

Lutter contre le racisme et la xénophobie par voie législative au niveau européen

Auteur : Isabelle Chopin

ENAR souhaiterait remercier les personnes suivantes:

Co-auteur : Niki Kunrath, Niki Roubani et Bernadette Hétier

Traduction : Katrin Romberg & Heather Stacey

Mise en page : Fikirte Mengiste, Color Impact (Bruxelles)

Edition : ENAR

Imprimé par : Color Impact (Bruxelles)

Novembre 1999

Table des matières

page

Préface	i
Introduction	1
1. La proposition “Ligne de Départ”	2
1.1 Historique	2
1.1.1 Le choix d’une directive	2
1.1.2 La base légale	3
1.2 Contenu de la proposition	4
1.2.1 La lutte contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions	4
1.2.2 Définition de la discrimination et champ d’application de la Ligne de Départ	5
1.2.3 Le renversement de la charge de la preuve	7
1.2.4 Les représailles	7
1.2.5 Le rôle de l’Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	7
1.2.6 Mesures d’actions positives et quotas	7
2. Les propositions de la Commission européenne	8
2.1 Une directive destinée à lutter contre les formes de discriminations énumérées par l’article 13 en matière d’emploi	9
2.2 Une directive destinée à lutter contre les discriminations fondées sur l’origine raciale ou ethnique	10
2.3 Un programme cadre de lutte contre la discrimination	11
3. Les possibilités offertes par l’article	13
4. La volonté politique des états membres	15
5. Quelle action possible basée sur l’article 13 au niveau européen?	17
6. Stratégie et campagne	18
6.1 Des propositions claires	18
6.2 Mener une campagne au niveau européen	19
6.2.1 La procédure législative	19
6.2.2 Les organisations européennes	20
6.2.3 Le Parlement européen	20
6.2.4 La Commission européenne	20
6.2.5 Le Conseil des ministres	20
6.3. Mener une campagne au niveau national	20
6.3.1 Les gouvernements	20
6.3.2 Les organisations non gouvernementales	21
Conclusions	22
Annexe: Proposition Ligne de Départ	24

Préface

Le Réseau européen contre le racisme a été créé en octobre 1998. Pendant la courte période entre sa création et l'installation officielle du secrétariat en septembre 1999, le Réseau a réalisé un certain nombre de projets et d'objectifs. Dans chaque état membre, des tables rondes se sont réunies et ont établi des réseaux nationaux permanents. Le secrétariat entretient une communication suivie avec les représentants de ces tables rondes à propos des mesures et des projets en cours. La conférence constitutive a débattu d'un programme d'action qui représente les lignes directrices du travail d'information, de campagne et de lobby d'ENAR. Ces activités visent à mettre en œuvre des mesures, y compris d'ordre juridique, tant au niveau national qu'au européen en vue d'assurer, à terme, l'égalité des minorités ethniques et d'en finir avec le racisme. Par le passé, beaucoup d'avancées ont été réalisées grâce au travail d'organisations européennes. Il convient de mentionner ici tout particulièrement le travail du "Starting Line Group": son travail de lobby a permis l'inclusion dans le Traité d'Amsterdam d'une clause antidiscriminatoire.

Le présent document mentionnera souvent les propositions rédigées par le "Starting Line Group".

Bien que le travail du "Starting Line Group" soit une grande réussite, il restera largement sans effet aussi longtemps que le Conseil européen des ministres ne décidera pas l'adoption d'une directive contre le racisme. C'est alors seulement que l'on verra, au niveau national, la mise en œuvre des cadres légaux correspondants.

En 2000, le Réseau européen contre le racisme a l'intention de mener une campagne avec ses associés aux niveaux national, régional et local ainsi qu'avec d'autres réseaux européens actifs dans le domaine de la lutte contre la discrimination à l'égard des personnes moins valides, des personnes âgées, des homosexuels, des migrants, des minorités et des femmes. Il est essentiel de fournir l'information concernant ce qui a déjà été réalisé, le travail actuellement en préparation à la Commission Européenne et les actions nécessaires afin d'influencer les responsables et les organisations. Cette publication se veut un outil qui devrait servir de base de discussion et d'action aux partenaires d'ENAR. Nous invitons vivement d'autres organisations à se joindre à cette campagne.

Il est important d'entreprendre des actions conjointes. Nous devrions mettre à profit les forces des organisations et les voies d'accès aux institutions existantes afin d'approcher de plus près l'objectif que nous nous sommes fixés.

Cette publication représente le début de ce processus et vous est présentée en vue d'établir un dialogue avec vous le plus rapidement possible.

Vera Egenberger
Directrice d'ENAR

Introduction

Le traité d'Amsterdam signé le 2 octobre 1997, ratifié par tous les pays de l'Union européenne et entré en vigueur le 1^{er} mai 1999, comprend une clause de non-discrimination, incluse dans le premier pilier (domaine communautaire) habilitant les institutions européennes à prendre des mesures afin de combattre la discrimination fondée sur certains critères. L'article 13 du Traité d'Amsterdam se lit comme suit: "Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut 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."

Une telle clause de non-discrimination n'existait pas dans les traités, et dorénavant, les institutions européennes ont concrètement la possibilité avec l'article 13 de prendre "les mesures nécessaires" afin de combattre certaines discriminations. Dans le cadre de la lutte contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme (auquel nous nous limiterons), cela veut dire la possibilité de proposer et de faire adopter des mesures contraignantes par les états membres afin de lutter contre toute discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions.

Les organisations non-gouvernementales sont pour beaucoup dans l'adoption d'une telle clause. Bien avant l'ouverture de la Conférence Intergouvernementale, certaines d'entre elles se battaient déjà pour l'insertion d'une clause anti-discriminatoire (plus ou moins spécifique) dans les traités. Leurs revendications et travail de lobby constructif ont permis une certaine prise

de conscience aux niveaux européen et national de la nécessité d'agir dans ce domaine. Le travail effectué par la Commission Consultative Racisme et Xénophobie, le Groupe de Réflexion (connu sous le nom de groupe Westendorp qui avait pour tâche de conduire la réflexion et d'émettre des recommandations avant la conférence intergouvernementale), et le Parlement européen est également à souligner. Les deux campagnes successives de sensibilisation aux problèmes du racisme, celle du Conseil de l'Europe puis l'Année européenne de Lutte contre le Racisme ont également contribué à cette prise de conscience.

Si, lors des négociations pendant la Conférence intergouvernementale, aucun pays ne s'est opposé à l'inclusion d'une telle clause, il est important de souligner qu'aucun pays n'a cependant endossé le rôle de "leader" afin de pousser son adoption auprès des autres pays.

L'article 13 permettant l'adoption de mesures législatives, il est utile d'examiner en détail la proposition de directive du Groupe Ligne de Départ dont les objectifs rejoignent ceux du Réseau Européen contre le Racisme ainsi que les informations disponibles sur la façon dont la Commission européenne va prochainement utiliser l'article 13 (deux propositions de directive et un programme d'action).

L'article 13 offre différentes possibilités et types d'actions qui seront évoqués ci-dessous ainsi que la volonté politique des états. Enfin, si l'adoption de l'article 13 est le résultat d'une campagne menée, notamment par les organisations non-gouvernementales, une nouvelle campagne est nécessaire afin de parvenir à l'adoption de mesures législatives visant à lutter contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme.

1. La proposition "Ligne de D part"¹



1.1 Historique

Le Groupe Ligne de Départ est un réseau informel d'environ 400 organisations dans les 15 pays membres de l'Union européenne, qui travaille depuis le début des années 90 à promouvoir l'idée d'une directive visant à lutter contre le racisme. Les organisations fondatrices étaient à l'époque convaincues de la nécessité de combattre le racisme par des mesures contraignantes légales comprenant des sanctions, donc par le biais législatif. Elles étaient également convaincues de la nécessité d'une action européenne dans ce domaine. L'évidence s'était alors imposée, afin de parvenir à la réalisation des objectifs que le Groupe s'était fixés, l'harmonisation au niveau européen des législations visant à lutter contre les discriminations était la seule solution.

Le niveau de protection est effectivement très différent dans les états membres selon leur histoire, leurs traditions et leur système juridique. Le Groupe a alors choisi de s'orienter vers une proposition de directive. Ce qui ne revient pas à dire que la voie législative est la seule façon de combattre le racisme et la xénophobie, l'information, la prévention et l'éducation sont également nécessaires. Ces différents moyens de promouvoir l'égalité de traitement sont complémentaires. Le Groupe était aussi d'avis que le manque d'action concertée et efficace contre le racisme et la xénophobie déstabilisait de façon sérieuse et préoccupante le processus d'intégration sociale en place dans les états membres de l'Union européenne.

¹Proposition de mesures législatives pour lutter contre le racisme et promouvoir l'égalité des droits dans l'Union européenne, Isabelle Chopin et Jan Niessen, Groupe Ligne de Départ et Commission pour l'Égalité Raciale, 1998

1.1.1 Le choix d'une directive

Pourquoi une directive? Parce que la directive apparaît comme le moyen le plus sûr et efficace de parvenir à une harmonisation des législations visant à lutter contre les discriminations basées sur l'origine raciale, ethnique, religieuse ou sur les convictions, et garantissant le même niveau de protection au niveau européen. L'objectif d'une directive en la matière est de parvenir à l'adoption de critères communs. La directive définit les buts à atteindre mais laisse aux états membres une certaine flexibilité quant à la façon dont ils vont l'incorporer dans leur système juridique national, en tenant compte des spécificités de chaque pays et de leurs traditions juridiques.

D'autre part, l'adoption et la mise en œuvre d'une directive impliquent le Parlement européen ainsi que les parlements nationaux, ce qui promeut et maintient le débat public sur le sujet. Il est fondamental que les parlements nationaux aient un rôle à jouer, afin de provoquer la discussion au niveau national. La directive permet également aux états membres bénéficiant au niveau national d'une protection plus favorable, de maintenir ces dispositions. Finalement, l'adoption d'une directive luttant contre les discriminations raciales et religieuses mettrait en exergue un certain parallélisme avec les directives déjà existantes portant sur l'égalité des chances hommes/femmes², et créerait un précédent pouvant être utilisé lors de la discussion et l'adoption de directives ultérieures basées sur

²Directive 76/207/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail.

Directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe.

d'autres motifs de discrimination énumérés dans l'article 13.

Finalement, la mise en œuvre de l'article 13 par l'adoption d'une directive visant à lutter contre le racisme est essentielle avant tout élargissement de l'Union. Si une telle directive était adoptée, elle ferait partie de ce que l'on appelle l'*acquis communautaire* que les nouveaux arrivants sont obligés d'intégrer dans leur propre système juridique.

Effectivement les pays qui sont appelés à rejoindre prochainement l'Union européenne n'ont pas nécessairement les mêmes traditions en matière des droits de l'homme en général et de protection des minorités ou de lutte contre le racisme et la xénophobie.

La première version de la "ligne de Départ" a été officiellement présentée en 1992 et reçu un accueil plutôt favorable. Le Parlement européen dans de nombreuses résolutions appelle la Commission à utiliser cette proposition comme base de discussion, à émettre une proposition de directive et à s'inspirer de la Ligne de Départ pour la rédaction de sa propre proposition³.

Le but de cette proposition était de provoquer la discussion et de maintenir un certain dialogue sur le sujet tout en l'inscrivant et le maintenant à l'ordre du jour sur l'agenda politique. La stratégie utilisée par le Groupe a été d'utiliser le plus possible ce qui existait déjà, et de partager les expériences d'autres

organisations et de différents états membres.

1.1.2 La base légale

Étant donné l'absence de volonté politique pour utiliser l'article 308⁴ (ancien article 235) comme base légale à une telle proposition de directive (base qui avait été choisie pour justifier la Ligne de Départ), le Groupe Ligne de Départ, dès 1993, a orienté son travail sur la promotion d'un amendement au traité qui constituerait une base juridique claire en la matière. Cette proposition d'amendement était connue sous le nom de "Point de Départ". Le "Point de Départ" a été rédigé après consultation des formulations utilisées traditionnellement dans les conventions internationales telle que la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale⁵. Si le Point de Départ avait été adopté dans sa formulation initiale, il aurait eu effet direct et aurait donné un mandat explicite aux institutions européennes pour agir. Toute mesure législative aurait été adoptée suivant la procédure de codécision (à la majorité qualifiée).

Le Groupe Ligne de Départ, dès 1994, a alors commencé sa campagne pour l'adoption d'une base légale dans le Traité CE permettant l'adoption de mesures législatives. Cette campagne a été menée auprès des institutions européennes, de la Commission Consultative Racisme et Xénophobie⁶, du Groupe de Réflexion et des présidences italienne, irlandaise et néerlandaise responsables de la

³Parlement européen, résolution sur le racisme et la xénophobie, 2 décembre 1993

Parlement européen, résolution sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, 27 octobre 1994

Parlement européen, résolution sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, 27 avril 1995

Parlement européen, résolution sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme, 26 octobre 1995

Parlement européen, rapport de la commission des libertés publiques et affaires intérieures sur la Communication de la Commission sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme et sur la proposition de décision du Conseil désignant l'année 1997 comme année européenne contre le racisme, 26 avril 1996

⁴Article 308 (ex article 235)

Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées.

⁵Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, adoptée et ouverte à la signature et à la ratification par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 A (XX) du 21 décembre 1965, entrée en vigueur le 4 janvier 1969.

préparation et des négociations ayant abouties au traité d'Amsterdam. Lors de cette campagne, le Groupe Ligne de Départ a également agi au niveau national. Sa composition originale (400 organisations, parmi lesquelles des organisations non-gouvernementales, des organisations quasi-gouvernementales, des églises, des syndicats, des membres du corps académique, des experts...) a conduit à la création d'un réseau informel très performant, pouvant établir et partager des contacts et agir dans tous les pays membres et ce, à différents niveaux de la société (associatif, politique et académique).

Cette campagne d'information quant au manque de base légale pour agir contre le racisme et la xénophobie au niveau de l'Union européenne et de soutien à la proposition Point de départ a porté ses fruits puisque ces années de campagne et de constante pression tant au niveau européen que national, gouvernemental et institutionnel que non-gouvernemental, avant et pendant la Conférence intergouvernementale de 1996, l'article 13 a été adopté.

Le Groupe Ligne de Départ a alors retravaillé sa proposition initiale et en juin 1998 lors de la conférence sur le racisme organisée à Manchester par la présidence britannique, la nouvelle Ligne de Départ a officiellement été présentée et fort bien accueillie.

1.2 Contenu de la proposition

Cette nouvelle proposition, afin d'éviter d'inutiles discussions sur la terminologie employée, reprend les formulations de différentes directives déjà adoptées en matière d'égalité de traitement entre hommes et

⁶La Commission Consultative Racisme et Xénophobie a été mise en place en 1994 au sommet de Corfou, suite à une initiative franco-allemande. Cette commission (également connue sous le nom de son président Jean Kahn) avait pour objet de définir une stratégie globale à l'échelle de l'Union européenne visant à combattre les actes de violence racistes et xénophobes. Cette Commission a notamment donné lieu à la création de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes situé à Vienne.

femmes⁷ et relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe⁸. Effectivement, au niveau du Parlement européen et du Conseil, cette terminologie a déjà été abondamment discutée. Les états membres ne peuvent donc pas faire marche arrière en revenant sur un certain nombre de principes et en refusant aux victimes du racisme et de la xénophobie ce qui a été accordé aux femmes. De plus, concernant la mise en œuvre au niveau national, les parlements nationaux ayant été impliqués, ce débat a donc déjà eu lieu également dans les Etats Membres.

1.2.1 La lutte contre les discriminations fondées sur la religion ou les convictions

La Ligne de Départ a choisi de lutter contre les discriminations raciales et religieuses, puisque l'article 13 le permet. La raison principale est la différence d'interprétation et de compréhension du mot "racisme" dans les états membres. Dans certains pays, l'antisémitisme peut être considéré comme du racisme, dans d'autres pays il existe une distinction entre ces deux notions. De plus il est difficile d'opérer une distinction claire entre la discrimination raciale et la discrimination religieuse, les deux étant souvent intimement liées. Et ce d'autant plus aujourd'hui, puisque grandit un sentiment nouveau qui pourrait être appelé "islamophobie".

Différentes églises ont été consultées sur ce point précis et très vite une vive opposition s'est manifestée contre l'association de la lutte contre les discriminations raciales et religieuses. Certaines églises ont réclamé l'inclusion de clauses d'exemption au principe d'égalité de traitement. Afin de surmonter cet obstacle, le

⁷Directive du Conseil 76/207/CEE relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelle et les conditions de travail.

⁸Directive du Conseil 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe

Groupe a étudié la façon dont l'Irlande du Nord (où la question de la discrimination religieuse est très sensible et représente un vrai problème politique) avait géré la question dans sa législation nationale, et la législation européenne sur l'égalité de traitement hommes et femmes, puisque ces législations autorisent un certain nombre d'exceptions.

Afin d'éviter une opposition radicale et dans un esprit de compromis (et non de compromission), la Ligne de Départ, dans son article 1.5 autorise certaines exceptions au principe d'égalité de traitement, lorsque la considération de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions constituent un facteur déterminant essentiel. Cette exception s'appliquerait notamment aux écoles religieuses et à d'autres institutions religieuses comme les hôpitaux, les homes pour personnes âgées, etc. Le Groupe Ligne de Départ a tout à fait conscience que l'inclusion de cette clause d'exemption ne ralliera pas nécessairement l'approbation de tous ses opposants, mais il a néanmoins décidé de maintenir la discrimination religieuse d'une part et cette clause d'autre part. La Ligne de départ incluse également dans la référence à la religion ou aux convictions, "l'absence réelle ou supposée de toute religion ou de convictions particulières". (article 2.4)

1.2.2 D finition de la discrimination et champ d'application de la Ligne de D part

La discrimination raciale et religieuse est ainsi définie dans l'article 1.1: "toute distinction, exclusion, restriction ou préférence dont l'objectif ou la conséquence est l'annulation ou la diminution de la reconnaissance, de la jouissance ou de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de la participation à la vie politique, économique, sociale, culturelle ou religieuse ou à tout autre domaine public, sur le fondement de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions".

Le champ d'application de la Ligne de Départ ne se limite pas au seul domaine de l'emploi, ce qui aurait certainement facilité sa tâche puisque la grande majorité des états membres disposent de telles mesures au niveau national. Le racisme et la xénophobie sont présents dans la vie quotidienne des personnes qui en souffrent et il a semblé au Groupe Ligne de Départ important de les protéger également dans d'autres domaines, tout en tenant compte de la limitation imposée par l'article 13: "dans les limites des compétences communautaires". La Ligne de Départ couvre donc les domaines suivants (article 1.2):

- l'exercice d'une activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou indépendante;
- l'accès aux emplois ou postes quels qu'ils soient, le licenciement et toutes autres conditions de travail;
- la sécurité sociale;
- les prestations de santé et les avantages sociaux;
- l'éducation;
- l'orientation et la formation professionnelles;
- le logement;
- la fourniture de biens, d'équipements et de services;
- l'exercice de ses fonctions par tout organisme public;
- la participation à la vie politique, économique, sociale, culturelle, religieuse ou à tout autre domaine public.

Les principes contenus dans la Ligne de Départ tendent à assurer la même protection pour tous (citoyens européens et ressortissants de pays tiers), protection contre les discriminations directes ou indirectes. La définition de la discrimination directe (article 2.1) résulte de la législation sur l'égalité de traitement hommes et femmes, et existe lorsque "une personne reçoit sur base de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, un traitement moins favorable que ne reçoivent ou ne recevraient d'autres

personnes dans toute situation où les circonstances les impliquant sont identiques ou ne diffèrent pas matériellement”. La définition de la discrimination indirecte (article 2.2) est inspirée de l’article 2 de la directive de 1997 sur la charge de la preuve, et existe lorsque “une disposition, un critère ou une pratique en apparence neutre défavorise de façon disproportionnée certaines personnes d’origine raciale ou ethnique, de religion ou de convictions déterminées” sans pouvoir être justifiée par des facteurs objectifs.

Les états membres devront interdire sous peine de sanction (article 4.1):

- toute discrimination mentionnée aux articles 2.1, 2.2 et 2.3, exercées par une personne physique ou morale, un groupe ou un organisme;
- l’incitation ou la pression visant à la discrimination raciale ou religieuse;
- l’établissement ou l’activité de toute organisation encourageant ladite incitation ou pression, ainsi que l’affiliation à ladite organisation et le soutien financier ou autre à ladite organisation;
- tout acte ou pratique de discrimination raciale ou religieuse exercé(e) par une autorité publique ou une institution publique à l’encontre de personnes, groupes de personnes ou d’institutions;
- le financement, la défense ou le soutien par une autorité publique ou une institution publique de l’exercice de la discrimination raciale ou religieuse par une personne, un groupe ou une organisation.

L’article 4.1 pourrait conduire à l’interdiction de certains partis politiques racistes ou à la suppression de leur financement. Bien que ce sujet soit matière à débat, le Groupe Ligne de Départ, après de longues discussions, a décidé de maintenir ces dispositions en s’appuyant sur les articles 4.a, 4.b et 4.c de la convention des Nations Unies sur l’élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

D’autre part les articles 4.2 et 4.3 obligent les états membres à sanctionner les discours ou comportements discriminatoires des responsables et représentants des autorités publiques dans l’exercice de leurs fonctions et à prendre les mesures nécessaires afin que les formateurs et les personnes travaillant dans les médias prennent conscience de leur responsabilité en matière d’éducation et que leur comportement soit en conséquence.

Cette proposition de directive oblige les états membres à s’assurer de la possibilité pour les victimes d’exercer un recours judiciaire (article 4.4.a), d’obtenir une indemnisation pour les dommages pécuniaires et non pécuniaires (article 4.4.b), d’être informées de façon adéquate sur les procédures et recours existants et de bénéficier d’un soutien financier en ce qui concerne les frais judiciaires (article 4.4.c). Les plaignants devront bénéficier d’une enquête efficace et d’un jugement équitable (article 6.a). Les parties concernées pourront obtenir toute information adéquate relevante à condition que ces informations ne portent pas atteinte aux intérêts de l’une d’entre elles (article 6.b).

De plus, les organisations engagées dans la défense des droits de l’homme et en particulier dans la lutte contre le racisme pourront tenter ou soutenir des actions en justice auprès des tribunaux civils, administratifs et pénaux (article 4.4.d). Cette possibilité pour les organisations de se porter partie civile n’existe pas dans tous les états membres et il est indispensable de leur en accorder le droit de façon harmonisée. Les états membres devront prévoir la mise en place de procédures de conciliation appropriées permettant de trouver une solution à certains conflits, ces procédures n’empêchant en aucun cas la victime de recourir ensuite à la voie judiciaire (article 4.4.f). La Ligne de Départ prévoit également la mise en place de structures appropriées habilitées à recevoir des plaintes, à enquêter sur ces plaintes et à émettre des conclusions (article 4.4.e)

1.2.3 Le renversement de la charge de la preuve

De même le renversement de la charge de la preuve risque de poser problème dans certains états membres. Lors de la rédaction de son article 5, le Groupe Ligne de Départ a considéré avec la plus grande attention la directive de 1997 susmentionnée et choisi de maintenir ce principe qui déjà adopté au niveau européen, devra être transcrit au niveau national. Effectivement, une des raisons pour laquelle de nombreuses personnes ne portent pas plainte dans des cas de racisme ou pour laquelle de nombreux procès n'aboutissent pas est la difficulté pour la victime d'apporter la preuve qu'elle a été discriminée. Dans le cas où une directive similaire à la Ligne de Départ serait adoptée, le défendeur (la personne supposée avoir discriminé la victime) devra apporter la preuve qu'une telle discrimination n'a pas eu lieu.

1.2.4 Les représailles

Une autre cause de la réticence des victimes à porter plainte est la peur des représailles (ou discrimination secondaire). La Ligne de Départ inclut les représailles dans la discrimination (articles 2.3.a et 2.3.b). Ce concept n'existe pas dans tous les états membres sauf en ce qui concerne la protection des syndicalistes contre les représailles que pourrait exercer l'employeur à leur égard.

1.2.5 Le rôle de l'Observatoire Européen des phénomènes racistes et xénophobes

En ce qui concerne le rôle de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, créée en 1997 et située à Vienne, le Groupe Ligne de Départ a décidé de l'impliquer de la façon suivante. Dans ses articles 11.1 et 11.2, la Ligne de Départ spécifie que l'Observatoire définira des "critères standard destinés au contrôle annuel de l'exécution par les états membres des obligations afférentes à la présente directive".

En outre sur base des critères ainsi définis par l'Observatoire, les états membres "soumettront annuellement à l'Observatoire les résultats de ce contrôle". Il n'est pas tout à fait clair que le mandat de l'Observatoire tel qu'il a été adopté autorise un tel rôle, mais le Groupe Ligne de Départ trouvait important que cet organe participe à la mise en œuvre de la directive et à son application au niveau national.

Le Groupe Ligne de Départ a estimé nécessaire de mettre en place un mécanisme de contrôle, en donnant un rôle à jouer à l'Observatoire, mais aussi en obligeant les états membres, après avoir adapté la directive à leur législation nationale dans un délai de deux ans (article 9) à soumettre un rapport à la Commission européenne sur les différentes mesures qu'ils ont adoptées au niveau national (article 10.1). Sur base de ce rapport, la Commission devra elle-même rédiger un rapport destiné au Conseil et au Parlement européen. Lors de la rédaction de ce rapport la Commission pourra demander toute information supplémentaire aux états membres, mais également aux organisations non-gouvernementales et pourra formuler des recommandations et suggestions (article 10).

1.2.6 Mesures d'actions positives et quotas

Beaucoup d'états membres craignent que l'article 13 ne les pousse à aller à l'encontre de leurs traditions nationales en les obligeant à adopter des mesures telles que les actions positives ou les quotas. La Ligne de Départ, suivant la jurisprudence de la Cour européenne de justice n'autorise pas les quotas, mais autorise sans les requérir les mesures d'actions positives (voir en parallèle avec l'article 1.4 de la Ligne de Départ, l'article 2 de la directive de 1976 sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes).

La Ligne de Départ n'affecte en rien les dispositions plus favorables existant au niveau national ou contenues dans les conventions internationales applicables (article 7).

2. Les propositions de la Commission européenne⁹



La question suivante peut se poser, à savoir si en choisissant de proposer une directive horizontale et une directive plus spécifique, la Commission européenne ne manque pas aux principes énoncés par l'article 13 lui-même qui est une clause générale. Le domaine de la lutte contre les discriminations est hautement sensible et dépend en très grande partie de la volonté politique des états membres et des compromis qu'ils peuvent trouver afin de réaliser les objectifs qu'ils se sont fixés.

La Commission européenne a choisi de proposer des directives pour les raisons de flexibilité laissée aux états membres dans leur mise en œuvre énoncées ci-dessus. Ces deux directives seront soumises à l'approbation des états membres.

Le domaine de l'emploi a été relativement bien accepté par les états membres, ceci en partie due au fait que dans la grande majorité des états, des législations visant à lutter contre les discriminations dans ce domaine (pas nécessairement toutes les discriminations contenues dans l'article 13) existent au niveau national. Certaines réserves, voire une forte opposition, ont été émises sur l'inclusion de certains motifs de discrimination comme le handicap ou l'âge. Effectivement, les obligations pesant sur les entreprises en terme d'aménagement des possibilités d'accès, risquent de faire peser une charge financière extrêmement lourde sur les petites et moyennes entreprises. En ce qui concerne l'âge, les inquiétudes sont d'ordre financier. Effectivement, il existe dans tous les états des

limites d'âge notamment pour la retraite ou pour l'allocation de certains avantages sociaux.

Cette directive horizontale crée un champ libre et laisse une possibilité pour l'élaboration ultérieure de directives plus spécifiques se limitant à certains motifs de discrimination. Cette élaboration prend la forme d'une directive destinée à lutter contre les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique pour commencer.

Si la volonté politique semble être présente pour l'adoption d'une directive horizontale, l'est-elle également pour cette directive adressant le problème des discriminations fondées sur l'origine raciale et ethnique ? Ainsi que le Commissaire Flynn l'a exposé à Vienne, un momentum existe qu'il faut utiliser. Ce momentum a été créé par une succession d'événements comme la campagne "tous différents, tous égaux" du Conseil de l'Europe, l'Année Européenne de Lutte contre le Racisme, la campagne menée depuis le début des années 90 par le Groupe Ligne de Départ, les différentes déclarations communes des institutions européennes et les nombreuses résolutions du Parlement européen. Cette pression n'existait pas pour les autres motifs de discrimination, la discrimination fondée sur le sexe mise à part.

Que pensent les organisations actives dans le domaine de la lutte contre d'autres discriminations, du choix de la Commission d'agir contre la discrimination raciale et ethnique en premier, alors qu'elle a affirmé à plusieurs reprises qu'il n'y avait ni ordre de préférence, ni priorité parmi les différents motifs de discrimination ? Ces différentes organisations approuvent l'idée d'une

⁹Voir les documents de discussion de la Commission européenne relatifs au contenu possible des deux propositions législatives visant la mise en œuvre de l'article 13 et à celui d'un programme cadre de lutte contre la discrimination.

directive spécifique liée à l'origine raciale ou ethnique, puisque cette dernière leur permettra d'obtenir également par la suite une directive visant à lutter contre les discriminations fondées sur le sexe, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle dans d'autres domaines que celui de l'emploi. Elles sont cependant très exigeantes sur la qualité de la proposition de la Commission européenne, puisque cette proposition déterminera en quelque sorte le niveau de protection au niveau européen.

Les deux propositions de directives comportent de grandes similarités. Les États membres devront notamment veiller à ce qu'une information adéquate soit dispensée sur les dispositions adoptées et à ce que des procédures appropriées (prévoyant l'application de sanctions efficaces, proportionnées et dissuasives) existent afin de permettre aux victimes de discrimination de pouvoir demander réparation. Devra être abolie toute loi, réglementation ou disposition administrative contraire au principe d'égalité de traitement tel que défini dans les deux directives.

2.1 Une directive destinée à lutter contre les formes de discriminations numériques par l'article 13 en matière d'emploi

Le champ d'application matériel de cette directive est limité au domaine de l'emploi, mais il couvre toutes les formes de discriminations énumérées par l'article 13 à l'exception du sexe. Cette exception est justifiée par l'article 141 du traité¹⁰ et par la directive 76/207/CEE et les directives ultérieures traitant du principe d'égalité des chances entre les hommes et les femmes dans le domaine de l'emploi.

Les définitions seront reprises de la directive 76/207/CEE et des suivantes et de l'interprétation qu'en a donné la Cour

européenne de justice. Le harcèlement sera considéré comme une discrimination et l'adoption ou le maintien d'actions positives au niveau national sera autorisé. La directive respectera le principe de subsidiarité, et visera à atteindre un niveau minimum de protection au niveau européen. Les États membres étant dotés ou souhaitant se doter au niveau national de mesures plus favorables seront libres de maintenir ces dispositions ou d'en adopter de nouvelles.

La proposition contiendra cependant une exemption. Les différences de traitement objectivement et raisonnablement justifiées ne constitueront pas des discriminations. Ceci uniquement lorsque la disposition, le critère ou la pratique en cause est nécessaire et justifié par un but légitime à atteindre sans rapport aucun avec les différents motifs de

¹⁰Article 141:

1. Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.
2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération, le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimum, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier.
L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique:
 - a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure;
 - b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.
3. Le Conseil, statuant selon la procédure visée {l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.
4. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle.

discrimination. Cette disposition répond aux inquiétudes de certains états membres quant à, par exemple, la prise en compte de l'âge pour l'allocation de certains avantages sociaux, le calcul de la retraite...

La charge de la preuve incombera au défendeur (celui ou celle qui est soupçonné de discrimination), lequel devra prouver qu'il/elle n'a pas violé le principe d'égalité de traitement. Les individus seront protégés contre les représailles pouvant intervenir après une plainte. Les états membres devront en outre laisser aux associations ou organisations la possibilité d'engager des procédures judiciaires ou administratives sur le fondement de manquement aux obligations de la directive.

La directive couvrira les domaines suivants:

- l'accès à l'emploi, à l'emploi indépendant et à l'ensemble des professions, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris la promotion;
- l'accès à l'orientation professionnelle et aux différentes professions;
- les conditions d'emploi et de travail y compris le licenciement et la rémunération;
- l'adhésion aux organisations professionnelles ou syndicales.

2.2 Une directive destinée à lutter contre les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique

Cette directive est calquée sur la précédente en ce qui concerne les principes, les définitions et une partie de sa mise en œuvre.

Le but de cette directive est de mettre en place et de maintenir un niveau minimum commun de protection et d'appliquer le principe d'égalité de traitement des individus sans distinction de leur origine raciale ou ethnique. Les états membres étant libres d'introduire ou

de maintenir des dispositions plus favorables que celles contenues dans la directive.

Cette directive contiendra un certain nombre de définitions. Ces définitions comme celles données par le Groupe Ligne de Départ s'inspireront des définitions contenues dans les deux directives de 1976 et 1997 relatives à l'égalité de traitement hommes et femmes dans le domaine de l'emploi et à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe. La définition qui sera donnée de la discrimination inclura le harcèlement. La Commission ne va pas imposer aux états membres de recourir aux actions positives, mais ne va pas les interdire (comme dans les cas de discriminations fondées sur le sexe). Les états membres qui, au niveau national, ont déjà mis en place des actions positives pourront les maintenir et ceux qui souhaitent en créer pourront le faire.

Comme dans la Ligne de Départ et dans la directive de 1997 mentionnée plus ci-dessus, la charge de la preuve incombera au défendeur, à l'exception des procédures pénales. De même que la Ligne de Départ, les états membres devront assurer une protection contre les représailles et autoriser les associations et organisations à engager des procédures judiciaires ou administratives sur le fondement de manquement aux obligations de la directive. En outre la directive prévoira la création, pour les pays qui n'en sont pas dotés, d'organismes indépendants chargés de lutter contre le racisme ou plus généralement pour la défense des droits de l'homme. Ces organismes nationaux indépendants auront une double charge: surveiller la mise en œuvre de la nouvelle législation et la possibilité de faire des recommandations d'une part, d'autre part la possibilité de recevoir des plaintes et d'y donner suite.

Les conventions internationales (des Nations Unies et du Conseil de l'Europe) relatives à la lutte contre les discriminations raciales seront

explicitement mentionnées dans le préambule de cette proposition.

Cette proposition de directive ne vise toutefois à protéger que les personnes ou groupes de personnes ayant souffert de discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique, alors qu'il est parfois très difficile de faire la distinction entre la discrimination raciale et religieuse. Le Groupe Ligne de Départ, lors de l'élaboration de sa proposition de directive "la Ligne de Départ", s'est heurté au même problème de terminologie. Quelle définition donner du racisme et de la xénophobie? Dans certains états membres, la discrimination religieuse serait comprise dans le vocable racisme. Au Royaume Uni, par exemple le "Race Relations Act" comprend la discrimination des personnes d'origine juive ou hindoue, mais ne protège aucunement les sikhs ou les musulmans qui représentent deux importantes communautés. Actuellement, le Royaume Uni essaie de remédier à cette situation.

Le Réseau Européen contre le Racisme (ENAR) pense qu'il est important que les discriminations religieuses soient comprises dans la proposition de directive de la Commission européenne. Cependant, dans les pays dans lesquels certaines églises jouissent d'un statut privilégié, l'inclusion de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, mettrait en danger de façon grave et inéluctable les possibilités d'aboutir de cette directive lors des négociations au sein du Conseil européen. Plutôt que de ralentir très grandement le processus et de risquer une fin de non-recevoir à cette proposition, ENAR soutiendra la proposition de la Commission, si celle-ci contient les principes énoncés par la Ligne de Départ, et continuerons à lutter pour y inclure les principes manquants (notamment l'interdiction de l'incitation ou la pression visant à la discrimination raciale ou religieuse).

Cette directive conformément à l'article 13 et

aux principes généraux du traité, respectera les limites des compétences communautaires ainsi que le principe de subsidiarité.

Le champ d'application matériel de cette proposition a été élargi par rapport à la précédente proposition, et ne concerne pas seulement le domaine de l'emploi mais aussi:

- l'accès à l'emploi, à l'activité indépendante et aux professions;
- l'accès à l'orientation professionnelle et à la formation;
- les conditions de travail, y compris licenciements et salaires;
- la participation aux organisations professionnelles ou syndicats;
- la protection sociale et sécurité sociale;
- les avantages sociaux;
- l'éducation;
- l'accès aux biens et services et offre de biens et services;
- les activités culturelles et sportives.

Des mesures complémentaires devront de plus être prises au niveau national afin de mieux accompagner cette proposition de directive.

2.3 Un programme cadre de lutte contre la discrimination

Si la législation est un des moyens pour lutter contre les discriminations, il n'est pas le seul, un grand travail doit encore être effectué en matière d'information et d'éducation. C'est la raison pour laquelle la Commission européenne souhaite proposer un programme cadre pluriannuel comprenant des mesures accompagnatrices aux politiques communautaires en la matière:

- améliorer la compréhension des problèmes liés à la discrimination grâce à l'approfondissement des connaissances et de l'évaluation;
- améliorer l'efficacité des politiques et des pratiques;
- encourager la non-discrimination dans les

- médias;
- améliorer la capacité des acteurs clés en promouvant l'échange de bonnes pratiques.

L'adoption de ce programme cadre est d'une grande importance afin de suppléer à l'existence et la mise en œuvre des deux directives.

Bien que la Commission européenne soit fermement déterminée à voir aboutir ces deux propositions de directives et le programme cadre, il ne faut pas oublier que le rôle de la Commission est inexistant dans le processus décisionnel. C'est le Conseil européen, donc les gouvernements des états membres qui décideront de l'adoption ou non de ces propositions. C'est pourquoi, il est indispensable en tant que Réseau Européen contre le Racisme que nous maintenions une certaine pression au niveau européen mais aussi et surtout au niveau national.

Bien que la communauté des organisations non-gouvernementales ait craint que l'Année européenne contre le Racisme ne soit qu'une opération ponctuelle de sensibilisation, celle-ci a été suivie d'effets très positifs puisque la Commission européenne peaufine actuellement plusieurs propositions et a entamé un processus de consultation avec les organisations non-gouvernementales, prête à

prendre en considération leur opinion. Les propositions de la Commission européenne, d'après les informations disponibles à ce jour, si elles ne reprennent pas l'entièreté des principes et mesures énoncées dans la proposition Ligne de Départ, restent cependant dans cette lignée.

ENAR se félicite donc de la façon dont la Commission européenne a géré "l'après 1997", de l'approche générale encourageante qu'elle a utilisé et du fait que nombre de nos revendications (comme le renversement de la charge de la preuve) ont été retenues. Cependant la discrimination religieuse n'est prise en considération que dans la proposition de directive horizontale dans le domaine de l'emploi. Cette approche n'est pour nous pas entièrement satisfaisante étant donné que dans certains pays la discrimination religieuse peut être retenue dans la définition du racisme, ce qui provoquera de fait une inégalité de traitement entre les personnes vivant sur le territoire de l'Union européenne. Il nous faudra par conséquent persister dans nos efforts afin que les personnes discriminées sur base de leur religion ou de leurs convictions soient protégées de manière équivalente dans tous les états membres et dans les différents aspects de leur vie quotidienne. Cette protection est aujourd'hui possible grâce à l'article 11.

3. Les possibilités offertes par l'article 13¹¹



F

D'après sa formulation, il est très clair que l'article 13 est une clause de compromis politique. Effectivement, l'article 13 n'a pas d'effet direct (l'effet direct est la possibilité pour le citoyen de se prévaloir des règles communautaires directement auprès des instances nationales), requière l'unanimité et limite son champ d'application aux compétences communautaires, c'est à dire à tous les domaines énumérés par le traité de la Communauté européenne et pour lesquels celle-ci peut agir.

Concernant le champ d'application de l'article 13, les opinions sont divergentes. Nous sommes convaincus qu'en amendant le traité afin d'y inclure l'article 13 donnant compétence aux institutions européennes pour l'adoption de mesures visant à lutter contre les discriminations, les compétences communautaires ont de facto été élargies. Avec l'inclusion de l'article 13 dans le traité CE, de nouvelles possibilités et compétences ont donc été données à la Communauté européenne. Certains états ont cependant une approche tout à fait différente et sont d'avis que l'article 13 ne donne aucune nouvelle compétence et que son application est strictement limitée à celles du traité CE. La traduction officielle de l'article 13 risque à ce sujet de nécessiter une interprétation juridique plus poussée. Effectivement les versions française et allemande utilisent le mot "compétences" alors que la version anglaise utilise le mot "pouvoirs".

Les états membres insistent beaucoup sur le fait que l'article 13 ne donne aux institutions

¹¹Les informations contenues dans les points 3, 4 et 5 sont basées sur le document: L'article 13: un nouveau défi pour les institutions européennes, Migration Policy Group, 1999

européennes qu'une possibilité d'action et ne leur impose en aucun cas une obligation d'agir. En outre, cette possibilité d'agir ne pourra se concrétiser que dans le respect de l'article 5¹² établissant le principe de subsidiarité. De nombreux états membres se retranchent derrière ce principe de répartition des compétences (européennes ou nationales) distribuées par le traité au sein de l'Union européenne. Les institutions européennes ne peuvent agir subsidiairement que lorsque l'action au niveau national n'est pas suffisante ou n'atteint pas un niveau d'efficacité ou de succès optimal.

D'autre part, l'article 13 concerne aussi bien les citoyens de l'Union européenne que les ressortissants d'états tiers, si ces derniers sont discriminés sur la base de leur origine raciale ou ethnique, de leur religion ou de leurs convictions. Certains officiels sont d'avis que l'obtention des droits accordés aux citoyens européens doit se faire de manière graduelle pour les ressortissants de pays tiers.

La mise en œuvre de l'article 13 ainsi que l'ont reconnu plusieurs hauts fonctionnaires de différents ministères des états membres relève d'abord de la volonté politique des états membres à agir dans ce domaine avant d'être

¹²Article 5 du Traité établissant la Communauté européenne: "La Communauté agit dans les compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

une question purement juridique. Il convient de se souvenir que cette volonté politique forte a fait défaut lors des négociations du traité d'Amsterdam. L'utilisation de l'article 13 en tant que base juridique d'une législation européenne peut donc être différée par les états membres sous couvert de remplir les conditions de justification à apporter de la part des institutions européennes (compétence communautaire et respect du principe de subsidiarité). A ce sujet les états membres attendent de la part de la Commission européenne une interprétation ainsi qu'une définition des compétences communautaires.

Dans certains pays, le problème du volet pénal a largement été soulevé. Ces Etats membres doutent de la possibilité d'inclure des interdictions dans toute législation basée sur l'article 13. Effectivement toute interdiction suppose des sanctions pénales et le volet pénal ne fait pas partie des compétences communautaires. L'article 13, selon ces Etats membres ne peut donc donner lieu qu'à l'adoption de mesures purement civiles et préventives. Même s'il n'est pas totalement clair que les sanctions pénales seraient

autorisées dans le premier pilier, nous sommes d'avis qu'elles ne sont cependant pas complètement exclues des compétences communautaires, le problème étant actuellement en discussion dans le domaine de la concurrence régi par les articles 81 et 82 du Traité (anciens articles 85 et 86) dépendant également du premier pilier (domaine communautaire). S'il s'avère qu'aucune sanction pénale n'est possible dans le domaine communautaire, la solution suivante peut être envisagée: l'élaboration de lignes directrices non contraignantes, mais auxquelles les cours de justice nationales devraient se référer.

Dans la grande majorité des pays cependant, les gouvernements refusent catégoriquement de voir dans la mise en œuvre de l'article 13 une porte ouverte les obligeant à adopter des mesures d'actions positives.

Il est cependant très clair que la volonté d'utiliser l'article 13 ainsi que la nécessité d'adopter des mesures européennes est ressentie de façon très différente par les 15 états membres de l'Union européenne.

4. La volonté politique des États membres

Après l'adoption de l'article 13, si tous les États membres se sont félicités de l'insertion dans le traité d'une telle clause, certains ont cependant reconnu émettre des réserves sur l'urgence quant à son utilisation ou avoir un ordre de préférence sur les différents motifs de discriminations à protéger en premier. Les États membres se retranchent néanmoins derrière cette "possibilité d'agir" de la part de la Commission européenne, qui n'est en aucun cas une obligation, et le respect du principe de subsidiarité.

De plus, certains États membres s'inquiètent de la multiplication d'instruments visant à lutter contre les discriminations, étant donné l'existence d'instruments juridiques internationaux et ne sont pas convaincus de l'absolue nécessité de se doter au niveau européen de nouvelles règles. D'autres États, au contraire s'étonnent de la réticence de certains gouvernements à adopter des mesures au niveau européen, étant donné l'existence de ces instruments juridiques internationaux (comme la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales). Ces mêmes États reconnaissent que ces instruments internationaux ne sont pas toujours respectés ou correctement appliqués.

Le même raisonnement s'applique aux pays s'étant déjà dotés de législation visant à lutter contre le racisme ou les discriminations raciales et/ou religieuses au niveau national. Certains États ne souhaitent pas voir adopté au niveau européen de mesures contraignantes, puisque au niveau national il existe des mesures législatives, d'autres États reconnaissent que leur propre législation peut ne plus être adaptée, être mal appliquée voire très peu utilisée. Dans

les États membres où il n'existe pas de mesures nationales, certains gouvernements souhaitent, par le biais d'une mesure européenne, pouvoir bénéficier de l'expérience acquise par les autres pays, d'autres justifient leur opposition par l'absence même de législation au niveau national et encore une fois, par l'existence d'instruments juridiques internationaux.

L'utilisation des instruments mis en place dans le cadre du troisième pilier (actions communes concernant la lutte contre le crime international, dont le racisme est une composante) est évoquée par certains États membres comme une alternative possible à une mesure adoptée sur base de l'article 13. Effectivement, l'article 29¹³ du Traité de l'Union européenne reconnaît le besoin et la nécessité de renforcer la coopération entre les États membres, et constitue une reconnaissance du racisme en tant qu'acte ou offense criminelle, ce qui constitue une grande avancée. Nous sommes d'avis que si les actions communes existantes dans le cadre du troisième pilier sont importantes et doivent être appliquées, elles ne sont cependant pas suffisantes et qu'une mesure contraignante, comme la directive, au niveau communautaire est indispensable afin de garantir le même niveau de protection dans les 15 États membres, car le racisme n'est pas seulement un acte criminel mais aussi et surtout une question de comportement social.

¹³Article 29 du Traité de l'Union européenne (ancien article K.1): "Sans préjudice des compétences de la Communauté européenne, l'objectif de l'Union est d'offrir aux citoyens un niveau élevé de protection dans un espace de liberté, de sécurité et de justice, en élaborant une action en commun entre les États membres dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, en prévenant le racisme et la xénophobie et en luttant contre ces phénomènes. ..."

Les États membres se questionnent sur le coût financier de la mise en œuvre de l'article 13, notamment en matière d'avantages sociaux.

Dans leur grande majorité les États membres préfèrent voir l'article 13 utilisé de manière sectorielle (c'est à dire par motif de discrimination) et non dans son ensemble. A ce sujet, bien que les différents États membres aient chacun leurs priorités, la lutte contre le racisme semble pouvoir apporter un consensus. Une mesure horizontale dans le domaine de l'emploi semble à priori rallier l'approbation des États membres et ce, parce que la majorité des États disposent déjà au niveau national de mesures similaires. Cependant, des réserves ont été émises sur certains motifs de discrimination. Les États membres redoutent que la condition d'unanimité ne ralentisse le processus

décisionnel et n'abaisse le niveau de protection. Effectivement, les États membres ont une forte exigence de qualité par rapport à cette future mesure (en aucun cas inférieure aux législations nationales existantes) ainsi qu'à son application et attendent beaucoup de l'interprétation de la Cour européenne de Justice.

Les États membres attendent aussi beaucoup de la part de la Commission européenne, notamment un certain nombre de définitions, un travail d'interprétation mais également une consultation avec les États membres ainsi qu'une étude approfondie de ce qui existe au niveau national. Cette consultation avec les États membres ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux a déjà commencé.

5. Quelle action possible bas e sur l'article 13 au niveau europ en?

Différentes mesures visant à lutter contre le racisme et la xénophobie peuvent être adoptées sur base de l'article 13: le règlement, la directive, la recommandation, le livre vert ou le plan d'action. Il est évident que nous luttons pour l'adoption d'un instrument contraignant. Les seuls instruments contraignants étant le règlement ou la directive.

Le règlement qui devient tel quel législation nationale et ne permet aucune liberté aux états membres, ne nous apparaît pas le meilleur instrument. Tout d'abord parce que pour parvenir à l'adoption d'un règlement, de nombreux compromis seront nécessaires, qui risquent fort d'abaisser le niveau de protection que nous souhaitons voir appliquer dans tous les états membres de l'Union. D'autre part en déniant l'effet direct à l'article 13, implicitement les états membres ont rejeté la possibilité du règlement.

A Luxembourg, en décembre 1997, lors de la cérémonie de clôture de l'Année européenne contre le Racisme, le Commissaire Flynn, responsable des Affaires Sociales, avait annoncé son intention de proposer une

directive visant à lutter contre le racisme. Une année plus tard, à Vienne, Le Commissaire Flynn a apporté des précisions sur les mesures que la Commission entendait proposer dans la mise en œuvre de l'article 13:

- Une directive horizontale destinée à lutter contre les formes de discriminations énumérées par l'article 13 dans le domaine de l'emploi,
- Une directive traitant spécifiquement de la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine raciales ou ethniques,
- Un programme d'action destiné à renforcer la coopération entre les états membres et la société civile, la notion de partenariat et de réseau ainsi que la diffusion des bonnes pratiques.

Ces propositions sont encore en phase d'élaboration, mais la Commission européenne a apporté, lors de différentes consultations avec les représentants des gouvernements, les partenaires sociaux et les organisations non-gouvernementales un certain nombre de précisions quant au contenu de ces différentes propositions (précisions reprises sous le point 2).

6. Stratégie et campagne

Une véritable campagne, coordonnée, doit exister dès à présent, même si les propositions de la Commission ne sont pas encore publiques et que la date de leur présentation officielle est encore incertaine (novembre 1999 – janvier 2000 ?). Le Réseau Européen contre le Racisme doit se positionner dès à présent comme interlocuteur valable tant au niveau européen, qu'au niveau national, gouvernemental et non-gouvernemental. Dans notre programme d'action, au point III "Lobbying et campagnes", nous écrivons devoir "non seulement exercer un contrôle sur la politique de l'Union européenne" mais devoir également "essayer d'influencer le processus de prise de décision et mener des campagnes européennes dans les domaines suivants:", suit alors une liste de domaines dans lesquels nous avons un rôle à jouer Les points suivants sont ceux directement liés aux propositions de directives de la Commission européenne.

- Législation contre la discrimination et la création de mécanisme de contrôle pour garantir l'application complète de la législation existante et future;
- Elimination de tous les aspects du racisme structurel et institutionnel;
- Mesures favorisant l'égalité d'accès aux services, aux structures décisionnelles, au marché du travail, à l'éducation, au logement et aux loisirs;
- Mesures préventives et éducatives pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'islamophobie;
- Assurer que l'UE adopte les mesures adéquates en matière d'égalité dans sa législation (règlements, directives, etc.), afin qu'ils n'aient pas d'effet discriminatoire ou raciste;

- Introduction d'actions positives à travers les institutions de l'UE pour assurer une représentation et participation adéquate de ceux qui sont directement touchés par le racisme, et ceci, à tous les niveaux et dans tous les domaines, par exemple dans les structures politiques, l'emploi et les services publics. Mise en place de service de contrôles effectifs pour garantir la mise en œuvre de ces mesures.

Afin de pouvoir au mieux réaliser ces objectifs, il convient d'avoir une action concertée. Il faut être constructif et concret, et être en possession de propositions claires et précises. Il est en effet indispensable de susciter le débat puis de maintenir ce débat sur l'agenda politique. Il est bien connu que les différents états membres n'ont pas la même conception de la lutte contre le racisme ou n'en sont pas au même degré de réflexion quant aux moyens d'y parvenir.

6.1 Des propositions claires

Ces propositions doivent être suffisamment travaillées et acceptables afin de répondre à nos critères d'organisations non gouvernementales, mais elles doivent cependant être aussi assez réalistes afin d'être prises en compte au niveau des institutions européennes et des gouvernements. Par essence elles ont un aspect de compromis entre les différentes organisations de différents pays.

Depuis quelques années dans la plupart des états membres, les gouvernements se sont rendu compte que les organisations non-gouvernementales étaient capables de formuler de bonnes propositions et d'avoir une analyse intéressante de situations données. D'autre part les organisations non-

gouvernementales, de plus en plus, travaillent au niveau européen, ont des partenaires dans d'autres états membres, ce qui leur permet une vision parfois plus globale des problèmes que certains gouvernements se concentrant sur leur niveau national.

Il est en outre absolument nécessaire de pouvoir expliquer nos propositions et de pouvoir en justifier chaque aspect par rapport à nos objectifs et à la situation politique et législative actuelle.

Afin de remplir ces critères, il est indispensable d'avoir consulté d'autres organisations d'autres pays mais aussi des experts académiques dans le domaine qui ont une autre expérience à apporter. C'est ce qui a été fait au niveau du Groupe Ligne de Départ, et a probablement été une des raisons de son succès. Lors de l'élaboration de sa proposition de directive, de nombreuses organisations ont été consultées. Il est à cet effet important de ne pas perdre le contact avec les organisations de base qui sont à même de décrire les problèmes très concrets qu'elles rencontrent sur le terrain, et il est indispensable de prendre en compte ces problèmes au niveau de la rédaction afin d'y apporter une solution.

Il est également utile voire indispensable de consulter d'autres acteurs de la société civile comme les syndicats et partenaires sociaux qui peuvent apporter leur expertise et leur expérience dans le domaine de la lutte contre les discriminations dans le domaine de l'emploi. Les différentes églises doivent également être associées à ce travail, (n'oublions pas que l'intolérance religieuse quelle qu'elle soit est une forme de racisme). A ce sujet ainsi qu'il est expliqué plus haut, les contacts qui ont été pris par le Groupe Ligne de Départ avec différentes églises ont été très bénéfiques puisqu'ils ont permis d'identifier une très forte opposition de la part de certaines églises à voir associée la lutte contre les discriminations fondées sur la

religion ou les convictions à la lutte contre les discriminations fondées sur l'origine raciale ou ethnique dans une directive. Cette opposition a poussé les membres du Groupe à trouver une situation de compromis qui soit satisfaisante pour tous en s'appuyant sur l'expérience d'autres pays.

Dans le cadre de la proposition "ligne de Départ", ce processus de consultation a déjà été réalisé et la proposition rédigée et présentée officiellement. Le but de notre démarche est ici, d'arriver aux objectifs que nous nous sommes fixés à savoir l'adoption d'une directive (ou de deux directives) visant à assurer l'égalité de traitement. Cependant, il faut être conscient qu'un texte est rarement parfait et que son but premier est de servir de base à la discussion. Il est en effet plus aisé de provoquer la discussion avec une proposition concrète. Ainsi qu'il est développé plus haut, de nombreux points inclus dans la "ligne de Départ" ont été repris par la Commission européenne dans ses propres propositions, ce qui prouve l'efficacité d'un réel dialogue.

6.2 Mener une campagne au niveau européen

Mener une campagne au niveau européen signifie établir des contacts et entamer un dialogue avec les différentes institutions européennes.

6.2.1 La procédure législative

La procédure qui sera appliquée pour toute adoption de législation fondée sur l'article 13, est la procédure de consultation qui se déroule comme suit:

- la Commission présente une proposition législative,
- le Parlement européen doit émettre un avis sur cette proposition. L'avis du Parlement prend la forme d'une résolution comprenant des amendements,
- le Conseil des ministres peut accepter ou

rejeter la proposition de la Commission ainsi que les amendements du Parlement. Le Conseil n'est en aucun cas tenu d'adopter les amendements du Parlement ou de suivre ses recommandations, il est par contre obligé d'attendre que le Parlement européen ait émis un avis pour pouvoir statuer sur la proposition de la Commission. Le Conseil décide à l'unanimité.

6.2.2 Les organisations européennes

Il existe au niveau européen des organisations, qui si elles n'ont pas pour but principal la lutte contre le racisme, l'ont néanmoins incluse dans leur programme d'action. Il est important de se mettre en rapport avec ces organisations afin d'étudier la possibilité d'actions concertées. Il est également important d'établir des relations avec les autres différents lobbies (le lobby des femmes, celui des handicapés, des homosexuels, etc.) pour étudier les deux différentes propositions de la Commission européenne. La première proposition concernant tous les motifs de discrimination et la deuxième pouvant éventuellement servir d'exemple à d'ultérieures directives visant à assurer l'égalité de traitement dans d'autres domaines que celui de l'origine raciale ou ethnique.

6.2.3 Le Parlement européen

Il est relativement facile de prendre contact avec le parlementaire européen de la circonscription dans laquelle sont situées des organisations associées au Réseau Européen contre le Racisme afin de lui présenter notre proposition mais aussi de lui démontrer que les organisations non-gouvernementales, et notamment les membres du Réseau suivent de près les développements liés aux initiatives communautaires dans le domaine de la lutte contre le racisme. Les nouveaux parlementaires européens, pour certains, seront novices en matière, et auront besoin des informations que nous pouvons leur fournir. Il

est cependant utile de vérifier dans quelle commission parlementaire siège ce député.

Il est important également de contacter les différentes commissions parlementaires concernées, ainsi que les différents groupes politiques. Certaines organisations sont géographiquement basées loin de Bruxelles et n'ont pas l'occasion de s'y rendre, ces contacts peuvent s'établir par le biais de courriers ou par téléphone.

Le Parlement européen a toujours fait preuve d'un grand soutien en matière de lutte contre le racisme et il constitue un véritable allié qu'il convient de maintenir informé.

6.2.4 La Commission européenne

De même que pour le Parlement européen; il est utile de tenir la Commission informée de nos différents projets, de nos réflexions sur le sujet et de rencontrer ou contacter les différentes personnes responsables. Le but étant de provoquer le débat et de maintenir ce débat ouvert. La Commission européenne, depuis ces dernières années a montré une volonté certaine d'agir dans le domaine de la lutte contre le racisme et la xénophobie, et a engagé un processus de consultation et de discussion avec les organisations non-gouvernementales qu'il convient de continuer.

6.2.5 Le Conseil des ministres

Travailler au niveau du Conseil des ministres revient à travailler au niveau national puisque au sein du Conseil des ministres, ce sont les ministres concernés qui ont le pouvoir de décision.

6.3 Mener une campagne au niveau national

6.3.1 Les gouvernements

Il est pour ce faire indispensable de rencontrer et convaincre les gouvernements nationaux puisque nous avons besoin d'eux pour

parvenir à combattre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme de manière efficace. Les gouvernements constituent une cible que nous devons atteindre afin de pouvoir les considérer sinon comme des alliés pour certains, comme de réels partenaires avec lesquels il est possible d'échanger et de travailler. Il est donc nécessaire de prendre contact avec les différents ministères concernés par l'article 13 (il peut s'agir dépendant des pays des ministères des affaires européennes, de la justice, des affaires sociales, de l'emploi, de l'intérieur...). Il est en effet utile afin de pouvoir mieux cibler la campagne, de connaître leurs positions et motivations afin de pouvoir identifier et localiser l'éventuel soutien dont nous pouvons bénéficier, ou de

prendre connaissance des points particuliers soulevant des difficultés.

6.3.2 Les organisations non gouvernementales

Les organisations nationales doivent également être impliquées dans ce processus d'information, de consultation et d'action. La diffusion de l'information est importante car souvent certaines organisations nationales n'ont pas les moyens de se tenir informées des politiques européennes, et elles ont parfois des difficultés à saisir l'importance de travailler au niveau national afin de pouvoir atteindre le niveau européen. Il est d'autre part nécessaire au niveau national de faire entendre une seule voix et de mener une action commune.

§ Conclusion

Le fait qu'une clause antidiscriminatoire ait été incluse dans le traité est un grand pas en avant, il était indispensable d'avoir une base légale permettant d'agir au niveau européen contre le racisme et la xénophobie et l'insertion de cette clause est le résultat d'années d'efforts, de travail constructif et concret et d'actions concertées de la part des organisations non gouvernementales. Mais la formulation même de cette clause laisse son éventuelle utilisation à la discrétion des états membres puisque toute mesure basée sur l'article 13 requiert l'unanimité. Si aucun compromis, aucun accord entre les différents états membres n'existe, l'article 13 pourrait rester inutilisé. ENAR veillera à ce que cette éventualité n'existe pas.

Les deux propositions de directives et le programme d'action seront les premières mesures à être adoptées sur base de l'article 13, il est donc de fait indispensable que le niveau de protection accordé soit élevé et garantisse à tous les mêmes droits.

Le texte de ces propositions n'a toujours pas été rendu public, ENAR a donc travaillé sur base du document de discussion publié par la Commission européenne et de différents entretiens avec des fonctionnaires de la Direction Générale Emploi et Affaires Sociales, responsable jusqu'à présent de la lutte contre le racisme. Apparemment, la DG Emploi et Affaires Sociales ne serait plus la seule DG impliquée dans la lutte contre le racisme puisque la Direction Générale Justice et Affaires Intérieures aurait été nommée co-auteur de ces différentes propositions. Les organisations non gouvernementales ont besoin de savoir à qui se référer et qui est responsable de ces propositions.

Néanmoins, en ce qui concerne la proposition de directive visant à lutter contre la discrimination raciale ou ethnique devant être présentée dans un futur proche, l'ENAR se doit d'émettre quelques réserves.

Effectivement, le contenu de cette directive destinée à lutter contre la discrimination raciale ou ethnique semble contenir un certain nombre de principes et de définitions tels qu'énumérés dans la proposition Ligne de Départ, cependant d'autres principes également importants semblent ne pas avoir été retenus. Qu'en est-il de la lutte contre la discrimination basée sur la religion ou les convictions ? Ainsi que nous l'avons exprimé plus haut dans le point 1.2.a, nous sommes bien conscients du caractère de compromis d'une telle proposition, mais certains points et principes restent encore à préciser et à définir. Pourquoi le racisme institutionnel (et parfois institutionnalisé) n'est-il pas repris dans les propositions de la Commission européenne ?

Il est fondamental que le texte d'une directive visant à lutter contre les discriminations raciales ou ethniques comprenne et définisse les actes ou pratiques discriminatoires exercés par les autorités publiques. A ce titre il est absolument nécessaire de mentionner les obligations des institutions et services publics ainsi que leurs responsabilités. Quels seront les actes répréhensibles compris dans ces propositions ? De même, il est indispensable de définir les délits pouvant amener à une sanction. La reconnaissance de l'incitation ou la pression visant à la discrimination raciale ou ethnique comme délit caractérisé pouvant être sanctionné est la clef de voûte de la lutte contre la discrimination raciale et ethnique. Autrement comment sera-t-il possible de sanctionner voire d'interdire par exemple

(ainsi que préconisé par la Ligne de Départ) l'établissement ou l'activité d'organisations encourageant la discrimination ? Il est indéniable qu'aujourd'hui les instruments de travail des organisations racistes passent entre autre par la propagande écrite (littérature révisionniste ou autre, tracts, memoranda...), la musique (groupes extrémistes populaires auprès des plus jeunes générations) et l'internet (sites Web spécialisés, jeux, réseaux...), il est indispensable de pouvoir lutter contre de tels agissements et pratiques trop souvent négligés sous couvert du respect de la liberté d'expression.

Il serait inacceptable que certains principes ne soient pas repris dans la proposition de la Commission. C'est pourquoi si l'ENAR est en situation d'attente par rapport aux différentes

propositions de la Commission européenne, nous surveillerons avec la plus grande attention le contenu de la proposition de directive visant à lutter contre la discrimination raciale ou ethnique, nous veillerons à ce que le droit à ne pas être discriminé devienne partie intégrante des droits fondamentaux de l'Union européenne et à ce que la mise en oeuvre (après adoption de cette directive) de ces droits s'effectue de façon satisfaisante dans les 15 pays membres.

Il est cependant, aujourd'hui, plus que jamais nécessaire de travailler ensemble afin d'intensifier le lobby au niveau national ainsi qu'au niveau européen, et de continuer à oeuvrer de manière soutenue en vue d'une lutte effective contre le racisme condition sine qua non à une réelle égalité de traitement.

Pendant l'impression de cette publication, la Commission européenne a sorti un ensemble de deux directives et un plan d'action. Ces documents sont disponibles sur demande à l'ENAR.

La nouvelle ligne de d part Proposition

Au Parlement Europ en, au Conseil, la Commission
et aux Etats Membres de la Communaute Europ enne

**pour un
Projet de directive au Conseil sur
l' limination de la discrimination raciale et religieuse**

(Texte pr par par le Groupe Ligne de d part)

Le Conseil de la Communauté économique européenne, considérant le Traité instituant la Communauté européenne et en particulier l'article 13;

Considérant la proposition de la Commission

Considérant l'avis du Parlement européen

Considérant l'avis du Comité économique et social

Attendu que les Etats membres, dans le préambule de l'Acte unique européen, déclarent leur volonté de promouvoir ensemble la démocratie en se fondant sur les droits fondamentaux reconnus dans les Constitutions et les lois des Etats membres, dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la Charte sociale européenne, notamment la liberté, l'égalité et la justice sociale et reconnaissent que la responsabilité incombe à l'Europe de faire tout particulièrement valoir les principes de démocratie, le respect du droit et des droits de l'homme auxquels ils sont attachés;

Attendu que la Convention européenne sur la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales protège les droits tels que la liberté d'expression, et qu'elle reconnaît également les limites à ces droits telles qu'elles sont "prévues par la loi et constituent des mesures nécessaires dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou la sûreté publique, à la défense de l'ordre ou et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui";

Attendu que les présidents du Parlement et du Conseil, les représentants des Etats membres réunis au sein du Conseil et le président de la Commission ont signé le 11 juin 1986 la déclaration contre le racisme et la xénophobie² affirmant leur volonté de protéger l'individualité et la dignité de tout membre de la société;

Attendu que le Conseil européen de Maastricht en décembre 1991 a demandé aux ministres et à la Commission d'intensifier leurs efforts pour lutter contre la discrimination et la xénophobie et pour renforcer la protection juridique des ressortissants des pays tiers présents sur le territoire des Etats membres³;

Attendu que le Conseil européen d'Edimbourg en décembre 1992⁴ a réaffirmé sa conviction que des mesures énergiques et efficaces doivent être prises à travers l'Europe pour lutter contre les attaques racistes à la fois par l'éducation et par la législation et pour la mise en œuvre complète des politiques d'intégration des immigrants légaux;

Attendu que le Conseil des ministres dans sa résolution d'octobre 1995⁵ sur la lutte contre le racisme et la xénophobie dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales a appelé à combattre toutes les formes de discrimination professionnelle à l'encontre des travailleurs résidant légalement dans chaque Etat membre et à promouvoir l'égalité des chances pour les groupes les plus exposés à la discrimination, en particulier les femmes, les jeunes et les enfants;

¹Article 10-2 CEDH

²JO C 159, 25.6.1986

³Bulletin de l'UE, décembre 1991

⁴Bulletin de l'UE, décembre 1992

⁵JO C 296, 5.10.1995

⁶Bulletin de l'UE, juin 1994

Attendu que le Conseil européen a proposé à Corfou en juin 1994⁶ le développement d'une stratégie globale au niveau de l'Union européenne, visant à combattre les actes de violence raciste et xénophobe, et a créé la Commission consultative sur le racisme et la xénophobie;

Attendu que la Commission consultative sur le racisme et la xénophobie a proposé, dans son rapport final, d'apporter un amendement au Traité instituant les Communautés européennes, en vue de doter les institutions de l'Union européenne d'une compétence pour agir contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique ou la religion, et a recommandé la création d'un Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes;

Attendu que le Conseil européen de Florence de juin 1996, déterminé à combattre le racisme et la xénophobie avec la plus grande détermination, a décidé de créer l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes;

Attendu que le Conseil des ministres, dans sa Résolution de juin 1996 relative à l'Année européenne contre le racisme, a décidé d'encourager la réflexion et la discussion sur les mesures nécessaires pour lutter contre le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme en Europe;

Attendu que la discrimination entre les êtres humains, fondée sur la race, la couleur de peau ou l'origine ethnique, est un obstacle aux relations amicales et à la paix, et est susceptible de remettre en cause la paix et la sécurité de personnes vivant côte à côte sur le territoire de l'Union Européenne;

Attendu que l'élimination de toutes formes de discrimination raciale, qu'elles soient directes ou indirectes, ainsi que des attitudes et comportements inspirés par le racisme et la xénophobie, requiert l'adoption de normes strictes et de mesures de contrôle, applicables par les autorités nationales, régionales et locales;

Considérant que les mass-médias et les responsables de l'éducation ont pour responsabilité principale d'éliminer les préjugés sociaux parmi les jeunes et dans l'opinion publique en général, ainsi que d'encourager l'existence de relations harmonieuses entre les différents groupes, en évitant en particulier une approche sensationnaliste dans le traitement des différences qui, occasionnellement, peut créer une opposition entre ces groupes;

Attendu que ces différents groupes ne peuvent coexister paisiblement sans égalité dans la jouissance et l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales; attendu qu'aucun de ces groupes ne devrait être marginalisé ou laissé pour compte, et attendu que tous devraient pouvoir bénéficier de manière égale de mesures, y compris d'action positive, à adopter dans le cadre d'une réelle politique d'égalité des chances;

a adopté la présente Directive:

Article 1

1. Dans la présente Directive, la discrimination raciale et religieuse signifie toute distinction,

⁶Raxen 6871/1/96

⁸Bulletin de l'UE, juin 1996

⁹JO C 237, 15.8.1996

exclusion, restriction ou préférence dont l'objectif ou la conséquence est l'annulation ou la diminution de la reconnaissance, de la jouissance ou de l'exercice des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou de la participation à la vie politique, économique, sociale, culturelle ou religieuse ou à tout autre domaine public, sur le fondement de l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions.

2. Dans la présente Directive, l'expression "égalité de traitement" signifie qu'il ne peut exister de discrimination d'aucune sorte, directe ou indirecte, fondée sur l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions, en particulier dans les domaines suivants:
 - l'exercice d'une activité professionnelle, qu'elle soit salariée ou indépendante;
 - l'accès aux emplois ou postes quels qu'ils soient, le licenciement et toutes autres conditions de travail;
 - la sécurité sociale;
 - les prestations de santé et les avantages sociaux;
 - l'éducation;
 - l'orientation et la formation professionnelles;
 - le logement;
 - la fourniture de biens, d'équipements et de services;
 - l'exercice de ses fonctions par tout organisme public;
 - la participation à la vie politique, économique, sociale, culturelle, religieuse ou à tout autre domaine public.

Ce principe est désigné ci-après comme "le principe d'égalité de traitement".

3. Le but de la présente Directive est de mettre en application, au sein des Etats membres, le principe d'égalité de traitement.
4. La présente Directive s'appliquera sans préjudice des lois, réglementations et dispositions administratives nationales visant à favoriser certains groupes défavorisés, définis par leur origine raciale ou ethnique, leur religion ou leurs convictions, en vue d'éliminer des inégalités existantes qui affectent ces groupes ou d'encourager l'égalité réelle des chances entre les membres de la société.
 - a) La présente Directive s'appliquera sans préjudice du droit des Etats membres d'exclure de son champ d'application toutes les activités professionnelles (et, le cas échéant, la formation débouchant sur ces activités), ainsi que toutes autres activités pour lesquelles, en vertu de leur nature ou du contexte dans lequel elles sont exercées, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou les convictions de la personne est un facteur déterminant essentiel.
 - b) Les Etats membres sont tenus d'effectuer une évaluation périodique de ces exclusions pour décider, au vu des évolutions sociales ou autres, si la justification de leur maintien existe toujours. Ils communiqueront les résultats de cette évaluation à la Commission.

Article 2

1. Aux fins des objectifs fixés par les dispositions suivantes, une discrimination directe est réputée exister lorsque, dans l'un des domaines cités à l'article 1.2 une personne reçoit sur base de

l'origine raciale ou ethnique, de la religion ou des convictions, un traitement moins favorable que ne reçoivent ou ne recevraient d'autres personnes dans toute situation où les circonstances les impliquant sont identiques ou ne diffèrent pas matériellement.

2. Aux fins des objectifs fixés par les dispositions suivantes, une discrimination indirecte est réputée exister lorsque, dans l'un des domaines cités à l'article 1.2, une disposition, un critère ou une pratique en apparence neutre défavorise de façon disproportionnée certaines personnes d'origine raciale ou ethnique, de religion ou des convictions déterminées, sauf si ladite disposition, ledit critère ou ladite pratique s'avèrent être des mesures appropriées et nécessaires et peuvent se justifier par des facteurs objectifs et indépendants de la race, de l'origine ethnique, de la religion ou des convictions.
3. a) Aux fins des objectifs fixés par les dispositions suivantes, la discrimination inclut les représailles.
b) Il y a représailles lorsque, dans l'un des domaines cités à l'article 1.2, une personne ou un groupe de personnes subissent un préjudice quel qu'il soit fondé sur l'implication ou le soupçon d'implication de ladite personne ou dudit groupe de personnes dans le dépôt d'une plainte ou le soutien d'une plainte visant une discrimination raciale ou religieuse, à condition que l'objet de la plainte ne soit pas erroné et soit invoqué en toute bonne foi.
4. Dans la présente Directive, toute référence à la religion ou les convictions d'une personne inclut la référence à sa supposée religion ou conviction ainsi que l'absence réelle ou supposée de toute religion ou conviction particulière.

Article 3

1. Les Etats membres prendront les mesures nécessaires en vue de garantir que les lois, réglementations, dispositions administratives et pratiques, afférentes aux domaines énumérés à l'article 1.2, soient conformes au principe d'égalité de traitement défini dans cet Article.
2. L'obligation de conformité à l'article 1.2, de garantir le principe d'égalité de traitement est un devoir des Etats membres, il doit bénéficier toute personne susceptible d'être affectée défavorablement par une violation de cet Article, toute infraction à ladite obligation étant dès lors passible de poursuites.

Article 4

1. Les Etats membres prendront, conformément à leurs systèmes juridiques, les mesures nécessaires, en vue d'interdire, sous peine de sanctions légales:
 - a) toute discrimination mentionnée aux Articles 2.1, 2.2 et 2.3, exercée par une personne physique ou morale, un groupe ou un organisme;
 - b) l'incitation ou la pression visant à la discrimination raciale ou religieuse;
 - c) l'établissement ou l'activité de toute organisation encourageant ladite incitation ou pression, ainsi que l'affiliation à ladite organisation et le soutien financier ou autre à ladite organisation;
 - d) tout acte ou pratique de discrimination raciale ou religieuse, exercé par une autorité publique ou une institution publique à l'encontre de personnes, groupes de personnes ou d'institutions;

- e) le financement, la défense ou le soutien par une autorité publique ou une institution publique de l'exercice de la discrimination raciale ou religieuse par une personne, un groupe ou une organisation.
2. Les Etats membres s'assureront, au moyen de l'information, de la formation et, le cas échéant, de sanctions appropriées, que tous les responsables et autres représentants des autorités publiques, à tous les niveaux, s'abstiennent dans l'exercice de leurs fonctions de tout discours ou de tout comportement discriminatoire, fondé sur la race ou la religion.
3. Les Etats membres prendront les mesures nécessaires pour s'assurer que les formateurs et les personnes travaillant dans les mass-média aient conscience de leur responsabilité en matière d'éducation pour combattre la discrimination raciale et religieuse, et que leur comportement respecte cette logique.
4. Les Etats membres s'assureront que:
- a) leurs systèmes juridiques instaurent des mesures appropriées et efficaces pour que toutes les personnes se considérant comme ayant subi un préjudice par défaut d'application du principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé dans la présente Directive, puissent bénéficier d'un recours judiciaire, conformément aux procédures nationales les plus efficaces, après recours possible à d'autres autorités compétentes le cas échéant;
 - b) toute solution judiciaire relative à une plainte pour discrimination raciale ou religieuse prévoit une indemnisation adéquate pour les dommages pécuniaires et non pécuniaires subis; qu'il n'existe aucune restriction au pouvoir du tribunal ou de toute autre autorité compétente d'accorder une indemnisation ou toute autre réparation prévue par le droit national;
 - c) que toute solution judiciaire efficace puisse permettre aux personnes s'estimant lésées de défendre leurs droits; l'Etat procure les informations adéquates sur les procédures et recours et apporte son soutien en ce qui concerne les frais judiciaires, conformément aux dispositions du droit national les plus favorables;
 - d) les organisations engagées dans la défense des droits de l'homme et en particulier dans la lutte contre le racisme et la xénophobie soient en mesure d'intenter ou de soutenir des actions en justice auprès des tribunaux civils, administratifs et pénaux, en vue de faire appliquer les droits garantis par la présente Directive et les dispositions légales nationales accordant une protection contre la discrimination raciale et religieuse dans les domaines mentionnés à l'article 1.2;
 - e) dans chaque Etat membre, soient mises en place les structures appropriées auxquelles les plaintes exercées à l'encontre de toute activité contraire au principe d'égalité de traitement, tel qu'énoncé à l'article 1.2, puissent être soumises; lesdites structures soient chargées d'enquêter sur toutes les plaintes qui leur seront soumises et soient dotées de tous les pouvoirs nécessaires pour enquêter sur ces plaintes; lesdites structures émettent des conclusions sur toutes les plaintes, lesquelles seront rendues publiques sauf si, le cas échéant, l'organisme en question estime nécessaire d'exclure de certains documents publics des informations permettant l'identification d'un demandeur;
 - f) des procédures de conciliation appropriées existent, pour permettre à différents individus de résoudre certaines difficultés; lesdites procédures de conciliation ne soient pas obligatoires; lesdites procédures soient appliquées sans préjudice du droit du plaignant de recourir à la voie judiciaire, conformément à l'article 4.4.a).

Article 5

Les Etats membres prendront les mesures nécessaires, conformément à leurs systèmes judiciaires nationaux, pour assurer - lorsque des personnes s'estimant lésées sur base d'une discrimination mentionnée à l'article 2.1, 2.2 ou 2.3, exposent devant un tribunal ou toute autre autorité compétente des faits à partir desquels une présomption de discrimination directe ou indirecte peut apparaître - que le défendeur doive apporter la preuve qu'aucune discrimination de la sorte n'a eu lieu. Le plaignant pourra bénéficier du moindre doute subsistant.

Article 6

Les Etats membres introduiront dans leurs systèmes juridiques nationaux les mesures nécessaires afin d'assurer que:

- a) les tribunaux et autres autorités compétentes puissent fournir les instructions nécessaires à la réalisation d'une enquête efficace et d'un jugement équitable pour une plainte concernant la discrimination raciale ou religieuse;
- b) chaque partie concernée obtienne toutes les informations adéquates détenues par l'autre partie, ou dont on peut raisonnablement penser qu'elles sont en sa possession, et qui lui sont nécessaires pour exercer ses droits. Les parties en présence ne seront pas tenues de fournir des informations, dont la divulgation porterait substantiellement atteinte à leurs intérêts pour des motifs autres que ceux du litige concerné.

Article 7

Les dispositions de la présente Directive n'affectent pas la législation nationale ou les traités internationaux applicables accordant des garanties plus favorables contre la discrimination raciale ou religieuse.

Article 8

Les Etats membres s'engagent à porter à l'attention du public, par tous les moyens appropriés, les dispositions adoptées conformément à la présente Directive ainsi que les dispositions pertinentes déjà en vigueur.

Article 9

1. Les Etats membres adopteront les lois, réglementations et dispositions administratives nécessaires pour se conformer à la présente Directive, dans un délai n'excédant pas de deux ans l'adoption de la Directive. Ils en informeront immédiatement la Commission.
2. Lorsque les Etats membres adopteront les dispositions mentionnées au paragraphe 1, lesdites dispositions contiendront une référence à la présente Directive ou seront accompagnées d'une telle référence à l'occasion de leur publication officielle. Les méthodes choisies pour y faire

référence seront établies par les Etats membres.

3. Les Etats membres communiqueront à la Commission les textes des dispositions de droit national déjà adoptées ou en cours d'adoption dans le domaine régi par la présente Directive.

Article 10

1. Les Etats membres s'engagent à soumettre à la Commission un rapport sur les mesures législatives, judiciaires, administratives ou autres qu'ils ont adoptées et qui mettent en application les dispositions de la présente Directive, afin de permettre à la Commission de rédiger un rapport pour le Conseil et le Parlement Européen:
 - a) dans un délai d'une année après l'expiration de la période de deux ans prévue à l'article 9.1; et
 - b) par la suite, tous les deux ans.
2. Pour assister la Commission dans la rédaction du rapport aux fins du paragraphe 1, la Commission est habilitée à demander plus d'informations aux Etats membres et est également habilitée à recevoir des informations de la part des organisations non gouvernementales.
3. Dans la rédaction du rapport aux fins du paragraphe 1, la Commission est habilitée à faire des suggestions et des recommandations générales fondées sur l'étude des rapports et des informations reçus des Etats membres.

Article 11

1. Dans un délai d'un an suivant l'adoption de la présente Directive, l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes définira des critères standard destinés au contrôle annuel de l'exécution par les Etats membres des obligations afférentes à la présente Directive;
2. Les Etats membres soumettront, annuellement, à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes les résultats de ce contrôle effectués sur base des critères définis, les premiers résultats devant être présentés un an après l'expiration de la période de deux ans prévue à l'article 9.1

