission européenne sur les politiques d'immigration et de droit d'asile consacre son dernier chapitre au combat contre la discrimination raciale et à la lutte contre le racisme et la xénophobie.
	Une résolution du Parlement européen sur le racisme et la xénophobie préconise l'adoption d'une directive européenne pour renforcer les dispositions existantes dans la législation des États membres.
1995	La commission consultative présente son rapport final, énonçant un large éventail de recommandations pour action, au Conseil européen réuni à Cannes.
	Le Conseil européen demande à la commission consultative d'élargir ses travaux, en coopération avec le Conseil de l'Europe, pour étudier la faisabilité d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.
	Deux résolutions du Parlement européen sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme préconisent des garanties pour assurer l'égalité des chances dans l'emploi, quels que soient l'âge, la race, le sexe, le handicap ou les convictions.
	Le Conseil «Affaires sociales» et le Conseil «Éducation» adoptent des résolutions sur la lutte contre le racisme dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, et dans les systèmes éducatifs.

	La Commission européenne propose une décision du Conseil afin de proclamer 1997 «Année européenne contre le racisme» soulignant sa détermination à prendre des mesures pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme dans sa communication du 13 décembre 1995 sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.
1996	La commission consultative complète son étude de faisabilité. Le Conseil européen demande à cette commission de poursuivre ses travaux jusqu'à la mise en place de l'Observatoire européen.
	Le Conseil européen et les représentants des États membres adoptent une résolution proclamant l'année 1997 «Année européenne contre le racisme».
	Le Conseil adopte l'action commune /96/443/JHA du 15 juillet 1996 sur la base de l'article K.3 du traité relatif à l'Union européenne, concernant l'action visant à lutter contre le racisme et la xénophobie.
1997	«Année européenne contre le racisme»
	Le règlement 1035/97 du Conseil européen établit l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC).
	Le traité d'Amsterdam, conclu par les dirigeants politiques de l'Union européenne le 17 juin, est signé le 2 octobre 1997.
1998	La Commission européenne, dans sa communication du 25 mars 1998 concernant le «plan d'action de Vienne contre le racisme», souligne les meilleurs moyens de mettre en œuvre les dispositions du traité d'Amsterdam sur un espace de liberté, de sécurité et de justice.
1999	Le programme de Tampere est adopté.
2000	Adoption de la directive relative à l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive relative à l'égalité dans l'emploi (2000/78/CE).
2001	La Commission présente une proposition de décision-cadre visant à rapprocher les lois et règlements des États membres concernant les délits racistes et xénophobes.
2003	Le Conseil européen décide d'étendre le mandat de l'EUMC aux droits fondamentaux.
2004	Livre vert «Égalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie» [COM (2004) 379 final - non publié au Journal officiel];

	<p>Le Conseil européen des 4 et 5 novembre adopte le programme de La Haye.</p> <p>Le Conseil «Justice et affaires intérieures» du 19 novembre 2004 adopte des principes de base communs (PBC) sur l'intégration des ressortissants des pays tiers, [document 14615/04 du Conseil] ;</p> <p>La Commission publie la première édition du manuel sur l'intégration destiné aux décideurs politiques et aux praticiens (<i>Handbook on Integration for Policy-Makers and Practitioners</i>).</p>
2005	<p>Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 1^{er} juin 2005 – «Stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous» [COM(2005)224 - non publié au Journal officiel].</p> <p>La Commission européenne lance son plan d'action de cinq ans pour la liberté, la justice et la sécurité.</p> <p>La Commission publie sa proposition de règlement du Conseil et de décision du Conseil d'établir une Agence des droits fondamentaux.</p> <p>La Commission présente la communication «Programme commun pour l'intégration - Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne» [COM(2005)389 final].</p>
2006	<p>Décision de proclamer 2007 «Année européenne de l'égalité des chances pour tous».</p> <p>La Commission présente le deuxième rapport annuel sur l'immigration et l'intégration [SEC (2006) 892].</p>

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

TENDANCES ET ÉVOLUTION DE 1997 À 2005
COMBATTRE LA DISCRIMINATION ETHNIQUE ET RACIALE
ET PROMOUVOIR L'ÉGALITÉ DANS L'UNION EUROPÉENNE

Hongrie: Imprimerie Elanders Hungary Kft.

2007 – 51 pp, 21 x 29.7 cm

ISBN 92-9192-022-3

De nombreuses autres informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) sont disponibles sur le site internet de l'Agence (<http://fra.europa.eu>)

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), 2007.
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

FRA

Rahlgasse 3, A-1060 Vienne

Tel. (43-1) 580 30-0

Fax (43-1) 580 30-691

E-mail: information@fra.europa.eu

Internet: <http://fra.europa.eu>

TK-76-06-461-FR-C



2007 — European Year of Equal Opportunities for All

ISBN 92-9192-022-3



9 789291 920228