

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

Vienne, 24 juin 2008

RAPPORT ANNUEL FRA 2008

Ce premier rapport annuel l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) recense les informations, les événements et les développements concernant le racisme et la xénophobie dans l'UE pendant l'année 2007, il met aussi en avant les exemples de bonne pratique.

Le règlement du Conseil portant création de l'Agence des droits fondamentaux, qui succède à l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC), est entré en vigueur le 1^{er} mars 2007. Jusqu'à l'adoption du premier cadre pluriannuel de l'Agence en février 2008, la FRA a continué ses activités champs thématiques du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée. C'est pourquoi, ce Rapport Annuel couvre uniquement les développements liés à ces phénomènes.

Les informations fournies par ce rapport sont le résultat d'un exercice de collecte continue de données faisant intervenir les 27 points focaux nationaux (PFN) RAXEN de la FRA, à raison d'un dans chaque État membre.

Le rapport donne un aperçu des thèmes et des problèmes suivants:

- initiatives juridiques et institutionnelles contre le racisme et les discriminations;
- violences et crimes à caractère raciste;
- racisme, discrimination and initiatives préventives dans les domaines de l'emploi, du logement, de l'éducation et de la santé;
- évolutions au niveau de l'UE dans la politique et la législation en matière de lutte contre le racisme et la xénophobie.

Le rapport s'achève sur les opinions de l'Agence portant sur les mesures nécessaires pour combattre le racisme et la discrimination de façon plus effective, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres.

Transposition de la Directive sur l'égalité raciale

Les États de l'Union des Quinze étaient tenus d'avoir transposé intégralement la Directive sur l'égalité raciale de l'UE dans leur droit national avant le mois de juillet 2003 au plus tard, et les nouveaux États membres ont obtenu un délai de transposition plus long. Toutefois, cette directive n'a toujours pas été transposée dans son intégralité dans les États membres, et la Commission européenne a annoncé, en juin 2007, qu'elle avait adressé une demande officielle à 14 d'entre eux, afin qu'ils la transposent intégralement. Les pays concernés sont : la République tchèque, l'Estonie, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Slovaquie, la Suède et le Royaume-Uni.

Sanctions et/ou dommages-intérêts dans les procédures en discrimination ethnique ou raciale

L'application et la sévérité des sanctions sont l'un des indicateurs de l'importance donnée à l'anti-discrimination au sein d'un État membre, de même que de l'effectivité d'un système d'anti-discrimination.

Il existe un écart extrême entre les différents États membres concernant tant la gravité des sanctions dans les affaires de discrimination ethnique, que leur fréquence d'application en 2006-2007.

- Dans 12 États membres, aucune sanction n'a été appliquée.
- Dans 15 États membres, le nombre de sanctions appliquées s'élevait de 1 à 95.
- Le Royaume-Uni (95 sanctions en 2006-2007) possède la législation d'anti-discrimination la plus efficacement appliquée de toute l'UE. Le Royaume-Uni a prononcé plus de sanctions que tous les autres États membres réunis.
- Les autres pays de l'UE ayant mis en application une législation relativement efficace pour lutter contre la discrimination ethnique dans l'UE sont la Bulgarie, la France, l'Irlande, l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, la Finlande et la Suède. Les condamnations prononcées dans ces pays sont relativement plus fréquentes et/ou plus dissuasives que dans le reste de l'UE, même si elles demeurent rares en comparaison avec le Royaume-Uni.

Absence de sanctions et/ou de dommages-intérêts dans le cadre de procédures en discrimination raciale ou ethnique

Aucune application de sanctions et/ou dommages-intérêts prononcés dans le cadre de procédures en discrimination raciale ou ethnique n'a été relevée entre 2006 et 2007 dans les pays suivants :

République tchèque
Danemark
Allemagne
Estonie
Grèce
Espagne

Chypre
Lituanie
Luxembourg
Pologne
Portugal
Slovénie

Les données disponibles suggèrent que les sanctions sont rares ou inexistantes dans les pays où :

- Les instances opérationnelles chargées des questions d'égalité ne sont pas compétentes pour soutenir les victimes de discriminations dans les procédures menant à des sanctions,
- Soit elles ne sont pas compétentes pour prononcer elles-mêmes des sanctions,
- Soit, si elles ont cette compétence, elles ne l'exercent pas pour une raison quelconque.

Absence d'instances spécialisées

A la fin de l'année 2007, la République tchèque, l'Espagne et le Luxembourg n'avaient pas mis en place d'instances spécialisées. Les instances spécialisées en Allemagne et à Malte furent opérationnelles courant 2007.

Faiblesse du nombre de plaintes et manque d'information

Les rapports nationaux font état d'un faible nombre de plaintes déposées auprès d'instances spécialisées et d'ONG de lutte contre les discriminations. En théorie, bien sûr, la faiblesse du nombre de plaintes ne signifie pas nécessairement qu'il y ait un problème – les plaintes peuvent être peu nombreuses de par le niveau des faits de discrimination véritablement bas. Toutefois, les chapitres du Rapport Annuel de la FRA consacrés à l'emploi, au logement et à la santé, ainsi que les preuves similaires recueillies les années précédentes, montrent à l'évidence la réalité de la discrimination ethnique dans ses diverses manifestations.

La rareté des affaires judiciaires s'explique entre autres par le manque d'information du grand public sur les possibilités de recours juridique offertes aux victimes de discrimination. Certains États membres font état de peu de débats publics sur le sujet, et d'aucune campagne publique d'information sur les mesures nationales adoptées suite à la transposition de la directive sur l'égalité raciale.

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

Violences et criminalité racistes

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

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

Peu d'améliorations des mécanismes d'enregistrement des crimes à caractère raciste des États membres sont à constater. En même temps, certaines évolutions encourageantes sont

observées dans les États membres qui commencent à reconnaître la criminalité raciste comme un mal de société.

- Par exemple, l'accord politique adopté sous la présidence allemande, qui concerne la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le racisme et la xénophobie, constitue une étape positive, qui doit à son tour être complétée par des progrès dans la collecte de données afin de pouvoir élaborer des stratégies fondées sur des preuves.

Comme dans les précédents rapports annuels, on constate des agressions commises par les forces de l'ordre à l'encontre des minorités vulnérables. Le rapport met en lumière le fait que la plupart des États membres ne possèdent pas d'autorité policière de recours qui soit spécifique et indépendante pour enregistrer ces agressions et y remédier, en dehors des services placés sous la tutelle directe des ministères ou des canaux habituels de dépôt de plaintes via les services de police ou du médiateur.

Emploi

Les chiffres et les informations fournis en 2007 montrent les mécanismes de discrimination raciale ou ethnique directe et indirecte à l'œuvre dans les différents secteurs de l'emploi, tels que les pratiques discriminatoires à l'embauche ou au licenciement, les insultes et le harcèlement sur le lieu de travail, ou l'incitation à la discrimination.

- Si les pratiques discriminatoires se manifestent en grande partie de manière invisible et ne sont révélées au grand jour qu'au moyen d'une enquête ou d'une étude, certaines discriminations prennent dans quelques États membres une forme étonnamment visible, par exemple à travers des annonces d'offre d'emploi discriminatoires énonçant que les étrangers doivent s'abstenir de postuler.

Les cas illustrant l'existence de la discrimination dans le domaine de l'emploi pendant l'année 2007 incluent:

- la discrimination raciale dans les pratiques de recrutement (Belgique, Irlande)
- les insultes et le harcèlement racistes sur le lieu de travail (Belgique, Irlande, Autriche, Slovaquie, Suède)
- la discrimination relative aux salaires et aux conditions de travail (Roumanie, Finlande)
- la discrimination au licenciement (Hongrie, Pays Bas) ou
- le cas d'une tierce personne incitant un employeur (ou une agence) à s'associer à des pratiques de recrutement discriminatoires (Danemark, France).

Logement

La situation défavorisée des immigrés et des minorités ethniques au regard de l'accès à un logement de qualité, à loyer raisonnable, accentue leur exclusion sociale. Les logements sociaux des bailleurs publics sont un moyen de renverser cette situation.

- Les critères d'attribution de ces logements, appliqués à l'échelon national, régional et local, contiennent parfois encore des dispositions discriminatoires à l'encontre des personnes immigrées et des minorités ethniques.

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

Éducation

L'existence d'informations fiables est une condition préalable indispensable à l'amélioration de la situation des groupes vulnérables et défavorisés dans le secteur de l'éducation. Récemment, l'enquête PISA 2006 sur les résultats scolaires l'a à nouveau confirmé. Selon cette étude, on observe une corrélation positive significative entre les écoles qui évaluent les résultats scolaires de leurs élèves et publient ces informations, et les élèves qui réussissent le mieux aux examens.

- Cependant, dans la plupart des États membres, les systèmes de suivi et d'évaluation scolaire en place sont inefficaces ou inexistantes.

La mise en œuvre d'un certain nombre de programmes visant à améliorer l'éducation des enfants roms s'est poursuivie en 2007.

- Pourtant, les politiques et les pratiques discriminatoires à l'encontre des Roms restent en même temps à un niveau très élevé dans l'UE. Les Roms, Sintis et *Travellers* restent confrontés à des systèmes éducatifs inadaptés, qui engendrent une ségrégation et l'inégalité des chances.

La Cour européenne des Droits de l'Homme a rendu en novembre 2007 un arrêt important, condamnant la République tchèque pour discrimination dans la ségrégation qu'elle opère dans l'éducation des enfants roms.

Santé

Les États membres sont peu nombreux à disposer de statistiques officielles ou officieuses sur la discrimination raciale et ethnique dans le domaine de la santé et, même si ces statistiques existent, les plaintes déposées sont très peu nombreuses. Le principal problème en l'espèce est davantage la discrimination indirecte plutôt que directe, lorsque les administrations hospitalières insistent sur le strict respect de certaines procédures formelles et complexes qui peuvent entraver l'accès aux soins.

- Les problèmes d'accès aux services de santé touchent particulièrement les ressortissants de pays tiers en situation de séjour irrégulier, les déboutés du droit d'asile et les membres des communautés roms. Les migrants en séjour irrégulier et les déboutés du droit d'asile ont uniquement accès aux soins d'urgence, dont la définition varie selon les pays.
- Les Roms encourent le risque d'être exclus du système public de protection sociale s'ils sont chômeurs de longue durée, comme en Bulgarie et en Roumanie, ou s'ils ne

possèdent pas les documents d'identité nécessaires, comme en Roumanie et en Slovénie.

- De même, les Roms ont très souvent des problèmes d'accès aux soins lorsqu'ils vivent dans des zones rurales reculées, comme en Grèce, en Espagne et en Hongrie, ou dans des campements situés à la périphérie des villes, où les transports en commun sont rares ou inexistant, comme en Grèce, en Espagne, en Italie et en Hongrie.
- Certains rapports mettent en lumière le manque d'informations sur la législation anti-discrimination parmi les professionnels de santé, le personnel administratif et les patients.

Conclusions et Opinions de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

La Directive sur l'égalité raciale

Le rapport souligne l'importance capitale des instances chargées des questions d'égalité pour le bon fonctionnement de la Directive sur l'égalité raciale, de même que le rôle primordial que peuvent avoir les sanctions dans la sensibilisation du public à la législation et à ses principes. Jusqu'alors, aucune sanction n'a été appliquée en 2006-2007 dans presque la moitié des États membres, et l'absence de sanctions coïncide avec l'absence d'une instance opérationnelle chargée des questions d'égalité.

- Les États membres devraient veiller à ce que les instances spécialisées soient dotées des ressources nécessaires pour exécuter leur mission de premier plan. Elles devraient être suffisamment autonomes pour susciter la confiance des victimes.
- Les États membres devraient veiller à ce que les instances spécialisées aient le pouvoir d'assister les victimes dans les procédures menant à des sanctions.

Violences et criminalité racistes

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

- Lorsque les États membres ne recueillent que des données partielles sur les crimes à caractère raciste ou n'en recueillent pas, ils devraient mettre en place des mécanismes exhaustifs de recueil, qui encouragent la publication de rapports et permettent un enregistrement précis.
- Les États membres devraient veiller à ce que le public puisse signaler les agressions et violences racistes commises par les forces de l'ordre auprès d'une instance policière indépendante. Cette instance ne devrait pas relever de la tutelle d'un ministère ou d'un service administratif gouvernemental.

Discrimination dans les domaines de l'emploi, le logement et de la santé

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

- Les États membres sont invités à envisager un recours plus massif et systématique aux tests de discrimination pour faciliter une évaluation plus claire de l'ampleur et des mécanismes de la discrimination à l'œuvre dans l'emploi, le logement et l'accès aux soins et afin d'apporter des preuves à l'appui des données officielles.
- Les pouvoirs publics et les employeurs devraient proposer des formations à la lutte contre la discrimination et à la diversité aux salariés des secteurs public et privé.

Discrimination dans les domaines de l'éducation

Selon l'enquête PISA 2006 sur les résultats scolaires, l'orientation précoce des élèves dans des établissements ou des filières séparés a un impact particulièrement négatif sur les résultats des élèves qui sont défavorisés sur le plan socio-économique ou linguistique.

- Les États membres devraient envisager d'adopter un système scolaire plus fortement intégrateur afin de réduire les inégalités dans l'éducation.
- Les formes ségréguatives d'éducation devraient être soit complètement abolies, soit réduites à une classe préparatoire de courte durée menant à l'intégration des enfants migrants ou issus de minorités dans une scolarité ordinaire. Les États membres devraient tirer un enseignement du jugement de la Cour européenne des Droits de l'Homme contre les pratiques de ségrégation d'enfants roms dans des établissements scolaires spéciaux.