

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

RAPPORT ANNUEL

Résumé



2008

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

RAPPORT ANNUEL

Résumé

2008

*Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.*

**Un numéro unique gratuit (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

() Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux
numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.*

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur
l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009

ISBN 978-92-9192-250-5

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2009

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Avant-propos

Le rapport annuel 2008 est le premier à être issu du cadre juridique et du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et le premier publié sous la direction de Morten Kjærum, qui a rejoint la FRA en tant que Directeur le 1^{er} juin 2008.

L'Agence des droits fondamentaux de l'UE succède à l'ancien Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC). Prenant appui sur le travail de celle-ci, elle va toutefois au-delà dans le cadre du mandat plus élargi de la FRA. Les nouveaux domaines d'activités de la FRA furent établis dans le cadre pluriannuel de l'Agence (MAF), adopté par le Conseil "Justice et affaires intérieures" de l'Union européenne le 28 février 2008. La décision du Conseil définit les domaines d'action suivants, sur lesquels l'Agence travaillera à présent :

- a) le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée;
- b) les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs (discrimination multiple);
- c) l'indemnisation des victimes;
- d) les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants;
- e) le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés;
- f) les visas et les contrôles aux frontières;
- g) la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci;
- h) la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel;
- i) l'accès à une justice efficace et indépendante.

C'est pourquoi le rapport annuel de cette année est le dernier à se concentrer uniquement sur les champs thématiques du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, en se basant sur les informations fournies par les structures de rapport établies par l'EUMC. Le rapport annuel de l'année prochaine couvrira un champ plus large, s'appuyant sur de nouvelles structures de rapport et couvrant l'éventail de questions liées aux droits fondamentaux, qui relèvent des diverses aires d'activités de la FRA.

En même temps, l'Agence continuera les activités de l'EUMC en soutenant l'Union européenne et ses États membres dans leur effort de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination.

Le rapport annuel 2008 examine tout d'abord les développements législatifs et les initiatives institutionnelles contre le racisme et la discrimination en Europe, en se concentrant sur l'application en pratique de la directive relative à l'égalité raciale. Puis, il couvre les développements dans le domaine de la violence et des crimes à caractère raciste dans les États membres de l'UE, pour se concentrer ensuite sur les questions de racisme et de discrimination dans quatre domaines de la vie sociale : l'emploi, le logement, l'éducation et la santé. Le dernier chapitre thématique traite des évolutions au niveau de l'UE en matière de lutte contre le racisme, la xénophobie et la discrimination dans les États membres de l'UE.

Nous souhaiterions remercier le Conseil d'Administration de la FRA pour son soutien dans la production du rapport annuel, de même que le personnel de la FRA et Constantinos Manolopoulos, Directeur intérimaire pendant l'année dernière, pour leur engagement et les travaux importants qu'ils ont fourni pendant une difficile année de transition.

Anastasia Crickley
Présidente du Conseil
d'Administration

Morten Kjørum
Directeur de la FRA

Table des matières

Avant-propos	3
1. Introduction	7
1.1 Prise en compte du domaine de la santé	8
1.2 Précision au sujet de la terminologie	9
2. Initiatives juridiques et institutionnelles contre le racisme et la discrimination	10
3. Violences et criminalité racistes	12
4. Racisme et discrimination dans les domaines de la vie sociale et initiatives de prévention	14
4.1 Emploi	14
4.2 Logement	15
4.3 Éducation	15
4.4 Santé	16
5. Conclusions	18
5.1 Directive sur l'égalité raciale	18
5.2 Preuves de discrimination	20
5.3 Différences entre États membres	23
5.4 Santé et discrimination	24
5.5 Exemples de tendances et d'évolutions	25
5.6 Collecte de données et recherches de la FRA	26
6. Avis	28
6.1 Directive sur l'égalité raciale	28
6.2 Violences et criminalité racistes	29
6.3 Études et actions de sensibilisation	29
6.4 Sanctions et plaintes	29
6.5 Formation à la lutte contre la discrimination	30
6.6 Logement	30
6.7 Éducation	30
6.8 Recueil de données dans l'éducation	31
6.9 Recueil de données dans l'accès aux soins	31
6.10 Soins de santé adaptés aux migrants et aux minorités	32

1. Introduction

Le rapport annuel 2008 de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) recense des informations, des événements et des faits nouveaux relatifs aux questions du racisme et de la xénophobie dans l'UE pour l'année 2007. Le règlement du Conseil portant création de l'Agence des droits fondamentaux, qui succède à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), est entré en vigueur le 1^{er} mars 2007. Aussi, ce rapport est le premier à être issu de la base juridique et du mandat de la FRA.¹ Il couvre les mêmes domaines que les anciens rapports de l'EUMC tout en étant organisé de façon légèrement différente et comportant une nouvelle rubrique thématique, en l'occurrence celle de la santé.

Le rapport donne d'abord un aperçu des initiatives juridiques et institutionnelles contre le racisme et les discriminations dans le chapitre 2, pour aborder ensuite les violences et les crimes à caractère raciste dans le troisième chapitre. Les quatre chapitres suivants couvrent respectivement différents domaines de la vie sociale – l'emploi, le logement, l'éducation et la santé. Le cinquième et dernier chapitre examine les évolutions dans la politique et la législation en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie, davantage au niveau de l'Union européenne, qu'à celui des États membres.

Pendant la période considérée, le Conseil de l'Union européenne n'a pas adopté de cadre pluriannuel² pour la FRA. Aussi, en application de l'article 29, paragraphe 5, du règlement (CE) n° 168/2007 du Conseil du 15 février 2007, l'Agence a continué d'exécuter ses tâches dans les domaines thématiques de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, en attendant l'adoption du premier cadre pluriannuel de l'Agence en février 2008.

La directive relative à l'égalité raciale est la principale législation européenne de lutte contre la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. L'application pratique de cette directive sur le terrain constitue l'un des thèmes principaux du rapport annuel, avec différents chapitres fournissant des précisions sur son impact, des informations sur la manière et les raisons de son application ou de sa non-application, ainsi que de nouveaux exemples de cas de discrimination dans les différents domaines de la vie sociale, qui sont autant de preuves que cette directive est toujours nécessaire.

Au-delà des domaines thématiques précisés dans le cadre pluriannuel, en application de l'article 5, paragraphe 3, du règlement, la FRA est également tenue de donner suite, « sous réserve que ses ressources financières et humaines le permettent, aux demandes du Parlement européen, du Conseil ou de la Commission présentées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, points c) et d), et sortant du champ de ces domaines thématiques ». En application de cet article, le Parlement européen

1 En effet, le rapport annuel 2007 de la FRA, même s'il était publié vers la fin de 2007 sous le logo de la FRA, n'était pas un rapport FRA proprement dit étant donné qu'il se basait sur le mandat et la base juridique de l'EUMC.

2 Le cadre pluriannuel définit les domaines d'action de la FRA pour les cinq prochaines années.

a demandé à l'Agence, en juin 2007, de rédiger un rapport sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, dans les États membres de l'UE. Par ailleurs, la Commission européenne a demandé à la FRA, en juillet 2007, d'élaborer des indicateurs permettant de mesurer l'application, la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant dans les États membres et d'établir la cartographie des ressources statistiques disponibles au niveau national et communautaire. Ces deux projets ont été engagés à la fin de l'année 2007 et il en sera rendu compte dans les prochains rapports de la FRA.

1.1 Prise en compte du domaine de la santé

C'est la première fois que la thématique de la santé figure dans un rapport annuel. Faisant suite à des informations fournies par les points focaux nationaux (PFN) du réseau RAXEN de l'Agence, ainsi que par des rapports d'organisations internationales et des enquêtes scientifiques sur la discrimination raciale, ethnique et religieuse, exercée dans l'accès aux systèmes de santé dans les États membres, la FRA a décidé en 2007 d'intégrer ce domaine majeur de la vie sociale dans sa collecte de données et ses structures d'information. Étant donné que c'est la première fois que ce domaine fait l'objet d'une analyse, certaines données et informations concernant les années précédentes ont été ajoutées afin de rendre le rapport plus compréhensible.

L'article 152, paragraphe 4, du traité instituant les Communautés européennes dispose qu'un niveau élevé de protection de la santé est assuré dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques et actions de la Communauté. L'Union européenne exerce une compétence partagée en matière de santé. Cela signifie que si l'UE peut fixer des objectifs communs, les États membres sont toutefois libres de choisir leurs propres politiques pour réaliser ces objectifs. À cet égard, la réduction des inégalités dans la santé compte parmi les valeurs et objectifs fondamentaux de l'UE. Par conséquent, en application du principe de subsidiarité, les États membres doivent donc mettre en place les politiques et les mesures nécessaires pour y parvenir. En juin 2006, les ministres de la santé des États membres ont adopté des valeurs et des principes communs à titre d'orientation pour les systèmes de santé de l'UE, en insistant sur le fait que la lutte contre les inégalités doit être l'un de leurs objectifs.³

Par conséquent, la FRA n'adopte pas une approche généraliste pour traiter l'éventail des questions relatives à la santé, à l'appartenance ethnique et à la migration, mais se concentre principalement sur le problème de la discrimination et de l'exclusion, en tant que partie intégrante de son mandat général, qui est de s'attacher aux questions de discrimination raciale ou ethnique dans les États membres. En vertu de quoi le nouveau chapitre du rapport annuel 2008 portant sur

³ Conseil de l'Union européenne (2006) Conclusions sur les valeurs et principes communs aux systèmes de santé de l'Union européenne (2006/C 146/01), disponible à l'adresse http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/c_146/c_14620060622fr00010003.pdf (04.04.2008).

la santé, se préoccupe essentiellement de questions telles que les barrières à l'accès aux soins des migrants et des minorités, ou la discrimination dans certains aspects de la prise en charge. Il passe aussi en revue des exemples d'initiatives positives, destinées à lutter contre la discrimination dans l'accès et la délivrance des soins médicaux, y compris les actions ciblant les prestataires de santé, dont le but est de promouvoir la sensibilité interculturelle dans la prestation des services de santé.

1.2 Précision au sujet de la terminologie

Aucune définition officielle des migrants et des minorités ethniques/nationales commune n'existe dans l'Union européenne. Par conséquent, il est fait usage des termes "migrants" et "minorités" tout au long du rapport, ces termes faisant ainsi référence aux groupes sociaux dans l'UE, qui sont potentiellement vulnérables et peuvent être victimes du racisme, de la xénophobie, et de la discrimination raciale/ethnique. Dans ce contexte, ces termes couvrent la première génération d'immigrés et les réfugiés, de même que les personnes issues de l'immigration de générations suivantes, même si elles possèdent la citoyenneté de leur pays de résidence (qui sont désignés dans certains pays par le terme de « minorités ethniques ») et les groupes tels que les Roms, les Sintis et les *Travellers*.

2. Initiatives juridiques et institutionnelles contre le racisme et la discrimination

La directive sur l'égalité raciale n'a toujours pas été transposée dans son intégralité dans les États membres. La Commission européenne a toutefois annoncé, en juin 2007, qu'elle avait adressé une demande officielle à 14 États membres afin que ceux-ci transposent intégralement la directive.⁴ Les pays concernés disposaient d'un délai de réponse de deux mois, faute de quoi la Commission pouvait porter l'affaire devant la Cour de justice des Communautés européennes.

La directive sur l'égalité raciale rend obligatoire l'adoption de sanctions effectives, dissuasives et proportionnées en réponse à des faits de discrimination ethnique ou raciale. En 2006 et 2007, des sanctions et/ou des dommages-intérêts, prononcés dans le cadre de procédures en discrimination ethnique ou raciale, ont été relevés dans 15 États membres. De toute l'UE, c'est le Royaume-Uni qui a appliqué le plus efficacement la législation pour lutter contre la discrimination ethnique. Les statistiques disponibles montrent que cet État membre est en tête en ce qui concerne à la fois le nombre et l'éventail des sanctions infligées dans le cadre de procédures en discrimination raciale ou ethnique. Pendant la période considérée, il a prononcé plus de sanctions que tous les autres États membres réunis. Les autres pays de l'UE ayant appliqué leur législation de façon plus efficace pour lutter contre la discrimination ethnique dans l'UE sont la Bulgarie, la France, l'Irlande, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, la Finlande et la Suède. Les sanctions prononcées dans ces pays sont plus fréquentes et/ou plus dissuasives que dans le reste de l'UE, même si elles demeurent relativement rares par comparaison avec le Royaume-Uni.

Aucune sanction ni dommages-intérêts prononcés dans le cadre de procédures en discrimination raciale ou ethnique, n'ont été relevés en 2006 et 2007 dans 12 États membres (la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, Chypre, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne, le Portugal et la Slovaquie). Dans la plupart des cas, l'absence de sanctions coïncide avec l'absence d'instance opérationnelle, chargée des questions d'égalité. Une autre raison à cette absence de sanctions tient aussi au rôle particulier des instances spécialisées. Les sanctions sont rares ou inexistantes dans les pays où les instances spécialisées n'assurent pas le soutien aux victimes de discriminations dans les procédures menant à des sanctions, où elles ne sont pas compétentes pour prononcer elles-mêmes des sanctions, ou encore, où elles n'exercent pas cette compétence pour un motif quelconque.

Il est vrai qu'un faible niveau de sanctions appliquées ne reflète pas nécessairement un désintérêt pour les problèmes de discrimination. Par exemple,

⁴ Communiqué de presse IP/07/928 du 27 juin 2007, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/928&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (12.11.2007).

là où il existe une tradition consensuelle dans les relations industrielles, certaines affaires peuvent être résolues avant de passer devant un tribunal. Toutefois, cette approche comporte un inconvénient, car le caractère menaçant des sanctions est diminué, alors que celles-ci sont perçues en temps normal comme étant cruciales pour l'amélioration de la position des victimes de discrimination. La sensibilisation du public et des employeurs perd de sa fonction éducative, de par la menace et l'application de sanctions crédibles et dissuasives.

Dans certains pays, la rareté relative des sanctions s'explique par des raisons d'ordre structurel. Celle-ci tient souvent au fait que les instances spécialisées assurent une assistance et un soutien limités aux victimes dans les procédures menant à des sanctions. Le rôle du droit pénal dans la lutte contre la discrimination ethnique est une autre raison structurelle à la rareté relative des sanctions. Bien que le droit pénal soit symboliquement l'instrument le plus important qu'un État puisse utiliser pour lutter contre la discrimination ethnique, il engendre moins de sanctions appliquées : en effet, la modification de la charge de la preuve prévue par la directive sur l'égalité raciale ne peut s'appliquer, la responsabilité pénale dans les affaires de discrimination dépend principalement de l'intention discriminatoire et la victime n'a guère de contrôle sur la procédure pénale, laissée généralement aux mains du parquet. Les pays qui s'appuient principalement ou exclusivement sur leur droit pénal se caractérisent donc par la rareté ou l'absence de sanctions, même si celles-ci peuvent être dissuasives.

En Estonie, en Pologne, au Portugal et en Slovaquie, les faits laissent penser que certaines instances spécialisées dans le domaine de la discrimination ethnique ou raciale ne présentent pas toute l'efficacité requise. Aucune instance spécialisée opérationnelle dans le domaine de la discrimination ethnique ou raciale n'a été relevée en République tchèque, en Espagne et au Luxembourg.

3. Violences et criminalité racistes

À l'instar des années précédentes, le rapport annuel 2008 brosse le même tableau d'une tendance générale à la hausse du nombre de crimes à caractère raciste enregistrés par la justice pénale. Plus précisément :

- Sur les 11 États membres qui collectent suffisamment de données sur les crimes à caractère raciste pour pouvoir effectuer une analyse de tendances,⁵ la majorité affiche une tendance générale à la hausse du nombre de crimes enregistrés pour la période allant de 2000 à 2006 (le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Autriche (très légèrement), la Slovaquie, la Finlande, et le Royaume-Uni), de même qu'entre 2005 et 2006 (l'Allemagne, l'Irlande, l'Autriche, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni).
- Sur les quatre États membres qui collectent suffisamment de données sur les crimes à caractère antisémite pour pouvoir effectuer une analyse de tendances (la France, l'Allemagne, la Suède et le Royaume-Uni), trois affichent une tendance générale à la hausse (la France, la Suède et le Royaume-Uni) entre 2001 et 2006.
- Sur les quatre États membres qui collectent suffisamment de données sur les crimes relevant de l'extrémisme de droite pour pouvoir effectuer une analyse de tendances (l'Autriche, la France, l'Allemagne et la Suède), deux affichent une tendance générale à la hausse entre 2000 et 2006 (la France et l'Allemagne).

En prenant en considération le problème de la criminalité à caractère raciste et s'y attaquant efficacement, les États membres peuvent manifester qu'ils condamnent ces actes et qu'ils sont solidaires des victimes. Cependant, les dispositifs permettant d'enregistrer les crimes à caractère raciste dans les États membres ont été très peu améliorés. À savoir :

- dans 16 des 27 États membres de l'UE, on observe simplement des signalements de procédures judiciaires, soit des chiffres généraux sur la discrimination, pouvant inclure des crimes à caractère raciste, ou encore une absence totale de statistiques officielles de la justice pénale en matière de criminalité raciste accessibles au public. Ces États membres sont la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, la Hongrie, Malte, les Pays Bas, le Portugal, la Roumanie et la Slovaquie.
- le Royaume-Uni est le pays qui dispose du système le plus exhaustif pour consigner les crimes à caractère raciste dans l'UE. Il a recensé davantage d'incidents et d'infractions pénales rendus publics que les 26 autres États membres réunis sur une période de 12 mois.

⁵ La République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la France, l'Irlande, l'Autriche, la Pologne, la Slovaquie, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni.

Compte tenu des lacunes récurrentes dans la collecte de données de qualité sur les crimes racistes dans la majorité des États membres, le rapport de cette année conclut que :

- les États membres disposant d'un dispositif officiel de signalement des crimes à caractère raciste peu élaboré, ou n'en disposant pas, ne sont pas dans la meilleure position pour apporter au problème des réponses stratégiques, étayées par des faits probants.

Dans ce contexte, certaines évolutions encourageantes sont observées par rapport aux États membres qui commencent à reconnaître la criminalité raciste comme un mal de société. À cette fin, l'accord politique adopté sous la présidence allemande, qui concerne la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie, constitue une étape positive, qui doit à son tour être complétée par des progrès dans la collecte de données afin de pouvoir élaborer des stratégies fondées sur des preuves.

Comme les années précédentes, le problème des agressions et violences commises par les forces de l'ordre à l'encontre des minorités vulnérables persiste. Le rapport met en lumière le fait que la plupart des États membres ne possèdent pas d'autorité policière de recours qui soit spécifique et indépendante pour enregistrer ces agressions et y remédier, en dehors des services placés sous la tutelle directe des ministères ou des canaux habituels de dépôt de plaintes via les services de police ou du médiateur. La marge de manœuvre pour développer des mécanismes de recours auprès des instances policières est donc considérable.

Dans le contexte d'une tendance à l'augmentation des crimes enregistrés, le rapport est en mesure de présenter quelques nouvelles initiatives dans certains États membres concernant des partenariats interinstitutionnels, qui réunissent la police et les collectivités locales pour tenter de remédier au problème. Les initiatives centrées sur les crimes à caractère raciste, dans le cadre plus large des «crimes inspirés par la haine», valent d'être signalées.

4. Racisme et discrimination dans les domaines de la vie sociale et initiatives de prévention

4.1 Emploi

Comme les années précédentes, les chiffres et les informations fournis en 2007 montrent les mécanismes de discrimination raciale ou ethnique directe et indirecte à l'œuvre dans les différents secteurs de l'emploi. Ils indiquent également les principales formes que ces discriminations peuvent prendre, comme les pratiques discriminatoires à l'embauche ou au licenciement, les insultes et le harcèlement sur le lieu de travail, ou l'incitation à la discrimination. Si cette dernière se manifeste de manière invisible et n'est révélée au grand jour qu'au moyen d'une enquête ou d'une étude, certaines discriminations prennent dans quelques États membres une forme étonnamment visible, par exemple, les annonces d'offre d'emploi discriminatoires énonçant que les étrangers doivent s'abstenir de postuler.

La question du port de signes ou d'attributs vestimentaires religieux au travail a davantage évolué, prenant une tournure restrictive, à l'instar de l'interdiction faite dans plusieurs villes aux fonctionnaires belges de porter de tels signes, ou encore du refus de la police nationale irlandaise d'autoriser les policiers sikhs à porter un turban avec leur uniforme. Toutefois, cette question donne encore lieu à pratiques différentes dans les États membres.

D'anciens rapports de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) et de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) ont observé une augmentation du nombre d'études publiées portant sur les expériences subjectives vécues par des membres de groupes de populations minoritaires victimes de discrimination. Cette année, on a observé en outre plusieurs cas d'études réalisées sur certains groupes de la population majoritaire – par exemple les employeurs – qui portent sur leur attitude et leurs pratiques discriminatoires potentielles à l'encontre de personnes issues de minorités.

Un vaste éventail de différents types d'initiatives préventives a été signalé. Pour aider ces minorités sur le marché du travail, des programmes de formation et de conseil en faveur des minorités exclues ont été menés, de même que des programmes visant la population majoritaire pour lutter contre les discriminations ou promouvoir la sensibilisation aux autres cultures. On note également quelques exemples de tutorat et d'action positive en matière de recrutement et certaines expérimentations supplémentaires en matière de respect de clauses anti-discrimination dans les marchés publics et de candidatures anonymes. En définitive, les faits corroborent une fois de plus l'enracinement progressif de politiques de gestion de la diversité assez ambitieuses, ou l'incitation à mener de telles politiques, dans plusieurs États membres.

4.2 Logement

La plupart des États membres ne collectent pas encore de statistiques ventilées par appartenance ethnique, dans le domaine du logement. Or, les tests de discrimination («testings»), pratiqués dans plusieurs pays de l'UE, sont un moyen susceptible de fournir des données sur la discrimination dans le domaine du logement.

La situation défavorisée des immigrants et des minorités ethniques au regard de l'accès à un logement de qualité, à loyer raisonnable, accentue leur exclusion sociale. Les logements sociaux des bailleurs publics sont un moyen de renverser cette situation. Or, les critères d'attribution de ces logements, appliqués à l'échelon national, régional et local, contiennent parfois encore des dispositions discriminatoires à l'encontre des personnes immigrées et des minorités ethniques.

Les Roms, les Sintis et les *Travellers* [gens du voyage] comptent parmi les groupes les plus vulnérables au regard de leurs conditions de logement. Malgré les mesures prises pour améliorer ces conditions, la discrimination ostensible, la précarité des logements et les expulsions forcées caractérisent leur situation dans toute l'Union européenne. En outre, il est signalé dans plusieurs États membres des cas dans lesquels des autorités de l'État ou d'autres administrations ont refusé ou évité d'installer des équipements dans les zones d'installation des Roms, ce qui constitue une forme de discrimination moins directe.

Enfin, quelques exemples de bonnes pratiques sont présentés. Les mesures visant à accroître l'offre de logements à loyer modéré pour les immigrants, les Roms et d'autres groupes vulnérables, grâce à des financements publics, représentent des initiatives particulièrement positives. Bien que la législation relative à la lutte contre les discriminations soit en place dans toute l'UE, un effort constant pour sensibiliser les propriétaires fonciers et les acteurs du marché immobilier s'impose. Des exemples de codes de conduite ou de campagnes d'information sont mentionnés à la fin du chapitre sur le logement pour rendre compte des efforts déployés en matière d'information.

4.3 Éducation

Les précédents rapports de la FRA/l'EUMC ont attiré l'attention sur le fait que l'existence d'informations fiables est une condition préalable indispensable à l'amélioration de la situation des groupes vulnérables et défavorisés dans le secteur de l'éducation. Récemment, l'enquête PISA 2006 sur les résultats scolaires l'a à nouveau confirmé. Selon cette étude, on observe une corrélation positive significative entre les écoles qui évaluent les résultats scolaires de leurs élèves et publient ces informations, et les élèves qui réussissent le mieux aux examens. Cependant, dans la plupart des États membres, les systèmes de suivi et d'évaluation scolaire en place sont inefficaces ou inexistantes. L'un des grands défis à relever à l'avenir sera de surmonter cet obstacle qui empêche la lutte efficace contre les inégalités et les discriminations.

Les groupes vulnérables se heurtent à de nombreuses difficultés pour accéder à une éducation de qualité. Cela tient principalement à des procédures d'inscription et à la pratique de tests d'admission discriminatoires, à l'absence ou l'inaccessibilité de services préscolaires, à de trop longs trajets pour se rendre à l'école, ou encore à la crainte de devoir révéler son statut de clandestin. Les enfants de Roms, Sintis et *Travellers*, de demandeurs d'asile et de migrants en situation irrégulière sont les plus particulièrement touchés par ces barrières.

Les statistiques disponibles montrent qu'à travers l'Union européenne, les groupes minoritaires et les ressortissants de pays tiers sont surreprésentés dans les filières spéciales du primaire et du secondaire, et qu'ils sont sous-représentés dans l'enseignement supérieur. En outre, ils sont plus susceptibles de redoubler une classe et de quitter l'école avant terme. Dans les pays où il existe un système d'orientation scolaire précoce, les différences entre les migrants et les minorités d'une part, et la population majoritaire de l'autre, sont particulièrement frappantes. L'enquête PISA 2006 donne une explication à ce phénomène. Selon cette enquête, l'orientation précoce des élèves dans des établissements et des filières distincts a un impact particulièrement négatif sur les résultats des élèves défavorisés sur le plan socio-économique et linguistique. Ces systèmes éducatifs contribuent à creuser le fossé éducatif entre les groupes de population privilégiés et les moins privilégiés.

La mise en œuvre d'un certain nombre de programmes visant à améliorer l'éducation des enfants roms s'est poursuivie en 2007. Pourtant, les politiques et les pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms restent en même temps à un niveau très élevé dans l'UE. Les Roms, Sintis et *Travellers* restent confrontés à des systèmes éducatifs inadaptés, qui engendrent une ségrégation et une inégalité des chances. Toutefois, la Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu un arrêt important, en novembre 2007, condamnant la République tchèque pour discrimination dans la ségrégation qu'elle opère dans l'éducation des enfants roms.

En dépit des législations qui garantissent le droit à l'éducation, les demandeurs d'asile et les migrants en situation irrégulière sont en pratique exposés au risque d'être exclus du système éducatif dans de nombreux États membres. Pourtant, la plupart des États membres ne prennent aucune initiative pour observer et évaluer la situation des enfants des demandeurs d'asile au regard de leur accès à une éducation adéquate.

4.4 Santé

Les États membres sont peu nombreux à disposer de statistiques officielles ou non officielles sur la discrimination raciale et ethnique dans le domaine de la santé et, même si ces statistiques existent, les plaintes déposées sont très peu nombreuses. Le principal problème en l'espèce est davantage la discrimination indirecte plutôt que directe, car il est moins probable que le personnel médical, étant lié à des codes de déontologie professionnelle, discrimine ou bafoue ouvertement le droit d'accès aux soins. En revanche, les administrations hospitalières seront plus susceptibles

d'insister sur le strict respect de certaines procédures formelles et complexes qui peuvent entraver l'accès aux soins.

Les problèmes d'accès aux services de santé touchent particulièrement les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier, les déboutés du droit d'asile et les membres des communautés roms. Ainsi, les Roms encourent le risque d'être exclus du système public de protection sociale s'ils sont chômeurs de longue durée, comme en Bulgarie et en Roumanie, ou s'ils ne possèdent pas les documents d'identité nécessaires, comme en Roumanie et en Slovaquie. De même, ils ont très souvent des problèmes d'accès aux soins lorsqu'ils vivent dans des zones rurales reculées, comme en Grèce, en Espagne et en Hongrie, ou dans des campements situés à la périphérie des villes, où les transports en commun sont rares ou inexistantes, comme en Grèce, en Espagne, en Italie et en Hongrie.

Très souvent, les migrants en séjour irrégulier et les déboutés du droit d'asile ont uniquement accès aux soins d'urgence, dont la définition varie selon les pays. Aussi, il arrive fréquemment qu'ils ne souhaitent pas avoir recours à une assistance médicale de peur d'être signalés à la police et reconduits ensuite à la frontière.

Cependant, les migrants en situation régulière peuvent eux aussi hésiter à avoir recours aux services de santé en raison de certaines barrières culturelles comme la langue ou la religion. Par exemple, il arrive que des femmes de confession musulmane ne veuillent pas être examinées par un homme du personnel médical, ou que les repas servis dans les hôpitaux ne soient pas conformes aux préceptes religieux suivis par les musulmans.

Un certain nombre de grands rapports transnationaux fournissent des informations complémentaires eu égard à la situation des personnes immigrées, des demandeurs d'asile et des minorités dans les systèmes de santé de l'UE; par exemple, ils identifient les barrières juridiques et pratiques auxquelles se heurtent les immigrés en situation irrégulière pour accéder aux soins. Ils montrent que la migration peut entraîner une certaine vulnérabilité à des problèmes de santé physique, mentale et sociale. Ils rendent aussi compte de faits de discrimination à l'encontre des Roms dans les services de santé et pointent le manque de conscience de ces populations de leurs propres droits, ou des cas de refus de traitement de migrants en situation irrégulière. D'autres rapports mettent en lumière le manque d'informations sur la législation anti-discrimination parmi les professionnels de santé, le personnel administratif et les patients, et constatent l'absence de collecte de données systématique dans ce domaine.

Des initiatives positives menées à la fois par les pouvoirs publics et la société civile, destinées à remédier aux inégalités dans l'accès aux soins des migrants et des minorités, sont signalées, de même que quelques mesures importantes mises en place par certains États membres.

5. Conclusions

5.1 Directive sur l'égalité raciale

L'une des missions de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) consiste à recueillir des informations sur la manière dont la directive sur l'égalité raciale est effectivement appliquée dans les divers États membres et dont les instances spécialisées fonctionnent en pratique. Le premier point à noter est qu'à la fin de la période considérée, trois États membres n'avaient toujours pas mis en place d'instance spécialisée et près de la moitié d'entre eux n'appliquaient aucune sanction dans les affaires en discrimination raciale ou ethnique. Parmi les États membres appliquant des sanctions, on observe des variations importantes quant au niveau des amendes prononcées.

Cette rareté des sanctions dans la plupart des États membres est problématique, car la directive fait obligation d'adopter des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives. L'effectivité des sanctions est importante pour pouvoir gagner la confiance des victimes et pour mieux faire connaître la législation et ses principes au grand public. Faute de sanctions effectives, il est peu probable qu'une grande partie du public, des entreprises, mais aussi des praticiens du droit, prennent au sérieux la législation d'anti-discrimination et fassent des efforts pour s'informer à son sujet.

Il est vrai que le faible nombre des affaires portées en justice et des sanctions appliquées ne signifie pas nécessairement que les problèmes ne sont pas traités. Par exemple, il existe dans les relations industrielles de certains États membres une tradition de consensus, qui amène les partenaires sociaux et les autres instances à œuvrer de concert pour régler les différends à l'amiable et par la médiation, de sorte que les affaires ont plus de chances d'être résolues avant d'atteindre le stade judiciaire. S'agissant des Pays-Bas, par exemple, la loi sur l'égalité de traitement est conçue pour favoriser le règlement préjudiciaire des conflits. Toutefois, l'un des inconvénients de cette approche est qu'elle atténue la menace de sanctions, normalement perçues comme vitales pour améliorer le rapport de force en faveur des victimes de discriminations. Elle entraîne également une perte de la fonction éducative du travail de sensibilisation mené auprès du grand public et des employeurs, qui émane de la menace et de l'application de sanctions crédibles et dissuasives.

Parfois, de réels problèmes se cachent derrière la faiblesse des chiffres. En Slovaquie, par exemple, le *Médiateur aux droits de l'homme* indique que le problème tient à la formulation opaque et vaine de la législation, et au Portugal, la lenteur et la complexité de la procédure d'instruction des plaintes en seraient la cause.

Un autre facteur tient au recours au droit pénal. Dans certains États membres, les sanctions pénales qui peuvent être appliquées en théorie dans les affaires en discrimination paraissent très dissuasives. Or, lorsque cette dissuasion

est inscrite dans le droit pénal plutôt que dans le droit civil, il y a peu de chances que des sanctions aussi sévères soient appliquées en pratique. Dans les États membres où la lutte contre la discrimination ethnique relève de la procédure civile, la charge de la preuve est plus légère et des condamnations ont plus de chances d'être prononcées.

Dans plusieurs États membres, les pouvoirs conférés à l'instance ou aux instances spécialisées sont trop insuffisants pour contribuer à l'application effective de sanctions en pratique. Certaines de ces instances n'ont pas le pouvoir de prononcer elles-mêmes des sanctions, ou d'assister les victimes dans les procédures menant à des sanctions. Et même lorsqu'une instance spécialisée a le pouvoir de sanctionner, elle peut prendre la décision stratégique de ne pas exercer ce pouvoir et de se concentrer plutôt sur des missions de médiation, comme c'est le cas à Chypre.

Faiblesse du nombre de plaintes

Les rapports nationaux font état d'un faible nombre de plaintes déposées en première instance auprès d'instances spécialisées et d'ONG de lutte contre les discriminations. En théorie, bien sûr, la faiblesse du nombre de plaintes ne signifie pas nécessairement qu'il y ait un problème – les plaintes peuvent être peu nombreuses de par le niveau des faits de discrimination véritablement bas. Toutefois, les chapitres du rapport 2008 consacrés à l'emploi, au logement et à la santé, ainsi que les preuves similaires recueillies les années précédentes, montrent à l'évidence la réalité de la discrimination ethnique dans ses diverses manifestations, dont la plupart seraient passées inaperçues sans les résultats d'études spécifiques. Depuis des années, différents types de preuves et de recherches ont montré que la plupart des victimes qui pourraient porter plainte s'en abstiennent; le dernier élément en date étant une enquête citée dans le chapitre sur l'emploi indiquant que la plupart des victimes de harcèlement racial ou sexuel au travail en Slovaquie n'avaient signalé l'incident à personne.

Les différents exemples cités dans les chapitres «emploi» et «santé» du rapport annuel donnent quelques indications sur les raisons possibles de cette abstention ou de la réticence des victimes à déposer une plainte officielle. Certaines personnes peuvent ne pas avoir confiance en la législation lorsque sa mise en application est faible, aussi, certaines victimes peuvent s'inquiéter du coût financier d'une procédure judiciaire, ou craindre d'autres coûts ou répercussions. Les travailleurs sous contrats restreints et ayant un permis de travail temporaire peuvent se sentir trop vulnérables juridiquement pour porter plainte. Cependant, la rareté des affaires judiciaires peut également refléter d'autres réalités, notamment le manque d'information du grand public sur les possibilités de recours juridique offertes aux victimes de discrimination – le chapitre sur la santé du rapport annuel en fait mention, avec le cas en Grèce de discussions avec des patients qui ont montré que ceux-ci ne savaient pas comment porter plainte pour discrimination en matière de santé. Certains États membres font état de peu de débats publics sur le sujet, et

d'aucune campagne publique d'information sur les mesures nationales adoptée suite à la transposition de la directive sur l'égalité raciale. Le chapitre sur l'emploi a noté dans un État membre, qu'une organisation syndicale chargée d'instruire les plaintes a délibérément choisi de *ne pas* renvoyer les réclamations dont elle est saisie devant l'instance nationale spécialisée. Des études plus ciblées s'imposent à l'évidence sur ce point pour donner un éclairage sur les diverses forces structurelles et sociales à l'œuvre, afin de déterminer d'une part, si les cas de discrimination ethnique sont signalés et traités dans les 27 États membres et d'autre part, comment ils le sont.

Une évolution qui constitue une exception à ce tableau d'ensemble peut être actuellement observée en France, où l'organisme officiel de lutte contre la discrimination, la HALDE, a enregistré un nombre élevé et croissant de plaintes. La HALDE a développé une très bonne image publique grâce à des campagnes d'information qui lui permettent de sensibiliser le public à la question de la discrimination et à son propre organisme. Aussi, de récentes études ont montré que le public français prenait de plus en plus conscience de ce problème.

5.2 Preuves de discrimination

Si le chapitre du rapport annuel sur les questions juridiques fournit des renseignements sur le fonctionnement de la directive sur l'égalité raciale, les informations relatives aux quatre domaines de la vie sociale, contenues dans les chapitres subséquents, confirment tout d'abord la nécessité initiale de la directive, en illustrant le propos par des exemples et des cas de discrimination directe et indirecte dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la santé. Dans tous ces domaines, les conclusions sur l'ampleur et les formes de discrimination, pouvant être déduites uniquement à partir des statistiques officielles et des procédures judiciaires, sont plutôt hasardeuses et nécessitent d'être complétées par des résultats d'études et d'enquêtes. Comme pour les précédents rapports annuels de l'EUMC, les exemples d'études dans le chapitre sur l'emploi sont regroupés en trois catégories : test de discrimination, études de victimisation et études sur la population majoritaire.

Les rapports nationaux font de plus en plus état chaque année d'exemples d'opérations de "testing" qui révèlent les discriminations à l'œuvre dans l'accès au logement et à l'emploi. Dans le domaine de l'emploi, la méthode a été utilisée dans plusieurs États membres (avec un grand projet de test de discrimination à l'embauche, mené pour la première fois en Grèce en 2007). Cette méthode a également été reprise dans trois États membres en 2007 pour tester l'accès au logement et, en France, une opération de ce type a été menée concernant l'accès aux soins.

Les rapports de la FRA/l'EUMC de ces dernières années observent une progression du nombre d'études menées sur l'expérience des populations minoritaires discriminées, ou "d'études de victimisation". Au cours de cette dernière période couverte, elles ont été plus nombreuses que jamais, avec des exemples de discrimination vécue dans l'emploi mentionnés dans 11 États membres, et une autre

menée dans un État membre pour tester l'impact des lois et instances nationales sur l'égalité de traitement, cité dans le chapitre sur les questions juridiques. Pour la première fois également, dans le nouveau domaine des soins de santé, trois enquêtes sur l'expérience du personnel du secteur sanitaire en matière de racisme et de discrimination, couvrant cinq États membres, ont été signalées. Ce type d'études est utile pour mettre en évidence des problèmes qui pourraient passer inaperçus étant donné la réticence déjà démontrée des victimes à porter plainte de façon formelle.

Les enquêtes menées auprès de la population majoritaire sont généralement moins courantes dans ce domaine. On pourrait penser que ces études ont une utilité limitée pour exposer les problèmes, car on ne s'attend pas à ce que les employeurs confessent facilement à un enquêteur leurs attitudes racistes ou leurs pratiques illégales. Néanmoins, le chapitre sur l'emploi note que des enquêtes auprès des employeurs ont été menées dans trois États membres, dans lesquelles une majorité de personnes interrogées affirment ouvertement qu'elles refuseraient d'embaucher des immigrés ou des Roms.

Cette année encore, les faits prouvent que les Roms et les demandeurs d'asile souffrent des pires excès de traitement discriminatoire dans les quatre domaines de la vie sociale – l'emploi, le logement, l'éducation et la santé. De plus, comme les précédents rapports annuels l'indiquent, les migrants actifs qui sont soumis à des contraintes légales et qui par conséquent sont exposés à la précarité, ont non seulement des conditions de travail plus mauvaises que celles de la population majoritaire active, mais leur possibilité de se défendre ou de se plaindre de leur exploitation au travail est aussi moindre. Dans un sens, ils ne sont pas exclus de l'emploi – au contraire, ils sont inclus de façon disproportionnée aux postes les moins prisés. Le type d'exclusion que subissent les migrants en situation irrégulière et les demandeurs d'asile est illustré dans les chapitres sur l'éducation et la santé. Les demandeurs d'asile résident souvent dans des camps de détention loin des infrastructures scolaires, et les enfants de migrants en situation irrégulière peuvent être dissuadés d'être scolarisés, du fait que les autorités doivent enregistrer et consigner leur statut légal. Pour cette même raison, les migrants en situation irrégulière restent souvent à l'écart des équipements sanitaires de crainte d'être signalés à la police et reconduits à la frontière.

Contre les effets de la discrimination grâce aux mesures d'action positive

Les directives sur l'égalité permettent de façon explicite l'introduction de mesures compensatoires spécifiques, telles que les actions positives. Bien que les mesures d'action positive destinées à contrer les effets de la discrimination ne soient pas particulièrement répandues dans l'UE, quelques nouveaux exemples sont généralement signalés chaque année. À l'instar de l'exemple de la ville de Berlin, décrit dans le rapport de la FRA de l'année dernière,⁶ où une action positive a été

⁶ FRA (2007) *Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les Etats membres de l'UE*, p. 67.

mise en place pour le recrutement de minorités au sein de ses forces de police, d'autres exemples similaires ont été notés en 2007, avec la Roumanie, la Bulgarie et la République tchèque, qui adoptent toutes une stratégie d'action positive pour cibler le recrutement de personnes issues des minorités dans leurs forces de police, ou encore la France, qui procède de même pour recruter dans l'armée.

En 2007, des faits nouveaux dans l'UE sont venus enrichir le débat sur l'action positive : une conférence européenne intitulée « Égalité des chances pour tous: quel rôle pour l'action positive ? » qui s'est tenue à Rome en avril 2007, et une publication européenne « Au-delà de l'égalité formelle : l'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE », publiée en 2007.⁷ Dans les deux cas, la conclusion a été que l'agenda européen sur l'égalité avait besoin d'actions positives. Une action positive vise à compenser la discrimination actuelle et passée, en complétant le rôle des législations et des plaintes, qui ne sont pas suffisantes pour lutter contre la discrimination et ses effets. S'agissant de l'accès au logement, la décision du Comité européen des droits sociaux,⁸ présentée dans le chapitre 4.2. du rapport annuel 2008, est importante dans le sens où, dans le contexte de nombreuses années d'inégalité de traitement des Roms en Bulgarie concernant leur droit au logement, le comité a conclu que des mesures d'action positive étaient nécessaires pour l'intégration des Roms dans la société.

Toutefois, la pratique de l'action positive reste controversée pour deux raisons principales : premièrement, elle est confondue dans l'esprit du public avec la discrimination positive, les quotas ou d'autres instruments perçus par certains comme socialement injustes; et deuxièmement, l'action positive doit, pour être efficace, disposer d'un minimum de données précises sur les populations minoritaires concernées. Ces informations sont indispensables pour pouvoir apprécier si cette politique est nécessaire initialement et – tout aussi important – pour pouvoir évaluer si le problème a disparu, et mettre ainsi un terme à la mesure d'action positive. Pourtant, comme l'ont noté le rapport annuel 2008 et d'autres rapports, les différences entre États membres au sujet du principe des « statistiques ethniques » sont considérables : dans certains pays, elles sont collectées dans le cadre du recensement officiel et sont largement utilisées, alors que dans d'autres, elles sont en contradiction avec les normes nationales, ou sont même interdites par la législation nationale. Il semblerait nécessaire d'examiner de plus près, dans quelle mesure l'incapacité d'un État membre à produire des statistiques précises sur les populations concernées constitue un obstacle à l'adoption d'actions positives, ou si elle modifie la forme ou le résultat des telles mesures dans ce pays.

Un sujet prêtant encore davantage à controverse révélé par le rapport annuel 2008, est une mesure qui va au-delà de l'action positive. Le chapitre sur le logement indique que dans au moins une ville allemande, les étrangers et les

⁷ M. De Vos, Commission européenne, Bruxelles (2007) *Au-delà de l'égalité formelle : l'action positive au titre des directives 2000/43/CE et 2000/78/CE*. Disponible à : http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_fr.pdf.

⁸ Affaire no. 31/2005, Centre européen des droits des Roms c. la Bulgarie – Voir FRA, Rapport annuel 2008, point 4.2.3.

immigrés de souche allemande sont officiellement soumis à des quotas fixes dans certains quartiers, afin de conserver une mixité sociale. La mesure pourrait sembler contraire à certains principes de base de l'action positive – par exemple, elle repose sur des quotas fixes et n'est pas vraisemblablement une «mesure spéciale à caractère temporaire», mais une mesure qui restera en vigueur plusieurs années. Elle s'est révélée susciter plus de polémiques, avec des critiques invoquant que les quotas eux-mêmes constituent une discrimination directe à l'encontre des minorités. À l'inverse, les partisans avancent que la fin justifie les moyens et que la mesure s'inscrit dans le cadre d'une initiative pour lutter contre la discrimination et l'exclusion des minorités, parce qu'elle crée ainsi un équilibre plus juste des communautés résidentielles, au lieu de laisser la répartition aux seules forces du marché. Il est évident que les politiques de ce type doivent faire l'objet d'une plus grande analyse universitaire et d'un vaste débat public.

5.3 Différences entre États membres

La question des “statistiques ethniques” n'est pas la seule à mettre en évidence de nets contrastes dans les approches des États membres face aux questions d'immigration. Les rapports annuels précédents ont abordé le débat sur la possibilité pour les élèves des établissements scolaires, ou pour les salariés de différents secteurs d'activité, de porter des signes religieux, et ils ont clairement montré l'extrême diversité en matière de tolérance et de pratiques d'un État membre à l'autre. Les différences sont apparentes même au sein du même État membre, entre les *Länder* allemands, par exemple, ou entre les deux principales communautés linguistiques en Belgique. D'autres différences portent sur des détails. Le chapitre du rapport annuel 2008 sur les questions juridiques note qu'un arrêt rendu en 2007 en France a clairement spécifié que le principe de la laïcité, invoqué par exemple pour exclure le port du voile, ne s'applique qu'aux administrations publiques et ne peut pas être invoqué dans le cas d'une prestation de services par une entreprise privée ou un particulier. Dans le même sens, en France (et en Allemagne), certains cas confirment que le licenciement d'un salarié en raison du port du voile est illégal.⁹ Toutefois, comme il est indiqué dans le rapport annuel de 2006 de l'EUMC, la cour suprême du Danemark a considéré que le licenciement d'une employée de supermarché, congédiée pour avoir porté un voile, *ne* constituait *pas* une discrimination.¹⁰

Ce débat concerne habituellement le port du voile par les femmes. Les chapitres du rapport annuel 2008 sur l'éducation et l'emploi font état de nouveaux débats ou cas concernant le foulard ou le voile en Belgique, en Bulgarie, au Danemark, en Allemagne, en Espagne, en France, aux Pays Bas, et au Royaume-Uni. Or, la même question s'est posée cette année à propos du port du turban par

9 N. Nathwani (2007) *Islamic Headscarves and Human Rights: A Critical Analysis of the Relevant Case Law of the European Court of Human Rights*[Les foulards islamiques et les droits de l'homme : Une analyse critique de la jurisprudence pertinente de la Cour européenne des Droits de l'Homme], *Netherlands Quarterly of Human Rights* Vol.25 No.2, 2007, pp. 221-254.

10 EUMC (2006), Rapport annuel sur la situation concernant le Racisme et la Xénophobie dans les Etats membres de l'UE, p.25

la population masculine sikh en Europe. En France, des lycéens sikhs ont fait appel d'une décision d'expulsion de leur établissement scolaire au motif qu'ils portaient un turban, et il a été remarqué que le port du turban sur la photographie du permis de conduire est interdit. Parallèlement, il est signalé que la police nationale irlandaise a interdit le port du turban avec l'uniforme policier. Dans d'autres pays cependant, la question ne fait pas polémique. Au Royaume-Uni, par exemple, le port du turban est autorisé depuis longtemps avec l'uniforme dans la police et dans les différentes forces armées, et en Suède, tel qu'il est indiqué dans le rapport de l'année dernière de la FRA, les forces de police ont intégré à leur plan en faveur de la diversité, le droit pour les agents de police de porter un voile, un turban ou une kippa juive pendant le service.¹¹ Les grandes variations de l'opinion publique concernant cette question entre les États membres furent confirmées en 2007 avec la publication des résultats de l'Eurobaromètre spécial de la Commission européenne sur les perceptions de la discrimination. Lorsqu'il fut demandé à des citoyens de l'UE s'ils étaient d'accord avec la déclaration suivante : « Le port de signes religieux visibles sur le lieu de travail est acceptable. », le taux d'accord variait de 29 pour cent (en Lituanie) à 79 pour cent (à Malte).¹²

5.4 Santé et discrimination

C'est la première année que l'accès aux soins figure dans le rapport annuel. De prime abord, il semble que le recueil d'informations et de statistiques sur la discrimination ethnique dans l'accès aux soins soit plus difficile que dans les trois autres domaines de la vie sociale, et que le niveau général de prise de conscience des phénomènes de racisme et de discrimination y soit plus faible. Toutefois, de nombreux États membres ont signalé des cas de migrants et de minorités, soumis à un traitement différentiel et moins favorable, ou victimes d'agressions du personnel médical, et font état de preuves issues de rapports de recherche ou d'ONG sur les différents facteurs limitant l'accès aux soins des minorités telles que les Roms, les demandeurs d'asile et les travailleurs en situation irrégulière.

Les études indiquent que les immigrés et les minorités ethniques rencontrent souvent des difficultés pour accéder aux services de santé et y avoir recours. Même lorsqu'elles bénéficient légalement d'un droit d'accès à ces services, il arrive que ces populations n'y fassent pas toujours appel, soit qu'elles ignorent leurs droits, soit que les formalités administratives soient trop complexes, soit encore qu'elles refusent la manière dont elles sont traitées du fait de leurs convictions religieuses ou de la barrière linguistique. En conséquence, les immigrés et les minorités ethniques s'exposent au risque de ne pas recevoir les services qui conviennent en matière de diagnostic médical, de prise en charge et de prévention.

¹¹ FRA (2007), *Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les États membres de l'UE*, p. 74.

¹² Commission européenne, *La discrimination dans l'Union européenne*, Eurobaromètre, 2007, p. 15, cf. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_sum_fr.pdf (15.05.2008).

Bien que les exemples d'initiatives positives visant à améliorer et développer l'accès aux soins des migrants et des minorités soient nombreux à être signalés, il a été difficile d'en trouver qui comportent des aspects spécialement destinés à s'attaquer à la discrimination et à la combattre. Par ailleurs, peu de rapports ont abordé le problème du racisme ou de la discrimination vécue par le personnel issu des minorités travaillant dans le secteur de la santé, mais ces quelques rapports ont tous fait état d'un grave problème, qui semble plus répandu que l'on ne pense. Les recherches ont mis en lumière certaines des raisons pour lesquelles les membres du personnel de santé sont réticents à porter plainte à titre individuel. Par conséquent, si le problème n'est pas exposé dans le cadre de réclamations, il devra l'être par la recherche, afin que les organisations de santé soient incitées à mettre en place des politiques pour le combattre. Il n'est manifestement pas acceptable de laisser les membres du personnel décider seuls au cas par cas de la réponse adéquate à donner, par exemple lorsqu'un patient raciste agresse une infirmière issue de minorité ethnique ou qu'il refuse d'être soigné par elle.

5.5 Exemples de tendances et d'évolutions

En raison du manque global de statistiques en matière de racisme et de xénophobie dans l'UE, il est relativement rare de pouvoir généraliser de façon fiable et dégager des tendances sur plusieurs années. Ainsi, beaucoup d'observations sur les évolutions dans le temps sont inévitablement plus impressionnistes et ont tendance à être plus qualitatives que statistiques. On note toutefois une exception à cette règle dans le chapitre sur les violences et la criminalité racistes où 11 États membres collectent des données satisfaisantes pour établir une analyse de tendances. Une majorité d'entre eux, huit, ont enregistré une tendance à la hausse des crimes à caractère raciste enregistrés sur la période 2000-2006. De même, sur quatre États membres qui collectent suffisamment de données sur les crimes à caractère antisémite, on constate que trois affichent une tendance générale à la hausse entre 2001 et 2006. De plus, sur les quatre États membres qui collectent des données appropriées sur les crimes relevant de l'extrémisme de droite, deux ont connu une tendance générale à la hausse entre 2000 et 2006. À une échelle moindre, tel qu'il est indiqué dans le chapitre du rapport annuel 2008 sur l'éducation, le *Land* de Brandebourg en Allemagne, qui collecte les données sur les incidents relevant de l'extrémisme de droite dans les établissements scolaires, a constaté une baisse régulière de ces incidents déclarés depuis l'introduction de l'enregistrement de ces crimes au cours de l'année scolaire 2000/2001. Le chapitre sur la violence raciste fournit également des exemples de jugements plus qualitatifs – par exemple, il semble que ces dernières années, plusieurs États membres aient adopté des attitudes plus positives en prêtant l'attention nécessaire aux crimes à caractère raciste, en réagissant aux crimes motivés par la haine et en introduisant des mesures qui favorisent le recrutement de minorités dans les effectifs de la police.

Une autre tendance positive est à noter dans le domaine de l'emploi. Depuis que les premières études de cas sur les bonnes pratiques ont commencé à être communiquées à l'EUMC, suite à la création du réseau RAXEN en 2000/2001,

elles font état chaque année de plus en plus de politiques dites « pour la diversité » ou « de gestion de la diversité », tant dans les organisations du secteur public que du secteur privé. Chaque année, on a également constaté une croissance marquée de ce que l'on pourrait appeler des « mesures d'incitation » à la gestion de la diversité prises par les autorités gouvernementales, les employeurs, les ONG, seuls ou en partenariat, en menant des campagnes et des formations de même qu'en conseillant et incitant les organisations à adopter des politiques en faveur de la diversité. (Seule une sélection de quelques exemples de ce type de mesures a pu être publiée dans les rapports annuels de l'Agence – les autres exemples peuvent être consultés dans la base de données InfoBase de la FRA).¹³ Il semble également que les politiques pour la diversité touchent davantage d'États membres et constituent pour beaucoup d'entre eux une nouveauté. En 2005, la Commission européenne a publié les résultats d'une grande enquête sur les pratiques de gestion de la diversité dans les 25 États membres de l'UE à l'époque,¹⁴ qui concluait qu'il n'existait alors que très peu – ou pas – de témoignages de gestion de la diversité dans les pays du Sud de l'Europe ou dans les États membres ayant rejoint l'UE en 2004. Cette conclusion doit à présent être infléchie, car des actions liées à la gestion de la diversité en Italie ont été relevées dans le dernier rapport de la FRA,¹⁵ et en 2007, des activités de ce genre existant à Chypre, à Malte, au Portugal et en Roumanie sont notées dans le chapitre sur l'emploi du rapport 2008.

5.6 Collecte de données et recherches de la FRA

Les données et informations collectées par la FRA complètent celles collectées par d'autres biais. Elles peuvent être exploitées par les décideurs politiques et les autorités légales, mais également être utiles pour identifier les domaines dans lesquels de nouvelles recherches doivent être lancées.

Compléter les données juridiques

Les données et informations socio-juridiques recueillies par la FRA dans ce domaine complètent le matériel plus formel qui est collecté par d'autres organismes. Le MIPEX (Migrant Integration Policy Index), créé en 2007 pour évaluer les politiques d'intégration des migrants dans 25 États membres de l'UE (et dans trois pays tiers), à partir de plus d'une centaine d'indicateurs d'évaluation des mesures, en constitue un exemple adéquat.¹⁶ Cet index compare les résultats des États membres sous un certain nombre d'aspects pertinents pour l'intégration des migrants. L'une des comparaisons effectuées porte sur les résultats des États membres, en fonction de l'éventail des sanctions disponibles, en matière d'exécution de la législation de lutte contre les discriminations. Dans cette évaluation, par exemple, la Grèce, la Pologne

¹³ <http://infobase.fra.europa.eu> (28.01.2008).

¹⁴ Commission européenne (2005) *Le cas commercial en faveur de la diversité. Bonnes pratiques sur le lieu de travail*, Office des publications officielles des Communautés européennes.

¹⁵ FRA (2007) *Rapport sur le racisme et la xénophobie dans les États membres de l'UE*, pp. 71-72.

¹⁶ <http://www.integrationindex.eu/> (09.04.2008).

et le Portugal sont les premiers du classement en matière de «bonnes pratiques». Le problème dans ce cas précis est que cette évaluation repose sur la prise en compte des sanctions qui existent en théorie, mais elle peut avoir peu de rapport avec les pratiques existantes. En contradiction totale avec la notation MIPEX, l'évaluation par la FRA classe la Grèce, la Pologne et le Portugal comme États membres à faibles résultats puisqu'en réalité, ces pays n'ont appliqué aucune sanction pendant la période considérée (cf. la partie 2.1.1 du rapport annuel 2008). La Pologne et le Portugal sont également classés comme ayant des instances spécialisées inopérantes (cf. 2.1.3). Par conséquent, les données sociales et juridiques recueillies par la FRA peuvent être utiles pour mettre en lumière les différences qui existent entre les mécanismes juridiques en théorie et les réalités sociales en pratique.

Informer les arrêts des tribunaux

Les statistiques et les informations fournies par la FRA ont une valeur pratique supplémentaire, du fait de leur possible reprise dans les décisions juridiques. Un exemple est mentionné dans le rapport annuel 2008, à savoir le cas de la Cour européenne des Droits de l'Homme, qui a rendu en 2007 un arrêt à l'encontre de la République tchèque et a fait référence dans son argumentation aux informations collectées par l'EUMC, le prédécesseur de la FRA, sur la situation scolaire des Roms.

Recherches primaires de la FRA

Les exercices de collecte de données et d'informations menés par la FRA/l'EUMC dans toute l'UE depuis plusieurs années mettent également en évidence la quasi-impossibilité de trouver des données secondaires dans ce domaine qui permettraient une comparaison significative entre États membres. Par exemple, dans le domaine de la criminalité raciste, comme l'indique clairement le troisième chapitre du rapport annuel, les statistiques sur les crimes à caractère raciste peuvent être comparées dans le temps *au sein* d'un État membre mais pas *entre* plusieurs États membres. C'est la raison pour laquelle la FRA a désormais commencé à concevoir et à mener ses propres recherches, qui intègrent la comparabilité dans la méthodologie et qui visent à produire des données sur les domaines problématiques importants qui sont directement comparables entre États membres. L'une des premières recherches de ce type est en cours en 2008. Il s'agit d'une « étude sur la victimisation » portant sur les expériences des personnes issues de l'immigration et des populations minoritaires en ce qui concerne la discrimination, la délinquance raciste et avec les services de maintien de l'ordre dans les 27 États membres de l'UE. Les résultats de cette étude et d'autres recherches du même type menées par l'Agence seront décrits dans les futurs rapports annuels de la FRA.

6. Avis

6.1 Directive sur l'égalité raciale

L'existence de sanctions effectives et dissuasives est une condition primordiale pour combattre la discrimination raciale et ethnique, faute de quoi les attitudes discriminatoires et les schémas comportementaux n'ont aucune chance d'évoluer et les victimes restent sans défense. De même, le règlement à l'amiable des différends dépend de l'existence de sanctions qui permettent de faire pencher le rapport de force en faveur des victimes. Il semble que 12 États membres n'aient ni prononcé de sanctions, ni ordonné de dommages-intérêts dans des affaires en discrimination raciale ou ethnique entre 2006 et 2007. Dans certains cas, cette absence de sanctions coïncide avec l'absence d'instance spécialisée opérationnelle. Cette observation souligne l'importance et le rôle fondamentaux des instances chargées des questions d'égalité.

- Les États membres devraient veiller à ce que les instances spécialisées soient dotées des ressources nécessaires pour exécuter leur mission de premier plan. Elles devraient être suffisamment autonomes pour susciter la confiance des victimes.

Une autre raison à cette absence de sanctions tient au rôle des instances spécialisées. Les sanctions sont rares ou inexistantes dans les pays où ces instances spécialisées n'assistent pas les victimes dans les procédures menant à des sanctions, où elles ne sont pas compétentes pour prononcer elles-mêmes des sanctions, ou encore où elles n'exercent pas cette compétence pour un motif quelconque.

- Les États membres devraient veiller à ce que les instances spécialisées aient le pouvoir d'assister les victimes dans les procédures menant à des sanctions. Elles devraient avoir la capacité de fonctionner à la fois comme des points d'accès à bas seuil pour les victimes et comme des instances capables de les soutenir pour qu'elles obtiennent réparation et qu'elles soient pleinement indemnisées.

Dans certains pays, la rareté des sanctions s'explique par des facteurs structurels qui tiennent au rôle du droit pénal dans la lutte contre la discrimination ethnique. Au niveau symbolique, le droit pénal est certainement l'instrument le plus important qu'un État puisse utiliser pour combattre la discrimination ethnique. En pratique, toutefois, le droit pénal présente des inconvénients : le renversement de la charge de la preuve prévu par la directive sur l'égalité raciale n'est pas applicable et la victime n'a souvent guère de contrôle sur la procédure pénale, laissée généralement aux mains du parquet.

- Les États membres qui s'appuient à titre principal ou exclusif sur leur droit pénal devraient mettre en place des procédures civiles et administratives complémentaires pour que les victimes de discrimination raciale ou ethnique obtiennent réparation et soient pleinement indemnisées.

6.2 Violences et criminalité racistes

Les États membres devraient reconnaître que la collecte de données sur les crimes à caractère raciste est primordiale pour l'élaboration de stratégies fondées sur des faits probants, qui soient capables de s'attaquer effectivement au problème, de le prévenir et d'indiquer en retour si la législation sur les crimes à caractère raciste cible effectivement les domaines dans lesquels elle est le plus nécessaire.

- Lorsque les États membres ne recueillent que des données partielles sur les crimes à caractère raciste ou n'en recueillent pas, ils devraient mettre en place des mécanismes exhaustifs de recueil, qui encouragent la publication de rapports et permettent un enregistrement précis. À cet effet, les États membres peuvent s'inspirer de ceux qui, parmi les autres États membres, ont mis en place de bonnes pratiques dans ce domaine.

Comme dans les précédents rapports annuels, on constate des agressions commises par les forces de l'ordre à l'encontre des minorités vulnérables. La confiance que place le public dans sa police est un facteur important dans toute société démocratique.

- Les États membres devraient veiller à ce que le public puisse signaler les agressions et violences racistes commises par les forces de l'ordre auprès d'une instance policière indépendante. Cette instance ne devrait pas relever de la tutelle d'un ministère ou d'un service administratif gouvernemental.

6.3 Études et actions de sensibilisation

De nouveaux exemples de tests de discrimination (« tests de situation » ou « testing ») dans l'accès à l'emploi, au logement et aux soins, pendant la période dont il est rendu compte, confirment que cette méthode joue un rôle unique et précieux pour attirer l'attention publique sur des problèmes non perçus.

- Les États membres sont invités à envisager un recours plus massif et systématique aux tests de discrimination pour faciliter une évaluation plus claire de l'ampleur et des mécanismes de la discrimination à l'œuvre dans l'emploi, le logement et l'accès aux soins et afin d'apporter des preuves à l'appui des données officielles.

6.4 Sanctions et plaintes

Plusieurs chapitres du rapport annuel 2008 ont fourni des preuves selon lesquelles les victimes qui pourraient exercer un recours, s'abstiennent de le faire.

- Le fonctionnement et l'impact de la directive sur l'égalité raciale devraient faire l'objet de recherches, de manière à éclairer les facteurs qui prédisposent les

victimes de discrimination à porter plainte, ou à s'en abstenir, et les raisons pour lesquelles les instances spécialisées ou les tribunaux appliquent ou non des sanctions.

6.5 Formation à la lutte contre la discrimination

Les faits relevés dans les chapitres du rapport annuel portant sur l'emploi et l'accès aux soins montrent qu'une formation à l'anti-discrimination s'impose pour le personnel des milieux professionnels.

- Les pouvoirs publics et les employeurs devraient proposer des formations à la lutte contre la discrimination et à la diversité aux salariés des secteurs public et privé.
- Les employeurs du secteur de la santé devraient organiser régulièrement des sessions de formation à la lutte contre la discrimination à l'intention des prestataires de santé publics et privés. Des matières relatives à l'anti-discrimination devraient être inscrites aux programmes d'enseignement des écoles et facultés universitaires de médecine.

6.6 Logement

L'accès à des logements sociaux à loyer modéré est l'un des principaux moyens pour améliorer les conditions de logement généralement précaires dans lesquelles vivent les immigrés, les Roms et les autres minorités ethniques.

- Les États membres sont invités à développer le parc de logements sociaux à loyer modéré et à s'assurer et, si nécessaire, à faire respecter l'application de critères équitables dans l'attribution de logements abordables. En particulier, ils ne devraient pas ménager leurs efforts pour s'assurer que ces critères ne sont pas discriminatoires vis-à-vis des immigrés, des Roms et des autres minorités ethniques.

6.7 Éducation

Les inégalités dans l'accès à l'éducation et dans les résultats scolaires des migrants et des minorités, par rapport à la population majoritaire, sont particulièrement frappantes dans les pays qui ont mis en place un système d'orientation précoce des élèves. Selon l'enquête PISA 2006 sur les résultats scolaires, l'orientation précoce des élèves dans des établissements ou des filières séparés a un impact particulièrement négatif sur les résultats des élèves qui sont défavorisés sur le plan socio-économique ou linguistique.

- Les États membres devraient envisager d'adopter un système scolaire plus fortement intégrateur afin de réduire les inégalités dans l'éducation.

- Il convient d'une part, d'établir, en termes à la fois juridiques et pratiques, l'accès à l'éducation de tous les groupes de population, y compris des demandeurs d'asile et des migrants en situation irrégulière et d'autre part, d'éliminer les obstacles pratiques à cet accès, tels que l'application de procédures d'inscription discriminatoires et la pratique de tests d'admission, l'absence ou l'inaccessibilité d'équipements préscolaires ou les longues distances excessives par rapport à l'école.
- Les formes ségréguatives d'éducation devraient être soit complètement abolies, soit réduites à une classe préparatoire de courte durée menant à l'intégration des enfants migrants ou issus de minorités dans une scolarité ordinaire. Les États membres devraient tirer un enseignement du jugement de la Cour européenne des Droits de l'Homme contre les pratiques de ségrégation d'enfants roms dans des établissements scolaires spéciaux.

6.8 Recueil de données dans l'éducation

La collecte et l'évaluation d'informations fiables de même que leur publication sont des conditions préalables qui sont indispensables à une amélioration de la situation des groupes vulnérables et défavorisés dans l'éducation. L'enquête PISA 2006 sur les résultats scolaires l'a récemment confirmé à nouveau : elle constate une corrélation positive entre d'un côté, les écoles qui suivent et évaluent les résultats scolaires de leurs élèves et publient ces informations, et de l'autre, les élèves qui réussissent le mieux aux examens. Dans la plupart des États membres, les systèmes de suivi et d'évaluation en place sont insuffisants, voire complètement inexistant.

- Les États membres devraient envisager d'installer des systèmes permettant de suivre les résultats scolaires des élèves issus de l'immigration ou de minorités ethniques.

6.9 Recueil de données dans l'accès aux soins

L'évolution de la santé et du bien-être des populations immigrés et des minorités ethniques dans l'UE est un sujet à approfondir. À cette fin, les États membres devraient prendre des mesures pour recueillir des informations de façon systématique et fournir ainsi la base factuelle qui pourra être utilisée par les décideurs et les responsables de programmes en leur permettant de définir des stratégies nationales et européennes.

- Les États membres devraient développer et mettre en œuvre des mécanismes pour collecter des informations sur les inégalités et la discrimination dans le domaine de l'accès aux soins, qui soient accessibles au public. Les données sur l'état de santé et l'accès aux soins devraient être décomposées en fonction de l'origine ethnique dans les enquêtes de santé, les registres et les systèmes d'informations publics, de même, elles devraient être rendues publiques lorsque les règles de confidentialité des statistiques nationales permettent leur désagrégation.

6.10 Soins de santé adaptés aux migrants et aux minorités

Il est nécessaire de mettre en place des services de santé qui reconnaissent l'importance non seulement de l'origine culturelle, sociale et linguistique des migrants et de leurs antécédents de santé, mais aussi du contexte souvent difficile et précaire dans lequel ils vivent et travaillent.

- Les États membres devraient œuvrer pour que la formation du personnel de santé comporte une dimension culturelle. Les programmes de perfectionnement et de formation du personnel devraient intégrer des éléments concernant les besoins spécifiques des Roms en matière de santé.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Rapport Annuel

Résumé

2008

Design & Composition: red hot 'n' cool, Vienne

2009 – 32 p. – 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9192-250-5

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

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne ?

Publications payantes:

- sur le site de l'EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>;
- chez votre libraire, en lui donnant le titre, le nom de l'éditeur et/ou le numéro ISBN;
- en contactant directement un de nos agents de vente.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://bookshop.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.

Publications gratuites:

- sur le site de l'EU Bookshop : <http://bookshop.europa.eu>;
- auprès des représentations ou délégations de la Commission européenne.
Vous obtiendrez leurs coordonnées en consultant le site: <http://ec.europa.eu>
ou par télécopie au numéro suivant: +352 2929-42758.



FRA - Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
A-1040 Vienne, Schwarzenbergplatz 11
Tel.: +43 158030-0
Fax: +43 158030-693
Courriel: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

