

**L'ARTICLE 13 :  
UN NOUVEAU DEFI POUR LES  
INSTITUTIONS EUROPEENNES**

**Isabelle Chopin**

Publié par  
**Migration Policy Group**  
Rue Joseph II, 174  
B – 1000 Bruxelles  
Tel : +32 2 2305930, Fax : +32 2 2800925  
E-mail : [info@migpolgroup.com](mailto:info@migpolgroup.com)  
Web site : [www.fhit.org/mpg](http://www.fhit.org/mpg)

Janvier 1999

Cette étude sur le nouvel article 13 du Traité d'Amsterdam, est basée sur les seuls entretiens et ne saurait refléter l'opinion de l'auteur ou de son organisation.

Lorsque cette étude a débuté en février 1998, il a été relativement difficile de convaincre les différents ministères concernés des états membres de bien vouloir donner leurs vues sur l'article 13. Effectivement, tous les états membres ont invoqué de façon implacable le fait que le traité d'Amsterdam n'était pas encore ratifié. Se pencher sur l'article 13 revenait alors à étudier un article qui n'avait encore aucune existence, ce manque d'existence étant bien sûr légal mais aussi politique.

En règle générale les ministères de l'intérieur ont été plus réticents que d'autres ministères, et certains ont refusé de nous recevoir. Les ministères de la Justice ont certainement été les plus coopératifs même si le degré de réflexion concernant l'article 13 n'était pas toujours très poussé.

Il est intéressant de noter qu'aucun ministère dans aucun pays n'a accepté de donner de position officielle sur l'article 13. La raison tenant certainement principalement au fait qu'aucun travail réel n'a été fait sur cet article, mais aussi et surtout parce que la majorité des états membres n'ont pas encore ratifié le traité d'Amsterdam.

Les entretiens en Espagne, Suède, Belgique, Italie et au Portugal ont été réalisés par Mme Maria Miguel, les entretiens dans les autres pays ont été réalisés par Mme Isabelle Chopin.

---

*Le Migration Policy Group souhaite remercier  
le ministère de l'Intérieur néerlandais  
pour son soutien à la réalisation cette étude sur l'Article 13.*

---

## **ANNEXES**

Liste des pays ayant ratifié le traité d'Amsterdam

Liste des ministères consultés pour cette étude

Addendum sur le discours de clôture du Commissaire Flynn lors de la conférence de Vienne des 3 et 4 décembre sur l'article 13

## **L'ARTICLE 13 DU TRAITE D'AMSTERDAM :** **UN NOUVEAU DEFI POUR LES INSTITUTIONS EUROPEENNES**

Le Traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, comprend une clause de non-discrimination habilitant les institutions européennes à prendre des mesures de lutte contre la discrimination basée sur différents critères. Cet article 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.”*

L'introduction d'une telle clause dans le traité constitue une énorme avancée pour tous ceux qui luttent pour l'abolition des discriminations ou pour l'égalité de traitement dans différents domaines. Il permet concrètement aux institutions européennes de prendre “les mesures nécessaires” afin de combattre certaines discriminations. Effectivement, lorsque la Cour européenne de Justice dénia à la Communauté européenne le droit d'adhérer en tant que telle à la Convention européenne des Droits de l'Homme, la lutte contre les discriminations ne devint plus qu'une matière de bonne volonté politique. La lutte contre les discriminations au sein de la Convention européenne des Droits de l'Homme est traitée par l'article 14, mais cet article ne protège que les droits préexistants contenus dans la Convention européenne des Droits de l'Homme et est limité dans son application aux circonstances où il y a atteinte ou allégation d'atteinte à un autre droit ou à une liberté contenus dans cette Convention.

Certaines organisations non-gouvernementales et experts académiques avaient longtemps soutenu que l'article 235 (nouvel article 308) constituait une base juridique valable pour l'adoption de législation anti-discriminatoire. Cette opinion ne fit pas l'unanimité et les services juridiques de la Commission européenne bien avant le début de la conférence intergouvernementale firent savoir qu'en aucun cas cet article ne pouvait être utilisé pour lutter par exemple, contre les discriminations raciales ou religieuses.

L'insertion de cette clause doit beaucoup aux revendications constructives et à l'énorme travail de pression et campagne effectués par certaines organisations non-gouvernementales avant et lors de la conférence Intergouvernementale, au rapport final de la Commission Consultative Racisme et Xénophobie (plus communément appelée du nom de son président, la «commission Kahn»), celui du Groupe de Réflexion, et aux appels répétés du Parlement européen.

Les ONG ont cependant, par rapport aux gouvernements, été très rapides à détecter les faiblesses de l'article 13. Il est très clair que l'article 13 est une clause de compromis politique. Sa formulation en est la preuve. En déniant à cet article l'effet direct et en recourant à l'unanimité, les états membres ont été très attentifs à ne pas donner davantage de pouvoirs à la Communauté et ont voulu se protéger contre une utilisation trop rapide de cette clause anti-discriminatoire. La limitation du champ d'application de l'article 13 aux compétences communautaires a été interprétée de façon différente. Certaines ONG sont d'avis qu'en amendant le traité afin de donner compétence aux institutions pour l'adoption de mesures visant à lutter contre les discriminations, les états membres ont de fait élargi le champ d'application du traité. De plus l'aspect général de cette clause peut rendre son utilisation malaisée ou plus délicate. Lors des travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale, la majorité des différents lobbies européens, s'ils n'étaient pas opposés à l'inclusion d'une clause de type générale, souhaitaient cependant qu'il soit tenu compte de leur spécificité propre et avaient émis des propositions d'amendements spécifiques.

Certains représentants de différents gouvernements se déclarent actuellement déçus des limitations imposées par l'article 13 (notamment l'obligation d'unanimité), mais il est à cet égard intéressant de noter que lors de la conférence intergouvernementale, aucun pays n'avait réellement souhaité s'affirmer en tant que «leader» pour l'inclusion d'une clause anti-discriminatoire dans le nouveau traité. De même lors des négociations du nouveau traité, aucun pays n'avait insisté pour que la future clause anti-discriminatoire requière la majorité qualifiée.

Lors des différents entretiens, il est cependant apparu que la grande majorité des états membres étaient lors des négociations pendant la conférence intergouvernementale en faveur d'une telle clause générale, et tous se disent actuellement satisfaits avec la formulation de l'article 13 tel qu'il a été adopté. Cependant certains ont reconnu avoir des priorités ou un ordre de préférence parmi les différents motifs de discrimination, ceci en raison de la situation nationale ou de la politique alors menée par leur gouvernement.

La Finlande aurait souhaité donner plus de pouvoirs à la communauté dans le domaine de la lutte contre les discriminations (ministère du travail), mais reconnaît s'être rétractée lors des négociations. La France apprécie la formulation générale de l'article 13 puisqu'elle est conforme à la conception française du principe d'égalité, telle que contenue dans sa constitution, mais admet un problème avec la formulation «origine ethnique» à laquelle elle aurait préféré «origine régionale», le terme «ethnique» n'appartenant pas à la tradition nationale. L'Allemagne avait une position légèrement différente lors de la conférence intergouvernementale, elle aurait préféré une clause qui aurait été en elle-même une règle contre les discriminations, comme un catalogue des discriminations ou des droits fondamentaux des citoyens à la place de l'article 13, mais se félicite de l'unanimité requise pour toute action adoptée sur base de l'article 13. La constitution danoise ne contenant pas de clause anti-discriminatoire et l'opinion générale n'étant pas unanime sur l'aspect positif de l'action européenne, la mise en œuvre de cette clause nécessiterait l'introduction d'une nouvelle approche. D'autre part les officiels danois sont un peu septiques sur la valeur d'une telle clause qu'ils apparentent à une liste.

C'est la raison pour laquelle le Danemark n'avait pas de position tranchée lors de la conférence intergouvernementale. Les Pays-Bas semblent satisfaits avec l'introduction de ce nouveau concept au niveau européen et déterminés à le voir mis en œuvre. La Grèce n'avait pas d'objection quant à l'introduction d'une telle clause et se félicite de voir cette clause adoptée dans le premier pilier avec contrôle du Parlement européen et de la Cour européenne de Justice. L'Irlande prépare actuellement deux lois sur l'égalité de traitement contenant tous les motifs de discrimination énumérés par l'article 13 et ne considère pas l'introduction de l'article 13 comme une menace en quoi que ce soit, puisque au niveau national le principe de non-discrimination a déjà suscité de multiples débats et va être appliqué dès approbation du Parlement. Le Parlement autrichien semblait soutenir l'introduction d'une telle clause même si le gouvernement avait laissé transparaître des inquiétudes quant au coût financier qui en découlerait. La Belgique était en faveur de l'inclusion de l'article 13 mais regrette sa formulation, aurait préféré une formulation plus proche de la Convention européenne des Droits de l'Homme, avec notamment l'ajout l'origine sociale. L'Espagne et le Portugal se déclarent en faveur et satisfaits de l'article 13. Le Portugal se félicite que le domaine de la prévention reste dans le 1<sup>er</sup> pilier et les mesures de police dans le 3<sup>ème</sup> pilier. L'Italie n'avait pas d'objections particulières à l'introduction d'une telle clause.

Le moins qui puisse être dit est que l'adoption de l'article 13 n'a pas suscité de besoin spécifique d'étudier plus particulièrement cette clause, puisque aucun travail particulier n'a été effectué au niveau ministériel dans aucun état membre sur cette clause. Beaucoup de pays préfèrent parler de principe d'égalité que de non-discrimination et ne souhaitent pas interpréter l'article 13 comme une porte ouverte aux idées de discriminations positives.

Pour ce qui est de la Commission Européenne, le stade de réflexion n'est pas encore à maturité, sauf en ce qui concerne la lutte contre le racisme puisqu'une directive pour lutter contre le racisme et la xénophobie avait été annoncée dès décembre 1997 (cérémonie de clôture de l'Année Européenne contre le Racisme). La Commission envisage d'établir un cadre général, un programme d'action pour lutter contre toutes les formes de discriminations avec un volet législatif et des mesures d'accompagnement (soutien de projets pilotes, programmes de subvention de projets...) et au niveau politique un livre vert.

Suite à l'adoption de l'article 13, différentes problématiques se posent. Tout d'abord l'interprétation (juridique ou/et politique) de l'article 13, le besoin ressenti par les états membres d'y recourir par le biais d'actions au niveau européen (par voie législative ou autre), l'utilisation générale (comprenant tous les motifs de discrimination) ou spécifique de cette clause, le champ d'application de toute future mesure européenne, et enfin le rôle que les différents états membres sont prêts à jouer lors de la mise en œuvre de l'article 13.

### **L'interprétation juridique et/ou politique de l'article 13**

Face au manque d'interprétation juridique de l'article 13 de leur part, les états membres invoquent le fait que le traité d'Amsterdam n'est pas encore ratifié. Il est donc prématuré d'étudier cette clause et ses implications. Au niveau des institutions européennes, l'interprétation juridique de l'article 13 par les services juridiques de la Commission européenne ne pourra également se faire qu'après la ratification du traité.

Le problème de l'article 13 ainsi que l'a mentionné un officiel grec, n'est pas un problème juridique mais de volonté politique. La volonté politique n'était pas présente lors des négociations du traité d'Amsterdam, et elle fait encore défaut pour la mise en œuvre de cette clause.

Toutes les personnes consultées se sont accordées pour reconnaître le fait que l'article 13 n'a pas d'effet direct et qu'il constitue une base légale claire pour agir contre les discriminations mentionnées. La grande majorité des états membres estime que l'article 13 concerne aussi bien les citoyens de l'Union européenne que les citoyens d'autres pays. Ainsi que le mentionne un officiel irlandais "toute discrimination qui ne serait pas acceptable pour les citoyens européens ne l'est pas non plus pour les autres". Cependant, un officiel portugais tient à noter qu'il doit y avoir un noyau de droits pour les ressortissants des pays de l'Union européenne et que l'obtention de ces mêmes droits par les ressortissants d'états tiers doit se faire de manière graduelle, tout en admettant que sa prise de position tient peut être au fait que le Portugal est très sensible à la façon dont ses ressortissants sont traités hors frontières et à la réciprocité. (L'obtention de certains droits est accordée aux ressortissants de pays tiers si les ressortissants portugais bénéficient des mêmes droits dans leur pays de résidence).

Les personnes interrogées constatent également, certaines avec soulagement, que l'article 13 donne aux institutions européennes la possibilité d'agir, mais n'est en aucun cas une obligation. Cet article ne fait peser aucune responsabilité immédiate, ni sur les institutions européennes, ni sur les états membres.

Cette possibilité d'agir ne pourra être utilisée, ainsi que l'ont mentionné de nombreux officiels, que dans le respect de l'article 5 établissant le principe de subsidiarité (ancien article 3b). La Commission européenne lors de la présentation de futures propositions basées sur l'article 13, devra justifier l'apport communautaire par rapport au niveau national. Elle devra démontrer pourquoi et comment elle est habilitée à agir au niveau européen.

A ce sujet les états souhaitent que soient étudiées par la Commission les différentes actions et législations déjà existantes aux différents niveaux nationaux. Les constitutions de nombreux états comprennent des dispositions similaires à l'article 13. Certaines législations nationales respectent l'esprit de tout ou partie de l'article 13, par exemple la nouvelle loi sur l'immigration italienne dans ses articles 41 et 42 comprend le principe de non-discrimination selon l'origine raciale, religieuse ou nationale. Le Portugal a très récemment adapté son code pénal pour l'aligner sur l'article 13.

L'Irlande est en phase d'adoption de deux lois, la première sur l'emploi comprenant le principe de non-discrimination et la seconde sur l'égalité de traitement. La définition irlandaise du principe de non-discrimination, outre l'énumération contenue dans l'article 13, comprend également le statut marital, le statut familial et l'appartenance à la communauté des gens du voyage (« voyageurs »).

Cette possibilité donnée à la Commission d'agir est restreinte aux «limites *des compétences*» ainsi que le stipule l'article 13. D'après le raisonnement d'un officiel finlandais, l'article 13 contient à ce titre une contradiction, effectivement, l'utilisation de cet article doit se faire dans les limites des compétences communautaires, mais de nouveaux pouvoirs sont simultanément donnés à la communauté comme par exemple la religion ou les convictions. En Allemagne, au contraire il est très clair que l'article 13 n'ouvre pas de nouvelles compétences mais est limité à celles du traité CE. L'attention a, à ce sujet, été attirée sur la traduction de l'article 13. Effectivement, la version anglaise utilise le mot «pouvoirs» alors que les versions française et allemande utilisent le mot «compétences». Les deux versions pouvant s'interpréter différemment. Un officiel français interprète à cet égard l'article 13 comme un texte de procédure dont le champ d'application a été sérieusement limité à la «compétence matérielle», c'est à dire la compétence communautaire stricto sensu, sans aucun transfert de compétences. Il a été suggéré que la Commission européenne établisse une liste positive des domaines concernés par les compétences communautaires.

Dans de nombreux états membres, il existe un refus très net de voir l'article 13 utilisé afin d'instaurer des systèmes de discrimination positive ou même d'actions positives. Certains états préférant parler d'égalité de traitement plutôt que de traitement préférentiel.

En France, en Allemagne et au Danemark de sérieux doutes ont été émis sur la possibilité offerte par l'article 13 d'interdire, l'interdiction supposant des sanctions pénales, alors que ce volet pénal n'est pas de la compétence communautaire. L'article 13 est alors interprété comme pouvant donner lieu à l'adoption de mesures purement civiles et donc seulement préventives.

Quelques états, dont la Belgique et l'Irlande, ont rappelé les changements intervenus dans le cadre du troisième pilier concernant la lutte contre le racisme. La prévention du racisme au sein du troisième pilier serait à mettre en regard des dispositions de l'article 13, par le biais notamment des décisions cadres (remplaçant les actions communes) arrêtées aux fins de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires des états membres. Pour des raisons stratégiques, L'Irlande estime nécessaire qu'il y ait harmonisation entre toute action entreprise sur base de l'article 13 et les actions entreprises dans les domaines de l'immigration ou de l'asile.

La demande prédominante de la part des états reste un besoin de définitions claires. Quelle définition la Commission européenne donnera-t-elle par exemple de la discrimination ?

De même la Commission européenne se considérera-t-elle mandatée pour agir alors que la majorité des états membres ne lui concèdent qu'une possibilité d'agir ?

### **la nécessité de mesures européennes**

La nécessité de mesures européennes est ressentie différemment par les états membres au regard de leur situation nationale, des législations déjà adoptées et des priorités gouvernementales. La Grèce et la Belgique expriment leur étonnement quant à la réticence de certains états membres de se doter au niveau européen d'instruments spécifiques déjà adoptés au niveau international. A ce sujet, d'autres états manifestent leur inquiétude par rapport à la duplication d'instruments juridiques.

Certains pays comme la Suède ou le Danemark ne sont pas en faveur de mesures européennes contraignantes, ni de mesures prohibitives. Les initiatives européennes dans ces deux pays sont effectivement perçues de façon très sensible et avec scepticisme. La marge de manœuvre afin d'influencer le débat public nécessiterait une réelle volonté politique de prouver et justifier la valeur ajoutée de l'aspect européen. L'Allemagne n'est pas non plus en faveur de l'adoption de mesures puisque la constitution allemande comprend des dispositions anti-discriminatoires. Les officiels allemands ne pensent pas avoir besoin d'une législation européenne qui interférerait avec leur législation nationale, ils préfèrent voir les discriminations interdites au niveau national et devoir s'assurer ensuite que leur législation ne contienne pas de dispositions discriminatoires. Une initiative de la Commission européenne ne semblerait pas être bien perçue à ce niveau à moins que le principe de subsidiarité ne soit réellement respecté et que de sérieuses analyses soient faites afin de prouver la nécessité de telles mesures européennes. Le Portugal doute fort de la possibilité d'adoption d'une mesure contraignante, à cause de la condition d'unanimité requise au Conseil, mais surtout parce que les systèmes juridiques des états membres sont trop différents.

Les différentes actions pouvant être adoptées sur base de l'article 13, d'après les personnes interrogées sont : le règlement (que tous les états membres rejettent catégoriquement), la directive, la recommandation, le livre vert ou un plan d'action (dans la ligne de pensée du plan d'action de la Commission contre le racisme) ainsi que la promotion des bonnes pratiques. Certains officiels (Grèce, Pays-Bas) proposent la vérification dans toute législation du respect de l'article 13, ce qui semble infaisable ou inacceptable par la grande majorité des autres états. Les actions de prévention semblent rallier l'approbation, l'interdiction sans sanctions ne pouvant pas fonctionner, et le volet pénal (coopération intergouvernementale au sein du troisième pilier) n'entrant pas dans le domaine de compétence communautaire. La problématique du système pénal a été souvent rappelée ainsi que la nécessité d'une meilleure coopération entre les différents états à cet égard. La possibilité d'utiliser certaines actions du troisième pilier prévues notamment pour combattre le racisme a également été évoquée.



Les états membres expriment le besoin de voir la Commission préparer le débat et organiser des réunions de consultation. Certains souhaitent voir la Commission européenne travailler de façon graduelle. Plusieurs états ont évoqué le souhait de voir la Commission européenne réaliser une étude de droit comparé sur les différentes législations en vigueur dans les états membres en la matière.

De nouveau la terminologie employée pose un problème. Certains états refusent la non-discrimination à laquelle ils substituent l'égalité de traitement.

Cependant la majorité des états ne semblent pas opposés à une action communautaire dans ce domaine, (l'Irlande et l'Italie invoquent leur tradition à ne pas s'opposer aux mesures européennes et à l'harmonisation), mais posent certaines conditions. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, le respect du principe de subsidiarité, la nécessité de consultation et d'étude des différentes législations et situations nationales (et ce, afin d'éviter tout changement radical dans certains états). Les états ont également une exigence de qualité, non seulement quant à la mesure elle-même, mais aussi pour son application, beaucoup d'états reconnaissant que leurs propres législations sont peu ou mal appliquées. Le niveau de protection accordé par une mesure européenne doit être au moins équivalent (Royaume Uni, Pays-Bas) à celui des mesures nationales. Le coût de l'utilisation de l'article 13 a également été évoqué. Quelles seront les implications financières d'une telle mesure européenne ?

La majorité des états attendent néanmoins, outre la ratification du traité, la présentation par la Commission européenne des mesures qu'elle compte proposer afin de pouvoir commencer un vrai travail de préparation. La majorité des états ne s'opposera pas nécessairement à l'adoption de mesures européennes mais ces mêmes états ont exprimé leur besoin d'être convaincus de la nécessité de telles mesures et leur attente quant au travail de la Commission.

De nombreux états ont mentionné certains domaines spécifiques nécessitant une action communautaire, par voie de directive, comme la lutte contre le racisme, la promotion d'égalité hommes/femmes ou les handicapés. D'autres domaines ne retiennent pas l'approbation générale ou suscitent des questions d'ordre financier.

Les deux questions primordiales quant à la façon d'utiliser l'article 13 restent : son utilisation générale (tous les domaines de discrimination mentionnés dans l'Article 13) ou spécifique et le champ d'application d'une éventuelle mesure européenne.

## **Approche générale ou spécifique?**

L'approche générale (ou globale) ne semble être plébiscitée que par la France, parce qu'elle correspond à la tradition française de la conception du principe d'égalité. Les autres états émettent des doutes sur l'efficacité de cette approche générale, qui abaisserait le niveau de protection afin de pouvoir satisfaire à l'exigence d'unanimité, les priorités étant très différentes dans les états membres. Le danger étant d'arriver à des mesures générales floues et inefficaces. Le seul domaine mentionné dans lequel cette approche pourrait éventuellement fonctionner est le domaine de l'emploi, probablement parce que de nombreux états possèdent déjà au niveau national une protection contre les discriminations dans le domaine de l'emploi.

De nombreuses personnes interrogées reconnaissent cependant la difficulté d'obtenir l'unanimité pour une mesure européenne concernant uniquement la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et admettent que l'emploi de l'article 13 dans son entièreté est certainement la seule façon de voir cette catégorie protégée. L'orientation sexuelle n'est effectivement pas une «norme standard» ainsi que le mentionne un officiel allemand dans beaucoup de constitutions et peu de pays ont une tradition de protection des homosexuels (la France et l'Espagne vont bientôt rejoindre le groupe des pays à longue tradition de soutien en faveur des droits des homosexuels, avec la prochaine adoption de mesures visant à la reconnaissance de droits aux couples homosexuels).

Les autres pays favorisent l'approche spécifique pour des raisons de clarté juridique et d'efficacité. Si le choix de la discrimination à protéger en premier ne semble pas avoir d'importance, chaque pays a cependant ses priorités. En Grèce par exemple, la priorité serait la jeunesse, en Autriche la protection des handicapés. Pour un officiel danois l'âge et le handicap posent un problème en raison des implications financières. La lutte contre le racisme semble rallier les différents états, probablement grâce à la sensibilisation au niveau européen lors de l'Année Européenne contre le racisme, au travail déjà effectué au niveau européen par la Commission Consultative Racisme et Xénophobie et au fait que le Commissaire Flynn a annoncé une directive pour lutter contre le racisme. Le problème subsistant quant à la lutte contre le racisme est l'association «race/religion». Effectivement dans certains pays la lutte contre les discriminations raciale inclurait également les discriminations religieuses, mais dans d'autres états dans lesquels il existe une religion ou une église d'état, cette association pose un réel problème. Au Danemark ou en Allemagne par exemple, l'église de par son statut jouit d'un privilège de traitement préférentiel de la part de l'état auquel elle ne souhaite pas renoncer. En Irlande pour des raisons historiques et politiques la question de la discrimination religieuse est un sujet très sensible.

Si la lutte contre le racisme semble ne pas rencontrer d'objection majeure dans la majorité des états (sauf peut être au Danemark), la problématique du champ d'application d'une mesure européenne basée sur l'article 13 semble également rallier la majorité des personnes interrogées si celui ci est le domaine de l'emploi.

## **Quel champ d'application pour une mesure européenne ?**

Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la formulation de l'article 13 le cantonne dans son application au domaine communautaire, et les états attendent une interprétation de la part des institutions européennes pour une définition claire des «compétences communautaires». Les états membres ne souhaitent pas voir l'article 13 utilisé dans tous les domaines à la fois, mais favorisent une approche sectorielle, plus limitée mais plus efficace. Le domaine de l'emploi apparaît comme un domaine communautaire auquel les états ne s'opposeraient pas (tout dépendant de la formulation et du texte proposé par la Commission). Certaines personnes émettent néanmoins des réserves par rapport à certaines discriminations. Qu'en serait-il du travail de nuit des femmes interdit dans certains états ou des limites d'âge pour l'obtention de certains postes ou avantages sociaux ? Un officiel finlandais évoque la possibilité d'une directive dans ce domaine similaire à la Convention de l'Organisation Internationale du Travail.

Un souci demeure qui est celui de ne pas créer d'obligations disproportionnées par rapport aux buts visés, cette mesure communautaire dans le domaine de l'emploi devrait comprendre des limitations afin de ne pas faire peser trop de charges sur les petites et moyennes entreprises.

Le domaine de l'éducation a également été mentionné, avec le problème des limites d'âge pour les formations professionnelles, et la difficulté de devoir enseigner toutes les religions dans les écoles dans les pays où des cours d'éducation religieuse sont dispensés.

Il semble évident que la mise en œuvre de l'article 13 quelle qu'elle soit dépend beaucoup de la volonté politique des états membres, mais ces derniers sont-ils prêts à investir dans une telle clause ?

## **le rôle des états membres dans la mise en œuvre de l'article 13**

Les personnes interrogées ne souhaitent évidemment pas s'exprimer dès à présent sur le futur rôle de leur gouvernement en la matière. L'attitude générale est à la prudence, la Commission européenne doit d'abord, interpréter, consulter puis proposer, et les états membres aviseront suivant les différentes propositions faites. Le consensus apparu est que l'utilisation de l'article 13 n'apparaît pas comme étant urgente, et que si les états ne vont pas pousser pour l'adoption de mesures, ils veulent cependant jouer un rôle actif dans les discussions et négociations.

Le Danemark se dit prêt à pousser la Commission européenne à adopter une règle interne au fonctionnement des institutions européennes en ce qui concerne l'élimination de toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les Pays-Bas sont disposés à questionner la Commission européenne si celle-ci montre trop de réticences à utiliser l'article 13 dans un délai raisonnable et à l'entraîner pour une utilisation effective et efficace de cette clause.

## Conclusions

Il existe aujourd'hui une prise de conscience de la part des gouvernements de la nécessité de se pencher sur le citoyen et son quotidien, de l'obligation d'ouvrir la réflexion et la négociation amorcée avec la conférence intergouvernementale. La communauté des ONG de par le travail effectué lors de la CIG s'est posée en interlocuteur valable et certains gouvernements reconnaissent la nécessité de les consulter et de les impliquer dans ce travail de réflexion. Ce travail de réflexion devrait idéalement également inclure les syndicats, les partis politiques mais aussi une meilleure coopération au sein d'un même gouvernement entre les différents ministères.

En ce qui concerne l'utilisation de l'article 13, les états membres n'ont pas encore effectué de réel travail sur le sujet. Cette étude a soulevé des interrogations dans de nombreux ministères où ce manque de réflexion s'est fait ressentir, elle a également provoqué le débat sur l'article 13, puisque certains officiels ont pensé ne pas attendre la ratification pour commencer un travail d'approche au niveau interministériel sur le sujet.

Les gouvernements insistent énormément sur le fait que la Commission européenne n'a pas d'obligation d'agir mais seulement une possibilité d'action. L'utilisation pas toujours efficace des instruments internationaux ne plaide pas nécessairement en faveur d'une action européenne. Les gouvernements attendent beaucoup de la Cour européenne de Justice et de l'interprétation qu'elle donnera de cette clause et de son utilisation.

L'utilisation de l'article 13 dans son ensemble pose un certain problème, les personnes interrogées ayant en grande majorité une forte exigence de qualité quant aux mesures à adopter, mais également la mise en œuvre de telles mesures. Les gouvernements reconnaissent effectivement que leurs propres législations sont parfois inefficaces ou mal appliquées, et certains officiels (en Autriche) insistent sur la façon dont ces nouvelles mesures européennes vont être transposées dans la législation secondaire. Le coût financier de l'utilisation de l'article 13 a également été plusieurs fois mentionné avec une interrogation vers la Commission européenne. Les ressortissants de pays tiers sont-ils compris dans l'article 13 ? Cela semble évident aux personnes interrogées mais il serait utile de procéder à une réflexion sur le sujet. Le domaine du racisme apparaît comme un consensus ne devant pas poser d'énormes problèmes, de même pour celui de l'emploi pour lequel il semble possible de trouver des compromis satisfaisants.

Ainsi que le remarquait un officiel belge «avant de choisir l'outil, il faut identifier les besoins». Les états membres estiment nécessaires de la part de la Commission européenne un travail de consultation et d'interprétation. Il semble que les états ne demandent qu'à être convaincus de la nécessité d'une mesure européenne, et de la façon dont cette clause va être utilisée.

**RATIFICATION DU TRAITE D'AMSTERDAM**  
**à la date du 31 janvier 1998**

- |                       |                  |
|-----------------------|------------------|
| 1. <b>Allemagne</b>   | 7 mai 1998       |
| 2. <b>Royaume Uni</b> | 15 juin 1998     |
| 3. <b>Danemark</b>    | 24 juin 1998     |
| 4. <b>Finlande</b>    | 15 juillet 1998  |
| 5. <b>Suède</b>       | 15 juillet 1998  |
| 6. <b>Autriche</b>    | 21 juillet 1998  |
| 7. <b>Italie</b>      | 24 juillet 1998  |
| 8. <b>Irlande</b>     | 30 juillet 1998  |
| 9. <b>Luxembourg</b>  | 4 septembre 1998 |
| 10. <b>Pays-Bas</b>   | 31 décembre 1998 |
| 11. <b>Espagne</b>    | 5 janvier 1998   |

Au **Portugal**, le texte du traité d'Amsterdam a été approuvé par l'Assemblée Parlementaire nationale le 6 janvier 1999, mais le décret présidentiel n'a pas encore été promulgué et l'instrument n'a pas encore été déposé à Rome.

En **Belgique**, **France**, et **Grèce**, le processus de ratification n'est pas terminé. La ratification totale du traité d'Amsterdam est estimée pour le mois de mai 1999.

## LISTE ET DATES DES ENTRETIENS

- 1. FRANCE, 2 et 10 février 1998**  
Ministère de la Justice  
Ministère de l'Emploi et de la Solidarité
- 2. ALLEMAGNE, 12 février 1998**  
Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires Etrangères
- 3. FINLAND, 20 mars 1998**  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Justice  
Ministère de l'Emploi  
Ministère de l'Education
- 4. IRLANDE, 5 mai 1998**  
Ministère de la Justice  
Cabinet du Premier Ministre (Taoiseach Department)
- 5. BELGIQUE, 19 mai 1998**  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère des Affaires Etrangères
- 6. ROYAUME UNI, 4 juin 1998**  
Ministère de l'Intérieur, Unité des relations communautaires  
Département de l'Education et de l'Emploi
- 7. GRECE, 1 et 2 juillet 1998**  
Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires Etrangères  
Secrétariat Général des Affaires Européennes
- 8. ESPAGNE, 2 juillet 1998**  
Ministère des Affaires Sociales  
Ministère de l'Education  
Les autres ministères concernés ont à cette date annulé leur entretien pour cause de réunion d'urgence suite à l'afflux massif de réfugiés arrivant de Gibraltar et au manque de structures pour les recevoir.
- 9. PAYS BAS, 9 et 10 juillet 1998**  
Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires Etrangères

**10. PORTUGAL, 29 et 30 juillet 1998**

Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires Etrangères et Direction Générale des Affaires  
Communautaires

**11. SUEDE, 8 septembre 1998**

Ministère de l'Intérieur  
Ministère des Affaires Etrangères  
Ministère de la Justice

**12. DANEMARK, 29 septembre 1998**

Ministère des Affaires Etrangères  
Ministère des Affaires Sociales  
Ministère de l'Emploi

**13. AUTRICHE, 20 et 21 octobre 1998**

Ministère de la Justice  
Ministère des Affaires Etrangères  
Ministère de l'Intérieur  
Secrétariat d'Etat aux Affaires Européennes

**14. ITALIE, 20, 21 et 22 octobre 1998**

Ministère de l'Intérieur  
Ministère de la Solidarité Sociale  
Les autres ministères concernés ont annulé leurs entretiens pour cause de crise  
gouvernementale. Effectivement à cette date le nouveau gouvernement n'était pas  
encore établi et les nominations dans certains ministères pas effectives. Cette crise  
explique en partie la relative faiblesse des informations obtenues en Italie.

**15. LUXEMBOURG**

Après consultation entre les différents ministères concernés, une fin de non-recevoir  
catégorique a été opposée à nos différentes demandes d'entretien, pour cause de non  
ratification du traité d'Amsterdam.

La Direction Générale V de la Commission Européenne ainsi qu'une cinquantaine  
d'organisations non-gouvernementales et quasi-gouvernementales ont également été  
consultées pour cette étude.

## **ADDENDUM 4 DECEMBRE 1998**

La Commission européenne a organisé à Vienne une vaste consultation sur l'article 13, et le Commissaire européen, M. Pádraig Flynn, lors du discours de clôture a annoncé les différentes mesures que la Commission entendait proposer :

1. Une directive structurelle traitant de toutes les formes de discriminations annoncées dans l'article 13 dans le domaine de l'emploi.
2. Une directive traitant spécifiquement de la discrimination raciale, qui irait plus loin que le seul domaine de l'emploi, puisqu'elle couvrirait également d'autres domaines comme les biens et services, la santé, l'éducation et le sport.
3. Un programme d'action destiné à renforcer la coopération entre les états membres et la société civile, la notion de partenariat et de réseau et la diffusion des bonnes pratiques.

En liaison avec ces trois actions, la Commission européenne va présenter l'année prochaine une nouvelle initiative communautaire dans le cadre de la réforme des fonds structurels. L'idée est d'avoir une initiative pour les ressources humaines, construite sur l'expérience de NOW, HORIZON et INTEGRA, et destinée à promouvoir une coopération transnationale plus efficace sur ce qui fonctionne ou pas dans la lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail.