



Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

RAPPORT ANNUEL



2009



**Agence des droits fondamentaux
de l'Union européenne**

RAPPORT ANNUEL

2009

Avant-propos

Ce rapport annuel est le deuxième à être issu du cadre juridique et du mandat de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), dont le règlement fondateur est entré en vigueur en mars 2007.

Tandis que le rapport annuel précédent de la FRA, à l'instar de ceux de l'EUMC auparavant, se concentrait sur les évolutions enregistrées dans les seuls domaines du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée, le rapport annuel de cette année couvre pour la première fois un éventail beaucoup plus large de domaines thématiques, englobant ainsi d'autres questions liées aux droits fondamentaux, tombant désormais sous le mandat élargi de la FRA.

Les compétences spécialisées de la FRA dans les domaines du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme, de l'islamophobie et de la discrimination qui y est associée étant bien ancrées, ces questions constituent toujours le domaine thématique le plus important du présent rapport. Néanmoins, le personnel et l'expérience de l'Agence s'élargissant dans les divers domaines des droits fondamentaux, ses futurs rapports annuels évolueront progressivement et fourniront une vue d'ensemble de ses divers domaines de compétence.

Pour la première fois, le rapport annuel inclut une synthèse des activités liées aux droits fondamentaux, que la FRA a conduites, que ce soit sous la forme de projets de recherche, de rapports d'incidents ou encore d'avis rédigés en 2008. Les projets originaux de recherche, établis à la demande de l'Agence, ont pour objectif de concourir à la mise en lumière et à l'analyse des problèmes importants d'actualité dans le domaine des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne, et ce de manière à aider les acteurs et les décideurs politiques. Les travaux réalisés en 2008 par l'Agence en relation avec l'homophobie, et la discrimination en général, la protection des données et les droits des enfants ont contribué de différentes manières au processus d'élaboration des politiques et de la législation de l'UE. À titre d'exemple, les rapports extensifs portant sur l'homophobie dans les États membres de l'UE ont fourni des informations de valeur, à même de soutenir la proposition de la Commission en faveur d'une législation communautaire antidiscriminatoire plus exhaustive. Par ailleurs, les travaux réalisés en relation avec la traite des enfants ont été conçus de sorte à compléter ceux de la Commission sur une série de mesures destinées à lutter contre la traite des êtres humains et l'exploitation sexuelle des enfants. À un autre niveau, l'enquête EU-MIDIS sur les minorités et la discrimination fournit le type de données pouvant faciliter la définition de politiques non discriminatoires ciblées en ce qui concerne les victimes de crimes.

L'objectif poursuivi par la FRA est de faire de ses rapports de recherche, associés à ce rapport annuel consacré aux développements survenus et aux questions traitées en 2008, autant de sources pertinentes pour tous ceux qui sont concernés ou activement engagés en matière de questions liées aux droits fondamentaux au sein de l'UE. Nous espérons que le présent rapport, ainsi que d'autres que la FRA sera amenée à rédiger, alimenteront le débat public et favoriseront le changement,

permettant ainsi à l'Agence de contribuer à faire des droits fondamentaux une réalité pour tous ceux qui vivent sur le territoire de l'Union européenne.

Nous souhaiterions remercier le conseil d'administration pour le suivi diligent qu'il a effectué du processus d'élaboration du présent rapport annuel, ainsi que le comité scientifique de la FRA pour l'aide qu'il a fourni en relation avec les versions antérieures dudit rapport.

Nous saisissons également cette occasion pour remercier le personnel de la FRA pour son engagement et le travail important qu'il a fourni aux fins de la réalisation du présent document et dans le cadre d'autres projets de l'Agence au cours d'une année très chargée.

Anastasia Crickley
Présidente du conseil
d'administration

Morten Kjærum
Directeur de la FRA

Table des matières

Avant-propos	1
Table des matières	3
Abréviations	7
Résumé	9
Introduction	18
PARTIE I: PRINCIPALES ÉVOLUTIONS EN 2008	19
1. Racisme et discrimination dans l'UE	19
1.1. Organismes de promotion de l'égalité et mécanismes de réclamations en vertu de la directive sur l'égalité raciale	19
1.1.1. Fonctions et tâches des organismes de promotion de l'égalité	20
1.1.2. Informations sur les plaintes recueillies par les organismes chargés de la promotion de l'égalité	21
1.2. Violence et crimes racistes	24
1.2.1. Tendances en matière de criminalité raciste	25
1.3. Racisme et discrimination dans les domaines de la vie sociale	34
1.3.1. Racisme et discrimination dans le domaine de l'emploi	34
1.3.2. Racisme et discrimination dans le domaine du logement	42
1.3.3. Racisme et discrimination dans le domaine de l'éducation	48
1.3.4. Racisme et discrimination dans le domaine de la santé	55
2. Évolutions concernant les questions relatives aux droits fondamentaux dans l'UE	62
2.1. Évolutions au niveau national	62
2.1.1. Introduction	62
2.1.2. La discrimination	62
2.1.3. L'indemnisation des victimes	63
2.1.4. Les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants	65
2.1.5. Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrants	66
2.1.6. Les visas et les contrôles aux frontières	70
2.1.7. La participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci	71
2.1.8. La société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel	71
2.1.9. L'accès à une justice efficace et indépendante	74
2.2. Évolutions au niveau de l'UE	74
2.2.1. Introduction	74
2.2.2. La discrimination	75
2.2.3. L'indemnisation des victimes	77

2.2.4. Les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants	78
2.2.5. Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés	79
2.2.6. Liberté de circulation	81
2.2.7. Visas et contrôle aux frontières	82
2.2.8. La société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel	82
2.2.9. L'accès à une justice efficace et indépendante	84
PARTIE II: QUESTIONS LIÉES AUX DROITS FONDAMENTAUX RELEVANT DES ACTIVITÉS DE L'AGENCE EN 2008	85
3. Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'UE	86
3.1. Partie I – Analyse juridique	87
3.2. Partie II – La situation sociale	89
3.2.1. Conclusions générales du rapport	90
4. Discrimination ethnique et victimisation	92
4.1. EU-MIDIS: Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination	92
4.1.1. EU-MIDIS: informations contextuelles	92
4.1.2. Quelques exemples	94
4.1.3. Contextualiser les résultats de l'enquête	98
4.2. Racisme et marginalisation sociale	98
4.2.1. Contexte de l'étude	98
4.2.2. Enquête sur les jeunes	99
4.2.3. Résultats de l'étude	100
4.3. Aborder le profilage ethnique discriminatoire: un guide européen des bonnes pratiques	101
4.3.1. Contexte de l'étude et objectifs	101
4.3.2. De quelle façon l'étude a-t-elle été réalisée?	102
4.3.3. Quelles sont les thématiques abordées dans l'étude?	102
4.3.4. Bonnes pratiques	103
5. Droits de l'enfant	104
5.1. Indicateurs relatifs aux droits de l'enfant	104
5.1.1. Contexte	104
5.1.2. Développement des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant: un processus «d'apprentissage»	104
5.1.3. Une illustration du travail dans deux nouveaux domaines clés	105
5.2. Traite des enfants	110
5.2.1. Contexte	110
5.2.2. Résultats choisis de l'étude	111

6. Projet pilote sur les médias	114
6.1. Contexte du projet	114
6.2. Objectifs et méthodologie du projet	114
6.3. Résultats du projet	115
7. Comptes rendus d'incidents et avis	116
7.1. Attaques violentes contre les Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie: compte rendu d'incidents, août 2008	116
7.2. Avis relatif aux dossiers passagers	118
8. Conclusions	120

Abréviations

ADB	<i>AntiDiskriminierungsBüro</i> (Bureau contre la discrimination, Allemagne)
CERD	Comité pour l'Élimination de la Discrimination Raciale des Nations Unies
CJCE	Cour de Justice Européenne
CRC	Convention relative aux droits de l'enfant / Comité des droits de l'enfant
DAPHNE	Programme d'action communautaire visant à prévenir la violence envers les enfants, les adolescents et les femmes et à protéger les victimes et les groupes à risque (dans le cadre du programme général «Droits fondamentaux et justice» adopté par le Parlement Européen et le Conseil)
DSK	<i>Österreichische Datenschutzkommission</i> (Commission nationale pour la protection des données, Autriche)
ECPAT	<i>End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes</i> (Réseau international pour l'éradication de la prostitution enfantine, la pornographie enfantine, et du trafic d'enfants à des fins sexuelles)
ECRI	Commission Européenne contre le Racisme et l'Intolérance
EUMC	Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes
EU-MIDIS	Enquête de l'Union Européenne sur les Minorités et la Discrimination (FRA)
EUROSTAT	Office statistique des Communautés européennes
FRA	Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne
FRALEX	Experts juridiques de l'Agence des Droits Fondamentaux
FRONTEX	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des États membres de l'Union européenne
GARA	<i>Glasgow Anti Racist Alliance</i> (Alliance contre le Racisme, Ecosse)
GROS	<i>General Register Office for Scotland</i> (Bureau pour l'enregistrement de l'Ecosse)
HALDE	<i>Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité</i> (France)

LGBT	Personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transgenres
MAF	Cadre Pluriannuel (FRA)
MRAX	<i>Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie</i> (Belgique)
NCCRI	<i>National Consultative Committee on Racism and Interculturalism</i> (Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalité, Irlande)
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
OIM	Organisation Internationale pour les Migrations
OIT	Organisation Internationale du Travail
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OPSC	<i>Optional Protocol on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography</i> (Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants)
OSCE	<i>Organization for Security and Co-operation in Europe</i> (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe)
PNR	Dossiers Passagers
RAXEN	Réseau Européen d'Information sur le Racisme et la Xénophobie
SCEP	<i>Separated Children in Europe Programme</i> (Programme en faveur des Enfants Séparés en Europe)
UE	Union Européenne
UNAR	<i>Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali</i> (Office national contre la discrimination raciale, Italie)
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VDAB	<i>Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding</i> (Office flamand de placement et de formation professionnelle, Belgique)
ZARA	<i>Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit</i> (Courage civique et travail contre le racisme, Autriche)

Résumé

Organismes de promotion de l'égalité et mécanismes de plaintes

La première section du rapport annuel fournit un aperçu de la situation de la mise en œuvre de la directive sur l'égalité raciale¹, en s'intéressant plus particulièrement aux fonctions des organismes de promotion de l'égalité, et notamment aux mécanismes de plaintes, tout en notant que la plupart des États membres n'ont toujours pas transposé la directive, contrairement aux souhaits de la Commission.

Il existe de grandes différences entre les États membres quant à la fonction et aux tâches des instances chargées des questions d'égalité. On observe également des différences considérables entre les États membres quant au nombre de plaintes officiellement reçues : dans trois États membres, moins de dix plaintes ont été enregistrées en 2007, alors que dans trois autres, les plaintes enregistrées étaient de plus de 1 500. Au moment de la rédaction de ce rapport, aucune donnée sur le caractère opérationnel d'une instance de promotion de l'égalité n'était disponible dans quatre États membres.

L'enquête EU-MIDIS, finalisée en décembre 2008, a révélé que la connaissance de l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité ou d'une organisation similaire est faible dans la majorité des États membres et que la connaissance de la législation anti-discrimination chez les immigrés et les minorités ethniques interrogés dans les 27 États membres est également infime. Ceci pourrait en partie expliquer la faible incidence des plaintes déposées officiellement.

Violence et crimes racistes

Cette section présente l'ampleur et la nature de la violence à caractère raciste et des crimes qui y sont associés dans l'UE, notamment les tendances émergentes et les réponses apportées au problème, à partir des données disponibles les plus récentes pour comparaison. Cette section souligne dans bon nombre d'États membres le problème persistant de données officielles inappropriées de la justice pénale sur la criminalité raciste, ce qui est symptomatique d'un manque d'attention politique et d'affectation de ressources pour traiter le problème.

Entre les années 2000 et 2007, 11 des 12 États membres ayant collecté suffisamment de statistiques de la justice pénale en matière de criminalité raciste, affichent une tendance à la hausse des crimes racistes enregistrés. Toutefois, en examinant uniquement les années les plus récentes – soit 2006 et 2007 – seuls cinq États membres sur 12 qui collectent suffisamment d'informations fournies

¹ Directive 2000/43/EC.

par la justice pénale sur les crimes à caractère raciste, ont connu une hausse des crimes racistes enregistrés, alors que sept de ces 12 pays ont affiché une tendance à la baisse.

En 2007, dans 14 des 27 États membres – à savoir la majorité – on constate soit une absence totale de données officielles et publiques sur les crimes racistes fournies par la justice pénale, soit de rares signalements de procédures judiciaires. Neuf États membres disposaient d'un «bon» mécanisme de recueil statistique pour enregistrer les crimes à caractère raciste et trois États membres étaient dotés d'un dispositif pouvant être considéré comme «exhaustif».

Racisme et discrimination dans les domaines de la vie sociale

Le domaine de l'emploi

Étant donné le peu de données sur les plaintes, il est nécessaire de se tourner vers les statistiques et enquêtes officielles plus vastes pour avoir un éclairage sur le problème de la discrimination au sein du marché du travail. Toutefois, comme indiqué dans les précédents rapports de la FRA et de l'EUMC, les pratiques nationales en matière de collecte et d'utilisation des statistiques sur l'origine ethnique ou nationale restent hétérogènes au sein de l'UE, allant d'un encouragement officiel à une interdiction légale. Comme ce fut le cas les années précédentes, des enquêtes statistiques ont identifié en 2008 une diminution des chances de trouver un emploi pour les immigrés et les minorités, qui ne peut être expliquée par des facteurs tels que le niveau d'études.

Dans quatre États membres, des cas d'annonces d'offre d'emploi directement discriminatoires furent recensés, dans lesquelles il est par exemple énoncé que seuls les ressortissants nationaux peuvent postuler. L'illégalité de telles annonces fut fermement soulignée en 2008 dans un important jugement de la Cour de Justice de l'UE, l'affaire *Feyrn*, qui fut le premier jugement substantiel de la Cour concernant l'interprétation de la directive sur l'égalité raciale.

Le domaine du logement

À l'instar du marché du travail, les preuves de discrimination dans l'accès au marché du logement des immigrés, Roms, réfugiés et demandeurs d'asile sont mises en évidence de façon plus convaincante par des projets de recherche spécifiques, des enquêtes sur les ménages et des enquêtes d'instances officielles que par des statistiques. Par exemple, dans trois États membres, des tests de discrimination effectués par des chercheurs ont révélé que les personnes issues de l'immigration ou ayant des noms à consonance «étrangère» sont discriminées dans l'accès au logement.

En août 2008, une étude du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés sur la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés en Europe Centrale a révélé que les propriétaires demandaient des loyers et des cautions plus élevés aux réfugiés qu'aux locataires locaux, et que leur caution ne leur était pas souvent restituée au moment de leur départ. Le même rapport indique que les réfugiés pouvaient être exclus du système de logement public et pouvaient rencontrer d'autres problèmes tels que le refus des propriétaires privés de conclure des contrats officiels afin d'éviter de payer des impôts.

En ce qui concerne la communauté rom, des cas de discrimination directe et indirecte et d'évictions forcées ont été signalés dans 16 États membres pendant l'année 2008.

Le domaine de l'éducation

Alors que d'un point de vue juridique, la plupart des États membres proposent un libre accès à l'éducation, les groupes vulnérables ont en pratique des difficultés à accéder à un enseignement de qualité. Ceux qui sont particulièrement affectés par des barrières pratiques à l'éducation sont les Roms, Sintis et Travellers de même que les enfants de demandeurs d'asile et de migrants sans-papiers.

Quatre États membres seulement disposent de systèmes nationaux permettant de surveiller les cas d'incidents racistes dans le domaine de l'éducation. Les incidents racistes et pratiques discriminatoires signalés à la FRA en 2008 dans dix États membres englobent les contenus problématiques dans les manuels et les revues scolaires, le profilage ethnique au cours d'un voyage scolaire, la ségrégation d'élèves roms, le placement injustifié d'enfants roms dans les établissements pour les élèves présentant des besoins particuliers, la violence et les discours de haine tenus à l'encontre d'élèves issus de minorités par leurs camarades, les discours de haine tenus par des enseignants à l'encontre d'élèves issus de groupes minoritaires, la discrimination linguistique dans l'accès à l'éducation, et discrimination islamophobe.

Les données disponibles montrent que dans de nombreux États membres de l'UE, les migrants et les minorités sont surreprésentés dans les établissements d'enseignement « spécialisé », ce qui réduit leurs chances de réussite scolaire et professionnelle.

Le domaine de la santé

Comme l'avait noté la FRA dans ses rapports annuels antérieurs, les problèmes d'accès aux services de santé concernent en particulier les personnes immigrées en situation irrégulière, les déboutés du droit d'asile et les membres des communautés roms. Certaines barrières comme la langue, la religion ou la culture peuvent aussi entraver l'accès aux soins alors que dans bien des cas, les immigrés

clandestins et les déboutés du droit d'asile n'ont accès qu'aux soins d'urgence, qui sont définis différemment à travers l'UE.

En 2008, certains rapports décrivaient différents aspects des problèmes rencontrés par les migrants et les minorités en matière de santé, qu'il s'agisse d'exclusion, de discrimination ou de sensibilité interculturelle. Certains d'entre eux ont examiné les problèmes spécifiques rencontrés par des femmes migrantes dans l'accès aux services de santé ; d'autres ont révélé que les services étaient compromis par un manque d'informations multilingues de même que par un manque de formation interculturelle du personnel.

L'enquête EU-MIDIS de la FRA menée en 2008 révèle que le degré de discrimination perçue dans le domaine de la santé est généralement faible chez les migrants et les minorités dans l'UE. Les Roms représentent toutefois une exception: en moyenne, 17 % des Roms interrogés dans sept États membres ont indiqué avoir eu le sentiment d'être victimes de discrimination par le personnel de santé (médical ou autre) au cours des 12 derniers mois.

L'évolution des droits fondamentaux dans l'UE

Cette partie du rapport annuel propose une vue d'ensemble des évolutions constatées dans les États membres et au niveau de l'UE dans les domaines autres que la discrimination fondée sur la « race » ou l'appartenance ethnique couverts par le cadre pluriannuel de l'Agence pour l'année 2008. Elle décrit donc les évolutions survenues sur l'année, qui concernent les discriminations fondées sur le sexe, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle et leurs combinaisons. Cette partie traite ensuite des évolutions sous les rubriques suivantes : « l'indemnisation des victimes », « les droits de l'enfant », « le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés », « les visas et les contrôles aux frontières », « la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci », « la société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel » et enfin « l'accès à une justice efficace et indépendante ».

Au niveau de l'UE, une des évolutions les plus significatives en 2008 fut la publication par la Commission européenne de la proposition de directive du Conseil² en vue d'étendre la protection contre la discrimination (fondée sur la religion, les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle), actuellement couverte par la directive cadre sur l'emploi, aux domaines de la protection sociale, les soins de santé, l'éducation et l'accès à des biens et services et la délivrance de biens et services. Cela permettrait de renforcer la protection en adéquation avec la directive relative à l'égalité raciale.

² COM(2008)426 final, 2 juillet 2008.

Certaines évolutions concernant certaines questions au niveau national et européen étaient étroitement liées. Par exemple, nombreux sont les États membres qui ont vu leurs mesures pour la compensation des victimes de crimes violents être améliorées ; au niveau européen, l'accès à l'indemnisation des victimes dans les situations transfrontalières a été facilité par l'introduction de la Directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

Au sujet du droit des enfants, quelques États membres ont amélioré les initiatives nationales pour protéger les enfants de l'exploitation et des infractions sexuelles. Au niveau européen, la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels est ouverte à la ratification.

La directive de 2008 relative aux normes et procédures communes concernant le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier assure une période de détention aussi courte que possible (et pour la détention de mineurs, une détention en dernier recours). En même temps, un certain nombre d'États membres étaient en 2008 la cible de critiques venant d'organes de protection des droits de l'homme, au sujet de la détention et le traitement général des demandeurs d'asile.

Dans de nombreux États membres, certaines évolutions concernant l'usage et l'abus de la vidéosurveillance et des données personnelles sont survenues en 2008 avec quelques initiatives venant des autorités nationales critiquées par des médiateurs et des organismes de protection des droits de l'homme. Au niveau européen, la Cour européenne des droits de l'homme a rendu deux arrêts défavorables contre un État membre pour absence de contrôle ou de garanties par une autorité indépendante dans la mise en œuvre de mesures de surveillance.

Question liées aux droits fondamentaux relevant des activités de l'Agence en 2008

La section suivante du rapport annuel aborde le travail que la FRA a fourni en 2008 en termes de projets de recherche, de compte-rendu d'incidents et d'avis. Pendant que la plupart de ses activités furent définies dans le programme de travail 2008 de la FRA, certaines ont été entreprises suite à des demandes spécifiques de données, de recherches ou d'avis émanant du Parlement européen ou de la Commission européenne.

Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre

En juin 2007, le Parlement européen a demandé à la FRA de recueillir des données complètes d'ordre juridique et social sur les incidents et les manifestations liés à l'homophobie et aux questions connexes dans les 27 États membres. La

première partie du projet correspondait à une analyse juridique, publiée en juin 2008. Le rapport identifie les écarts nationaux entre les États membres en termes de niveau de protection contre la discrimination pratiquée à l'encontre des personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transgenres (LGBT).

Le second rapport qui analyse la situation sociale et qui a été publié au début de l'année 2009, révèle que les personnes LGBT de tous les États membres sont victimes de discrimination, d'intimidation et de harcèlement. Elles adoptent souvent une stratégie d'invisibilité de peur d'être exposées à la discrimination, l'homophobie et la transphobie, ce qui explique le nombre relativement bas de cas de discrimination dans ce domaine signalés à travers l'UE.

Les deux rapports visent à établir une base de connaissances, à partir de laquelle des recommandations pourront être proposées pour aborder les problèmes identifiés, notamment au niveau de la législation européenne relative à la lutte contre la discrimination.

L'enquête EU-MIDIS

Les rapports annuels de l'Agence sur la situation en matière de racisme et de xénophobie dans l'UE ont toujours mis l'accent sur le manque de données pertinentes, globales et comparables sur les expériences des minorités vulnérables en matière de discrimination et de victimisation, et ce, dans la plupart des États membres. Ces lacunes nuisent au développement de politiques reposant sur des observations factuelles à même de traiter les problèmes de discrimination et de victimisation. Face à cette situation, l'Agence a réalisé en 2008 son propre exercice de collecte de données – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – afin de répondre au problème que pose l'insuffisance de données inappropriées.

EU-MIDIS est la première enquête réalisée à l'échelle de l'UE utilisant un même questionnaire traduit pour l'étude de groupes d'immigrés et de minorités ethniques sélectionnés dans tous les États membres, ce qui rend possible une comparaison des résultats entre les différentes populations minoritaires et entre les pays. Au total, 23 565 personnes issues de l'immigration ou appartenant à des minorités ethniques ont été interrogées.

Le questionnaire couvrait les expériences en matière de discrimination dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, du logement, de la santé, des services sociaux et des services aux consommateurs, ainsi que les expériences de victimisation criminelle qui concernent les atteintes à la propriété, les agressions et les menaces, le harcèlement et la corruption, de même que les contacts avec les forces de l'ordre et les services de contrôle aux douanes et aux frontières. Il couvrait également la sensibilisation aux droits dans le domaine de la non discrimination.

Les résultats sont diffusés dans un premier temps dans le cadre d'une série de rapports succincts sur les «Données en bref». L'Agence compte publier à la fin de l'année 2009 le rapport complet sur les résultats qui sera suivi en temps voulu par la diffusion de l'ensemble des données de l'enquête.

Racisme et marginalisation sociale

Compte tenu des préoccupations de l'impact de la marginalisation sociale sur la population musulmane croissante en Europe, l'Agence a entrepris une étude qualitative en 2008 dans le but d'explorer les expériences et les attitudes en matière de racisme, de discrimination et de marginalisation sociale parmi les jeunes musulmans et non musulmans de 12 à 18 ans dans trois États membres : la France, l'Espagne et le Royaume-Uni. Le but était d'étudier les liens entre d'une part les attitudes et expériences précitées des jeunes musulmans et non musulmans et d'autre part, leur réactions et/ou activités en matière de légitimation du comportement antisocial violent, et criminel.

Les résultats viseront non seulement à faire apparaître les similitudes et les différences dans les attitudes et expériences des jeunes, mais aussi à tirer des conclusions permettant aux responsables politiques d'aborder de façon plus efficace les problèmes de racisme et/ou de marginalisation sociale, ainsi que leurs conséquences pour les jeunes générations.

Aborder le profilage ethnique discriminatoire

En 2008, l'Agence a réalisé une étude ciblée sur le thème des pratiques discriminatoires de profilage ethnique par les services d'ordre, et services de contrôle aux douanes et aux frontières. Une équipe de chercheurs expérimentés a réalisé une série d'entretiens approfondis auprès du personnel de ces services dans différents États membres, en couvrant entre autres, les bonnes pratiques ou les pratiques prometteuses qui reconnaissent et luttent contre le profilage discriminatoire. L'étude a permis d'élaborer un guide des bonnes pratiques en vigueur dans l'UE.

Indicateurs relatifs aux droits de l'enfant

En 2007, la Commission européenne a demandé à la FRA d'élaborer des indicateurs permettant de mesurer la façon dont les droits de l'enfant sont mis en œuvre, protégés, respectés et promus dans l'UE. Le travail a démarré en décembre 2007 avec un recensement des indicateurs figurant dans un grand nombre d'articles et d'études au niveau international, au niveau communautaire, et spécifiquement en rapport avec les droits et le bien-être des enfants. Cette étape a été suivie par une consultation structurée d'un vaste réseau interdisciplinaire d'experts, englobant une réunion et des entretiens individuels avec des représentants des Nations Unies, de l'UE, d'ONG et d'organisations internationales.

Le travail de l'Agence à cet égard a pour objet de concevoir une «boîte à outils» pour l'évaluation de l'impact des législations et politiques communautaires sur la situation des enfants et l'expérience sur le terrain, en allant au-delà du simple examen des lacunes et en assurant un suivi plus constructif des accomplissements dans le domaine des droits de l'enfant.

Traite des enfants

La traite des êtres humains, et notamment des enfants, fait partie depuis longtemps des sujets de préoccupation de la communauté internationale. Sur la base de l'étude générique effectuée par la FRA en 2008 pour développer les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, l'Agence a lancé une étude afin d'analyser de manière comparative les instruments juridiques appropriés au niveau national et au niveau de l'UE, ainsi que les données judiciaires et la jurisprudence pertinentes.

La comparaison des dispositions et des pratiques juridiques concernant la traite des enfants dans les États membres de l'UE met en évidence l'existence d'un tableau très varié. Il existe de grandes différences dans les lois pénales en question qui sanctionnent la traite des enfants, mais aussi dans les formations à la disposition des professionnels, dans la disponibilité des centres d'hébergement des victimes de traite, de même que dans la collecte de données sur le sujet.

Il manque au cadre juridique légal de l'UE une définition claire de la traite des enfants, définition qui n'est pas uniforme au niveau des États membres. L'étude conclut que l'adoption d'une définition claire et sans équivoque qui serait appliquée dans tous les États membres, présenterait une étape majeure dans l'atteinte d'une réponse commune à la traite des enfants, à la fois en termes de formulation de politiques préventives et répressives, et de collecte de données.

Projet pilote sur les médias

Les travaux effectués antérieurement par l'Agence sur les médias avaient montré la nécessité des méthodes comparatives appropriées pour analyser le contenu des médias des différents États membres. C'est pourquoi le projet pilote sur les médias a donc été élaboré pour tester et optimiser les méthodologies destinées aux analyses comparatives et multinationales des médias. Le projet a analysé quatre journaux quotidiens dans six États membres : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Hongrie, la Pologne et le Royaume-Uni, en examinant un total de 43 741 articles.

L'analyse décrit les caractéristiques communes observées dans la représentation des différents groupes et points de vue dans la couverture par les médias et au traitement du racisme, de la discrimination, de la diversité, de l'intégration et de la migration dans les différents journaux. Le projet traite des questions suivantes: à qui donne-t-on la parole dans les articles portant sur les questions relatives aux minorités? Dans quels contextes les acteurs minoritaires

sont-ils représentés dans les journaux? Est-ce que les attributs utilisés dans la représentation des acteurs sont majoritairement positifs, négatifs ou neutres? Est-ce que l'auteur de l'article, de même que le genre, l'étendue et la taille de l'article ont un impact significatif sur la représentation des minorités?

Les résultats seront rendus publics dans le courant de la seconde moitié de 2009.

Comptes rendus d'incidents et avis

Les comptes rendus d'incidents élaborés par la FRA sont incités par des situations qui exigent un examen supplémentaire en vue d'évaluer si les droits fondamentaux ont été respectés, ou non, et d'identifier les informations pertinentes qui permettront à l'Agence ou aux institutions européennes de prendre des mesures à l'avenir. Suite aux violentes émeutes contre les Roms qui se sont produites dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en mai et juin 2008, la FRA a commandé un «compte rendu d'incidents» au point focal national italien. Le rapport qui en résulte, intitulé *Attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli à Naples, en Italie* a été préparé en août 2008 et mis à disposition du Parlement européen. Le compte rendu de la FRA a servi de base au rapport élaboré par la délégation de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen suite à sa visite en Italie en septembre 2008.

Un avis a été demandé à la FRA par la présidence de l'Union européenne le 3 septembre 2008 concernant la proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR)³ à des fins répressives. Il s'agissait de la première demande d'avis en matière de droits fondamentaux reçue par la FRA de la présidence de l'Union européenne. La FRA a rendu son avis, ainsi que d'autres institutions et organismes également consultés: le Contrôleur européen de la protection des données, le groupe de travail Article 29 et le groupe de travail sur la police et la justice.

3 COM (2007) 654

Introduction

Ce rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) couvre les informations, les événements et les développements au sein de l'Union européenne (UE) en 2008.

Le rapport couvre désormais des champs thématiques plus larges que lors des précédents rapports. Comme ce fut le cas les années passées, il couvre le thème « du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée », en se basant sur les informations fournies par les 27 points focaux nationaux RAXEN de l'Agence, à raison d'un par État membre.

En février 2008, le premier cadre pluriannuel (MAF) de la FRA à être adopté, établissait les nouveaux domaines d'action thématiques de l'Agence pour les cinq prochaines années, en respectant les priorités de l'Union européenne dans le domaine des droits de l'homme. Ce cadre pluriannuel englobe toujours parmi ses domaines d'action thématiques la lutte contre le racisme, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée, mais comprend également un large éventail de domaines supplémentaires, relatifs aux droits de l'Homme, tels que l'indemnisation des victimes, les droits de l'enfant, le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés, les visas et les contrôles aux frontières, la participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci, la société de l'information, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel, de même que l'accès à une justice efficace et indépendante.

Compte tenu de son mandat élargi, l'Agence a créé FRALEX, un second groupe de collecte d'informations. FRALEX est un groupe composé d'experts juridiques de tous les États membres, contractuellement engagés avec l'Agence de délivrer diverses données, rapports et analyses concernant les droits fondamentaux. FRALEX a fourni à l'Agence, pour la première fois pour ce rapport annuel, des informations provenant des 27 États membres qui concernent tous les domaines du cadre pluriannuel.

La première partie de ce rapport examine les développements clés survenus dans l'UE pendant l'année 2008. La première section se concentre sur les développements dans les domaines du racisme et de la discrimination, en se basant sur les informations fournies par le groupe RAXEN. La seconde section couvre les informations liées aux autres domaines thématiques du cadre pluriannuel relatifs aux droits fondamentaux fournies par le groupe FRALEX, en se penchant tour à tour sur les développements au niveau national et européen. Enfin, la seconde partie du rapport traite des activités de l'Agence sur les questions des droits fondamentaux en 2008, en couvrant les projets de recherche, les comptes-rendus d'incidents et les avis de la FRA.

PARTIE I: PRINCIPALES ÉVOLUTIONS EN 2008

1. Racisme et discrimination dans l'UE

1.1. Organismes de promotion de l'égalité et mécanismes de réclamations en vertu de la directive sur l'égalité raciale

Cette section donne un aperçu de l'état de mise en œuvre de la directive sur l'égalité raciale⁴, en s'intéressant aux fonctions des organismes de promotion de l'égalité, et notamment aux mécanismes de plainte. Les États membres ont le devoir de veiller à ce que les directives européennes aient un effet juridiquement contraignant au niveau national, en permettant aux citoyens de jouir pleinement de leurs droits en vertu du droit communautaire. En tant que «gardienne des traités», la Commission est responsable de garantir la bonne mise en œuvre de la directive dans les États membres. Dans le cadre de ce mandat, la Commission a transmis des «avis motivés» à 17 États membres et des mises en demeure à quatre d'entre eux, indiquant que la transposition de la directive n'était pas satisfaisante au cours de l'année 2007.⁵ Si la Commission ne peut garantir la bonne transposition de la législation volontairement après une période de négociation, elle peut en dernier ressort recourir à une action en justice devant la Cour de justice des Communautés européennes. En 2008, la Commission a clôturé les procédures à l'encontre de la Grèce, mais celles à l'encontre d'autres États membres n'ont pas encore été officiellement clôturées.⁶

4 Directive 2000/43/CE

5 17 États membres ont reçu un avis motivé pour mauvaise transposition: Belgique, Danemark, France, Grèce, Irlande, Italie, Portugal, Suède, Royaume-Uni, Lettonie, Lituanie, Pologne, Estonie, Slovaquie, République tchèque et Finlande. Une lettre de mise en demeure complémentaire a été envoyée aux Pays-Bas et à Malte, alors que l'Autriche et l'Allemagne ont reçu des lettres de mise en demeure. Document de travail des services de la Commission, *Situation in the Different Sectors*, SEC(2008) 2854, p. 60. En 2004 et 2005, la Commission a obtenu des déclarations de non-conformité de la CJCE conformément à l'article 226 concernant le Luxembourg (Affaire C-320/04 rendue le 24 février 2004), l'Autriche (Affaire C-335/04 4 mai 2005), l'Allemagne (Affaire C-329/04 28 mai 2005), et la Finlande (Affaire C-327/04 rendue le 24 février 2005). Aucune de ces affaires n'a encore conduit la Commission à demander un second arrêt de la CJCE en vertu de l'article 228.

6 Voir décision de la Commission n° 2005/2356, 18 septembre 2008.

Fin 2008, la Cour de justice des Communautés européennes avait rendu un arrêt interprétatif de la directive sur l'égalité raciale. L'arrêt *Feryn*⁷ revêt une importance particulière pour son interprétation large de la «discrimination directe» qui peut être constatée suite à la simple publication d'une politique discriminatoire en matière d'emploi, même en l'absence de plaignant identifié (pour des informations détaillées sur cette affaire, voir section 2.2.2).

Il convient de souligner que la majorité des États membres (18) ont bien suivi le modèle de la directive – alors que quatre autres vont dans ce sens – en étendant le champ d'application de la discrimination interdite au-delà du contexte de l'emploi eu égard à d'autres motifs de discrimination, notamment l'orientation sexuelle.⁸ La majorité des États membres n'ont ainsi déjà tenu compte d'aucune «hiérarchie» artificielle des motifs de discrimination. Cette tendance est reflétée dans la proposition de la Commission européenne en faveur d'une directive «horizontale» offrant le même degré élevé de protection à tous les motifs de discrimination sur un pied d'égalité, qui a été saluée par la FRA.⁹ Il convient de noter que la proposition de directive portant sur plusieurs motifs de discrimination respecte pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité, en ce qu'elle permet que les décisions concernant l'organisation et le contenu de l'enseignement, la reconnaissance de la situation maritale ou familiale, l'adoption, les droits en matière de procréation et autres questions similaires soient prises au niveau national dans la mesure où elles sont conformes au droit communautaire en vigueur (par exemple, concernant la liberté de circulation).

1.1.1. Fonctions et tâches des organismes de promotion de l'égalité

Il existe différents types d'organismes de promotion de l'égalité dans l'Union européenne, car leurs tâches peuvent inclure la totalité ou certains des aspects suivants: (1) promotion de la législation et des bonnes pratiques en matière d'égalité, y compris la préparation de rapports ou d'enquêtes et le traitement des recommandations des autorités; (2) aide aux victimes, notamment en facilitant le dépôt de plaintes auprès des tribunaux; (3) services de médiation, à savoir tenter de parvenir à un règlement à l'amiable entre la victime et l'auteur du délit; et/ou (4) règlement quasi-judiciaire des conflits avec l'adoption de sanctions ou ordonnances contraignantes, soumises à l'examen des tribunaux. Les deux premières fonctions doivent être exercées par les organismes de promotion de l'égalité de traitement établis en vertu de l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale. Les autres

7 Affaire C-54/07 *Feryn*, arrêt du 10 juillet 2008, cf. <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Sumbmit=rechercher&numaff=C-54/07>

8 FRA, *Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States: Part I – Legal Analysis* (Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les États membres de l'UE, Partie I – Analyse juridique), FRA 2008, p. 36, disponible à l'adresse <http://www.fra.europa.eu>.

9 Commission européenne [Bruxelles, 2.7.2008 COM(2008) 426 final 2008/0140 (CNS)], *Proposition de directive du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de religion ou de convictions, de handicap, d'âge ou d'orientation sexuelle*, disponible à l'adresse <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=477&langId=fr> (15.12.2008)

fonctions sont tout aussi importantes et pourraient, idéalement être assumées par ces organismes. Toutefois, comme l'a souligné un récent rapport de la FRA, ces fonctions peuvent être difficiles à concilier lorsqu'elles sont menées par un seul organisme:¹⁰ par exemple, les organismes de promotion de l'égalité habilités à aider et conseiller les victimes peuvent être perçus par les auteurs présumés, dans le cadre des médiations, comme prenant parti pour la victime, ce qui nuit à leur efficacité. Il convient de noter que la Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement, l'un des organismes de promotion de l'égalité les plus efficaces dans l'UE, dont la jurisprudence fait autorité même pour les tribunaux, n'aide pas les victimes de discrimination car cette fonction est considérée comme contradictoire par rapport à sa tâche principale d'audition et d'enquête impartiales sur les affaires de pratiques ou comportements discriminatoires (présumés). (Bien que la loi sur l'égalité de traitement autorise la Commission à aller elle-même en justice pour une affaire, elle n'a pas fait jusque-là l'usage de ce pouvoir, mais a préféré une politique active de suivi).

Toutefois, certains organismes de promotion de l'égalité combinent aide aux victimes et fonctions de médiation ou quasi-arbitrales avec l'adoption d'avis. En **Lettonie** par exemple, le *Tiesībsarga birojs* [bureau du Médiateur] peut représenter les victimes de discrimination devant les tribunaux mais il peut aussi assurer la médiation entre la victime et l'auteur présumé et soumettre des avis non contraignants sur les affaires de discrimination présumée qui lui sont présentées. En **Roumanie**, le Conseil national de lutte contre la discrimination peut aider les victimes, mais aussi tenir lieu de médiateur et décider d'imposer des sanctions administratives lorsqu'il décèle un cas de discrimination, sous la supervision des tribunaux administratifs. Une autre solution consiste à opter pour la création d'institutions parallèles, comme en **Autriche** où les commissions pour l'égalité de traitement coexistent avec les institutions de médiation: ces commissions sont des organismes fondamentalement indépendants et impartiaux composés de membres des ministères et de partenaires sociaux, habilités à adopter des recommandations non contraignantes dans le cadre d'une procédure quasi-judiciaire qui peuvent permettre aux parties d'éviter la charge du contentieux devant les tribunaux. Les médiateurs, d'autre part, se voient confier des tâches de conseil et peuvent représenter les victimes devant les commissions pour l'égalité de traitement.

1.1.2. Informations sur les plaintes recueillies par les organismes chargés de la promotion de l'égalité

Des statistiques sur les plaintes ont été collectées par les points focaux nationaux du réseau RAXEN de la FRA de janvier à septembre 2008, bien que des efforts aient été déployés pour collecter des données jusqu'en décembre 2008. Il convient de souligner que les données fournies ne sont pas directement comparables car la période de référence des données sur les plaintes varie, en

¹⁰ FRA, *Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les États membres de l'UE, Partie I – Analyse juridique*, FRA 2008, p. 38-40, disponible à l'adresse <http://www.fra.europa.eu>.

fonction des différentes périodes de rapport des États membres. La comparaison entre États membres est également nuancée par les différences entre les organismes spécialisés à plusieurs égards: des domaines de compétences différents, des méthodes d'enregistrement et de déclaration des plaintes différentes, des pouvoirs de sanctionner la discrimination raciale/ ethnique et leur exercice de ces pouvoirs dans la pratique. Alors que la directive relative à l'égalité raciale établit des normes minimales, elle ne vise pas à harmoniser entièrement la législation en la matière et comme l'a relevé la FRA dans ses rapports précédents, certains États membres sont déjà allés au-delà de ces normes minimales, en assurant une protection plus complète contre la discrimination raciale/ethnique.

Étant donné que les informations pour 2008 ne sont pas toujours complètes, les observations ci-après concernent en grande partie l'année 2007. Toutefois, dans quatre États membres, il n'existait aucune donnée au moment de la rédaction de ce rapport: la **République tchèque** doit encore mettre en place un organisme de promotion de l'égalité, celui du **Luxembourg** n'a été créé qu'en 2008; en **Espagne**, il n'est pas encore opérationnel; en **Pologne**, aucun organisme de promotion de l'égalité tel que défini par l'article 13 de la directive n'existe encore et les organismes recevant les plaintes pour discrimination raciste et xénophobe ne publient pas de statistiques. Étant donné la difficulté pour établir des comparaisons, il n'est possible que de soumettre des remarques d'ordre général concernant les plaintes reçues.

On relève des différences considérables entre les États membres quant au nombre de plaintes officiellement reçues qui, à l'évidence, ne reflètent pas simplement les différences liées à la densité de leur population. Dans trois États membres, moins de dix plaintes ont été enregistrées en 2007: l'**Estonie**, **Malte** et la **Slovénie**. Dans dix États membres, entre dix et cent plaintes ont été enregistrées: la **Bulgarie**, le **Danemark**, la **Grèce**, la **Hongrie**, l'**Irlande**, la **Lettonie**, la **Lituanie**, le **Portugal**, la **Roumanie**, la **Slovaquie**.¹¹ Dans six États membres, cent à 500 plaintes ont été enregistrées: l'**Autriche**, **Chypre**, la **Finlande**, l'**Allemagne**, l'**Italie**, les **Pays-Bas**. Dans quatre États membres, des chiffres assez élevés ont été enregistrés pour 2007: la **Belgique** (1691), la **France** (1690), la **Suède** (905), le **Royaume-Uni** (plus de 3 500 – sur deux années: 2006-2007).

Bien que les variations mentionnées ci-dessus ne permettent pas d'établir une comparaison constructive de la situation sur le terrain, les statistiques relatives aux plaintes permettent de tirer des conclusions concernant l'efficacité des mécanismes de plaintes, comme indiqué dans le précédent rapport annuel de la FRA. Le fait qu'il existe peu de plaintes enregistrées ne saurait être interprété comme une incidence faible de la discrimination; cela peut au contraire suggérer que les victimes ne connaissent pas, ou ne souhaitent pas recourir aux procédures disponibles.

¹¹ Aucune donnée n'était disponible pour 2007. Toutefois, à la date de la collecte des informations en 2008, il s'avère que 14 plaintes avaient été reçues.

Au cours de l'année 2008, de nombreuses données sont venues conforter cette interprétation. Le dernier rapport de l'Eurobaromètre sur la discrimination dans l'UE, concernant les perceptions de la population générale,¹² et la grande enquête de la FRA EU-MIDIS sur les perceptions de la discrimination des immigrés et des minorités ethniques,¹³ démontrent tous deux clairement un manque de connaissances et d'informations concernant l'existence de la législation anti-discrimination et d'organisations enregistrant les plaintes et venant en aide aux victimes.

Le rapport de l'Eurobaromètre de juillet 2008, concernant la connaissance des droits de chacun dans la population générale, indique que seul un tiers des répondants déclare connaître ses droits, en tant que victime de discrimination ou de harcèlement. Les taux les plus faibles ont été enregistrés en Bulgarie (17 %) et en Autriche (18 %).¹⁴

L'enquête EU-MIDIS, qui a été finalisée en décembre 2008, a révélé que la connaissance de la législation anti-discrimination chez les immigrés et les minorités ethniques interrogés est également infime. Concernant la connaissance d'une loi quelconque interdisant la discrimination à l'encontre des immigrés et des minorités ethniques en recherche d'emploi, ils étaient 39 % à répondre de façon négative, et davantage encore, 46 %, ont répondu qu'ils ne connaissaient pas de loi interdisant la discrimination à l'encontre des immigrés et des minorités ethniques à l'intérieur d'un magasin ou y rentrant, un restaurant ou une discothèque, et 44 % ont déclaré qu'ils ne connaissaient pas de loi interdisant la discrimination à l'encontre des immigrés et des minorités ethniques lors de la location ou de l'achat d'un bien immobilier. Il est intéressant de noter qu'un quart des personnes interrogées environ n'ont pas répondu ou ont indiqué ne pas savoir, ce qui suggère un manque de connaissance de la législation pour répondre.

Les informations recueillies pour l'enquête EU-MIDIS laissent penser que la connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité ou une organisation similaire est faible dans la majorité des États membres, ce qui pourrait en partie expliquer la faible incidence des réclamations déposées officiellement. Au moins six répondants sur dix dans chaque pays ne pouvaient citer une seule organisation nationale offrant de l'aide ou des conseils aux personnes ayant subi une discrimination, quel que soit son motif.

Par ailleurs, l'enquête EU-MIDIS souligne que la norme est que les immigrés et minorités ethniques interrogés ne déclarent pas les cas de discrimination, à très peu d'exceptions près. Parmi les incidents déclarés (sur le lieu de la discrimination, ou ailleurs, par exemple, auprès des organismes désignés), la plupart sont survenus

12 Eurobaromètre 296, «*La discrimination dans l'Union européenne: Perceptions, expériences et attitudes*», juillet 2008, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_296_fr.pdf, p.22

13 Les résultats de l'enquête EU-MIDIS seront publiés dans le cadre d'une série de rapports en 2009 et 2010. Veuillez consulter l'adresse suivante www.fra.europa.eu

14 *La discrimination dans l'Union européenne: Perceptions, expériences et attitudes* Eurobaromètre spécial 296, Commission européenne 2008, p. 22

sur le lieu de travail ou dans le milieu scolaire. D'après ces enquêtes, l'absence de déclaration officielle des incidents de discrimination s'explique par le sentiment que «cela ne changerait rien». (Pour de plus amples informations sur l'enquête EU-MIDIS, veuillez consulter la section 4.1 du présent rapport).

On peut également considérer prématuré pour les organismes de promotion de l'égalité de recevoir un nombre entièrement représentatif de plaintes, notamment dans les pays où la tradition ou la culture consistant à adresser des réclamations officielles aux organismes publics reste peu développée chez les victimes de discrimination ou lorsqu'ils ignorent l'existence même ou les compétences de ces organismes. À cet égard, il est essentiel, comme l'a déjà indiqué la FRA par le passé, de mener des campagnes de sensibilisation nationales adressées à des groupes spécifiques présentant un risque de discrimination. D'autres améliorations pourraient être apportées en simplifiant les procédures de réclamations, en garantissant une formation spéciale au personnel s'occupant des victimes de discrimination et en permettant aux organismes de promotion de l'égalité de mener leurs propres initiatives.

Il convient de souligner qu'afin que chacun puisse jouir de ses droits en vertu du droit communautaire et tirer profit de son patrimoine juridique, il doit en être pleinement conscient. À cet égard, l'article 10 de la directive sur l'égalité raciale impose une obligation à tous les États membres de veiller à ce que les dispositions nationales adoptées en application de la directive «soient portées à la connaissance des personnes concernées par tous moyens appropriés et sur l'ensemble de leur territoire». La bonne transposition de la directive exige ainsi des États membres de prendre des mesures appropriées telles que des actions de sensibilisation afin que cette clause soit appliquée.

1.2. Violence et crimes racistes

- En mai 2008, le quartier de Ponticelli à Naples a été le théâtre d'une série d'agressions violentes à l'encontre des Roms, marquée par des incendies criminels dans des camps de Roms qui ont fait l'objet d'une grande attention dans toute l'UE. La police a dû protéger les Roms contre d'autres attaques.¹⁵ (Voir la section 7.1 du présent rapport).
- Le 21 juin 2008, un jeune Juif a été gravement frappé à Paris par plusieurs personnes d'origine maghrébine/ africaine. Le procureur de la République a retenu l'antisémitisme comme facteur aggravant dans les chefs d'accusation, car la victime portait une kippa et l'ont pouvait donc reconnaître qu'il était juif.¹⁶

15 Compte-rendu d'incidents: attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie (FRA, 2008).

16 <http://www.liberation.fr/france/010183857-un-jeune-juif-entre-la-vie-et-la-mort-apres-avoir-ete-lynche>,

La violence et les crimes racistes qui y sont associés permettent d'illustrer la mesure dans laquelle la discrimination, l'antipathie ou la haine envers autrui peut engendrer des blessures substantielles, voire être fatale. Cette section présente l'ampleur et la nature de la violence raciste et des crimes qui y sont associés dans l'UE, notamment les tendances émergentes et les réponses au problème, à partir des données les plus complètes et les plus récentes disponibles pour comparaison. Elle souligne également le problème persistant dans bon nombre d'États membres de données officielles inappropriées de la justice pénale sur la criminalité raciste, ce qui est symptomatique d'un manque d'attention politique et d'affectation de ressources pour traiter le problème. Lorsque les États membres prennent au sérieux la question de la criminalité raciste, ils collectent des données et les utilisent pour établir une politique basée sur des éléments probants et des actions pour traiter ces maux de la société.

1.2.1. Tendances en matière de criminalité raciste

1.2.1.1. Tendances générales

L'Agence considère que douze États membres de l'UE collectent désormais des données pénales suffisamment solides sur la violence et les crimes racistes pour permettre une analyse des tendances du problème. La situation s'est légèrement améliorée par rapport aux années précédentes où seuls onze pays étaient considérés comme tels.

Tableau 1.1 – Tendances en matière de crimes racistes officiellement enregistrés

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% variation 2006-07	% variation 2000-07
Belgique	757 crimes	751	727	848	1 021	1 224	1 359	1 289	- 5,2	+ 8,4
République tchèque	364 crimes	452	473	335	364	253	248	196	- 21,0	- 6,4
Danemark	28 incidents	116	68	53	37	87	96	35	- 63,5	+ 43,2
Allemagne	-	14 725 crimes	12 933	11 576	12 553	15 914	18 142	17 607	- 2,9	+ 3,9 2001-07
France	903 rapports	424	1 317	833	1 574	979	923	707	- 23,4	+ 20,4
Irlande	72 rapports	42	100	62	84	94	173	224	+ 29,5	+ 31,3
Autriche	450 plaintes	528	465	436	322	406	419	752	+79,5	+ 11,7
Pologne	215 crimes	103	94	111	113	172	150	238	+ 58,7	+ 8,2
Slovaquie	35 crimes	40	109	119	79	121	188	155	-17,6	+ 36,2
Finlande	495 crimes	448	364	522	558	669	748	698	- 6,7	+ 6,7
Suède	2 703 crimes	2 785	2 391	2 436	2 414	2 383	2 575	2 813	+ 9,2	+ 0,8
Angleterre & Pays de Galles	47 614 incidents	52 638	54 858	47 810	53 113	56 654	59 071	61 262	+ 3,7	+ 4,0
Écosse	délits		1 699	2 673	3 097	3 856	4 294	4 474	+ 4,2	+ 22,6 2002-07

En examinant les données officielles de justice pénale en matière de crimes racistes, on ne peut comparer directement les informations collectées par les différents États membres car elles sont enregistrées et rapportées différemment dans chaque pays. Toutefois, l'étude des fluctuations des crimes enregistrés au sein d'un même État membre peut mettre en évidence des constantes tant concernant les manifestations de crimes racistes que les évolutions des pratiques d'enregistrement (tout en reconnaissant que les États membres affichant des valeurs absolues faibles ont tendance à connaître les variations de taux les plus importantes d'une année sur l'autre). En gardant ces éléments à l'esprit, le tableau 1.1 fournit les éclairages suivants:

- au cours de la période 2000-2007, 11 États membres sur 12 ayant collecté suffisamment de données de justice pénale sur les crimes racistes, affichent une tendance à la hausse des crimes racistes enregistrés. Seule la **République tchèque** a connu une baisse;

- toutefois, en examinant uniquement les dernières années - 2006 - 2007 – seuls cinq États membres sur 12 ont connu une hausse des crimes racistes enregistrés: l'Irlande, l'Autriche, la Pologne, la Suède et le Royaume-Uni (tant l'Angleterre et le Pays de Galles que pour l'Écosse), alors que sept pays ont affiché une baisse: la Belgique, la République tchèque, le Danemark, l'Allemagne, la France, la Slovaquie et la Finlande.

Somme toute, en observant les tendances globales à long terme des crimes racistes enregistrés de 2000 à 2007, il en ressort une hausse globale. Toutefois, l'évolution des crimes enregistrés uniquement pour la dernière année pour laquelle des statistiques sont disponibles, reflète un tableau moins sombre.

1.2.1.2. Antisémitisme

Seuls six États membres collectent des données suffisamment solides de justice pénale permettant une comparaison des tendances en matière de crimes antisémites.

Tableau 1.2 – Tendances en matière de crimes antisémites enregistrés¹⁷

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% variation 2006-07	% variation 2001-07
Autriche	3	20	9	17	8	8	15	+ 87,5	+ 105,9
France	219	936	601	974	508	571	386	- 32,4	+ 47,6
Allemagne	1 629	1 594	1 226	1 346	1 682	1 662	1 561	- 6,1	+ 0,4
Pays-Bas¹⁸	41	60	50	58	65	108	50	- 53,7	+ 11,7
Suède	115	131	128	151	111	134	118	- 11,9	+ 2,0
Royaume-Uni	310	350	375	532	455	594	561	- 5,6	+ 12,1

17 Outre les États membres mentionnés ici, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme en Belgique a également publié des statistiques officielles sur les plaintes pour antisémitisme mais ces statistiques ne traitent pas uniquement les crimes racistes. Pour des informations plus détaillées, veuillez consulter *Anti-Semitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008*. (L'antisémitisme: bref état des lieux de la situation dans l'Union européenne 2001-2008) FRA 2009.

18 Statistiques du ministère public des Pays-Bas: nombre d'incidents discriminatoires où l'antisémitisme a été identifié.

En examinant le tableau 1.2, on constate que les tendances des crimes antisémites enregistrés sont très différentes entre les taux de variation de 2006 à 2007 et ceux de la période 2001-2007.

Entre 2006 et 2007, cinq États membres avaient enregistré une baisse des crimes antisémites enregistrés, alors que sur la période 2001-2007 cinq ont connu une hausse générale ; un État membre, l'**Allemagne**, affiche un taux stable. L'augmentation relativement importante des crimes antisémites en **Autriche** est la conséquence du faible nombre global d'incidents et ne constitue pas une évolution significative. Le déclin des crimes antisémites enregistrés entre 2006 et 2007 pourrait refléter un certain nombre d'éléments – dont le statut du conflit israélo-palestinien au cours de cette période, qui dans des pays tels que la **France**, se manifeste souvent au niveau local par des tensions entre les communautés juives et musulmanes. Toutefois, la tendance globale sur 2001-2007 montre que la France a connu une hausse générale importante des crimes antisémites enregistrés.

1.2.1.3. Extrémisme de droite

Seuls quatre États membres ont collecté des données suffisamment solides de justice pénale permettant une comparaison des tendances en matière de crimes d'*extrême droite*.

Tableau 1.3 – Tendances en matière de crimes d'extrême droite enregistrés

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	% varia- tion 2006-07	% varia- tion 2000-07
Autriche	291	301	261	264	189	188	204	280	+ 37,3	+ 1,2
Allemagne	-	10 054	10 902	10 792	12 051	15 361	17 597	17 176	- 2,4	+ 9,8 2001-07
France	207	198	179	148	461	419	301	247	- 17,9	- 17,9
Suède	566	392	324	448	306	292	272	387	+ 42,3	- 1,5

En examinant le tableau 1.3, on constate que les tendances des crimes d'extrême droite enregistrés sont très différentes entre les taux de variation de 2006 à 2007 et ceux de la période 2000-2007.

Entre 2006 et 2007, deux États membres ont connu une forte tendance à la hausse des crimes d'extrême droite enregistrés – l'**Autriche** et la **Suède** – alors que deux autres ont affiché une baisse – l'**Allemagne** et la **France**. En comparaison, pour la période 2000-2007, l'Autriche a enregistré une légère hausse et l'Allemagne une forte hausse, alors que la Suède affiche une légère baisse et la France, une forte baisse. Un élément récent mentionné par le réseau RAXEN de l'Agence en 2007

et 2008, est la hausse des crimes «haineux» d'extrême droite sur l'internet. Ainsi, les hausses sur la période 2006-07 pourraient refléter les récents efforts des États membres de mieux enregistrer les crimes haineux sur l'internet.

1.2.1.4. Les données de justice pénale et leurs limites

Les données de justice pénale disponibles sur les crimes racistes permettent à la FRA d'évaluer la qualité des dispositifs de collecte de données des États membres d'une année sur l'autre, et de classer les pays dans l'une des quatre catégories ou niveaux; considérant que le niveau 1 correspond à une collecte de données exhaustive et le niveau 4 à l'absence de données. Cette classification reflète la qualité globale, le niveau de détail et le fonctionnement des dispositifs de collecte de données et n'est pas un simple comptage du volume d'incidents enregistrés.

Le tableau 1.4 montre la classification de chaque État membre par rapport aux données de 2007 (qui constitue l'année la plus complète de collecte de données à travers l'UE) et indique toute évolution par rapport à la classification de l'année précédente.

Tableau 1.4: Qualité des mécanismes de collecte des données officielles de la justice pénale sur les crimes et la violence racistes dans l'UE-27 – illustrant l'évolution des niveaux entre les rapports 2008 et 2009 de la FRA

<p>NIVEAU 1 Exhaustif Collecte de données détaillée, incluant des précisions sur les victimes, les auteurs d'infractions, les lieux des faits, etc.</p>	<p>NIVEAU 2 Bon Existence d'un système d'enregistrement des incidents/ crimes, et/ou d'un système axé sur l'<i>extrémisme de droite</i>*</p>	<p>NIVEAU 3 Limité Rares signalement de procédures d'enquête et de poursuites judiciaires (informations détaillées souvent disponibles uniquement sur demande) ou focalisation sur la <i>discrimination en général</i>*</p>	<p>NIVEAU 4 Absence de données officielles Aucune donnée officielle recueillie ou directement accessible dans le domaine public</p>
<p>Finlande Suède Royaume-Uni</p>	<p>Autriche* Belgique ← République tchèque Danemark France Allemagne* Irlande Pologne Slovaquie</p>	<p>Bulgarie Chypre ← Estonie Hongrie Lettonie Lituanie Luxembourg* Pays-Bas Slovénie</p>	<p>Grèce Italie ← Malte ← Portugal → Roumanie Espagne</p>

En 2007, dans 15 États membres sur 27 - à savoir la majorité – on constate soit une absence totale de données officielles et publiques de la justice pénale disponibles sur les crimes racistes (niveau 4) ou des informations limitées sur quelques affaires (niveau 3).

En 2007, neuf États membres disposaient d'un «bon» mécanisme de collecte de données pour enregistrer et rendre compte des crimes racistes (niveau 2) et trois États membres étaient dotés d'un dispositif pouvant être considéré comme «exhaustif» (niveau 1).

En comparant ces résultats à ceux du rapport sur le racisme et la xénophobie de 2008 de l'Agence, qui examinait la qualité des dispositifs de collecte de données par rapport aux données de 2006, cinq pays ont changé de catégorie, à savoir:

- la **Belgique** est passée du niveau 3 au niveau 2 dans la reconnaissance de la qualité et du niveau de détail des données disponibles pour 2007;
- **Chypre** est passé du niveau 4 au niveau 3, reconnaissant ainsi le fait que certaines données limitées sont désormais disponibles pour 2007;
- **l'Italie, Malte** et le **Portugal** ont été rétrogradés du niveau 3 au niveau 4, reflétant ainsi le fait qu'ils n'ont pas collecté de données sur les crimes racistes ou ne les ont pas mis à disposition pour 2007;
- la **Grèce** et **l'Espagne** restent dans la catégorie la plus faible, à savoir le niveau 4, comme c'est le cas depuis que l'Agence a commencé à examiner la qualité des dispositifs de collecte de données des États membres.

Globalement, la situation est contrastée avec des améliorations mais également des détériorations de la qualité des mécanismes de collecte de données sur les crimes racistes dans les États membres. L'on constate de façon assez décevante que **l'Italie, le Portugal** et **Malte** n'ont pas confirmé les améliorations enregistrées au cours des années précédentes concernant la qualité et la disponibilité des données.

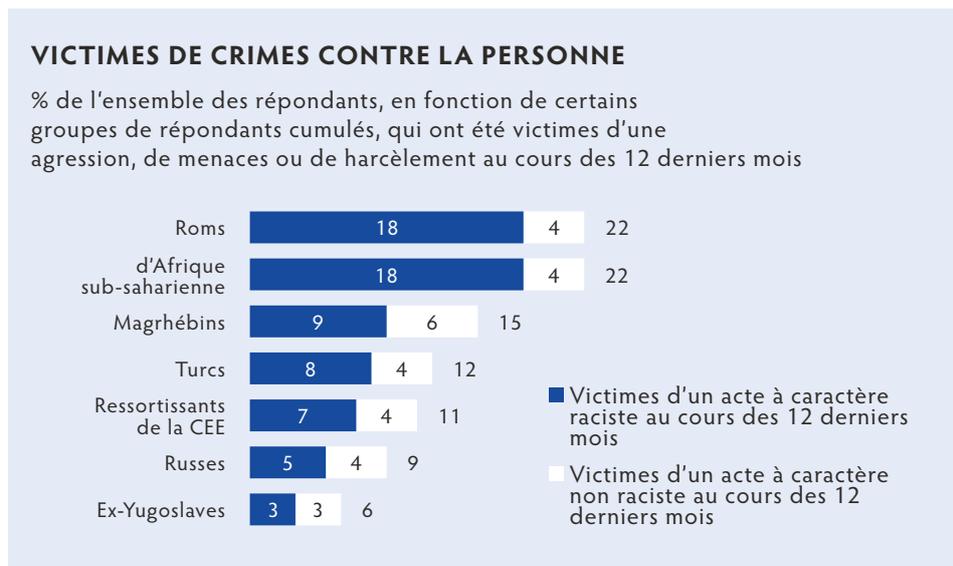
1.2.1.5. Les données de la FRA sur les crimes racistes - EU-MIDIS

Étant donné les limites affichées dans de nombreux États membres en matière de collecte de données officielles de justice pénale sur les crimes à l'encontre des minorités et les crimes à motivation raciste, la FRA a lancé une enquête dans toute l'UE afin d'étudier, entre autres, les expériences de certaines minorités en matière de victimisation criminelle, notamment pour savoir si elles considéraient que cette victimisation revêt une motivation raciale/ ethnique [voir section 4.1 pour de plus amples informations sur l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination de l'Agence (EU-MIDIS)]. Au total, 23 565 personnes issues

des minorités dans les 27 États membres de l'UE ont été interrogées dans le cadre d'entretiens en face à face pour cette enquête dont le travail sur le terrain s'est finalisé en novembre 2008.

Une analyse complète et détaillée des résultats EU-MIDIS sera disponible dans le cadre d'une série de rapports FRA en 2009 et 2010. Toutefois, la figure 1.1 permet d'illustrer la fréquence des crimes et des crimes racistes à l'encontre des minorités en Europe, qui continuent d'être insuffisamment déclarés, enregistrés et poursuivis par les agences responsables du maintien de l'ordre et de justice pénale. Étant donné que l'enquête EU-MIDIS n'a porté que sur certaines minorités dans certains États membres, les chiffres ci-dessous ne permettent de brosser qu'un portrait partiel d'une réalité peu documentée pour beaucoup de groupes vulnérables dans l'UE.

Figure 1.1: EU-MIDIS: Victimes de crimes contre la personne



La figure 1.1 montre que 22 % des Roms et des ressortissants d'Afrique sub-saharienne¹⁹ interrogés dans l'enquête EU-MIDIS, en moyenne, ont été victimes d'un crime contre la personne (dont agression, menace et harcèlement). En d'autres termes, un répondant rom et un répondant originaire d'Afrique sub-saharienne sur quatre a indiqué dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS avoir été victime d'une agression, d'une menace ou de harcèlement au cours des 12 derniers mois.

La figure 1.1 montre également que 18 % des Roms et des ressortissants d'Afrique sub-saharienne interrogés en moyenne considéraient que leur expérience de la victimisation avait une motivation raciste. En d'autres termes, un répondant

¹⁹ Cette catégorie comprend les «Noirs des Caraïbes».

originaires d'Afrique sub-saharienne/ des Caraïbes sur cinq a indiqué dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS avoir été victime d'une agression, d'une menace ou de harcèlement à motivation raciale/ethnique au cours des 12 derniers mois.

Somme toute, l'enquête EU-MIDIS indique qu'au sein des groupes étudiés dans le cadre des recherches, les ressortissants d'Afrique sub-saharienne (y compris des Caraïbes) et les Roms sont les plus exposés aux crimes contre la personne et crimes contre la personne à motivation raciste (dont des agressions, menaces et harcèlement).

1.2.1.6. Des évolutions encourageantes

Face à l'insuffisance du recensement des crimes racistes dans une grande partie des pays d'Europe, comme le suggère l'enquête EU-MIDIS, on relève des évolutions encourageantes dans certains États membres concernant les améliorations en matière de collecte de données. Exploitant sa classification déjà bien avancée des crimes de haine (selon leur nature xénophobe, antisémite, islamophobe ou homophobe), la **Suède** étudie actuellement les possibilités d'inclure de nouvelles catégories pour les crimes «anti-Roms» et «anti-afro-suédois» dans son dispositif de collecte de données sur les crimes haineux. Les éléments de l'enquête EU-MIDIS, indiqués ci-dessus, tendraient à soutenir les efforts pour inclure ces nouvelles catégories.

Parmi les autres évolutions notoires, on relève les recherches soutenues par le gouvernement en **Finlande** sur la progression des crimes racistes dans le système de justice pénale – du signalement aux poursuites et aux tribunaux. Les informations de cette nature permettraient aux agents des forces de l'ordre et au personnel de justice pénale d'identifier et de cibler les obstacles à des poursuites dûment menées grâce à une meilleure compréhension des affaires ayant «échoué».

On constate des progrès en matière de protection juridique des victimes de haine au cours de la période de référence dans plusieurs États membres. L'existence d'un mobile raciste constitue désormais une circonstance aggravante pour certains crimes au **Portugal**, en **Grèce** et en **Italie**. Une modification de la législation en ce sens était également prévue en **Lituanie** et en **Hongrie**. Toutefois, le fait de légiférer ne présente en soi guère d'intérêt si, comme en **Lettonie**, ces dispositions ne sont appliquées dans aucune affaire depuis l'entrée en vigueur de la modification du droit pénal en octobre 2006.

Il ressort des documents soumis à l'Agence par son réseau RAXEN que les crimes racistes et les crimes haineux en général, se manifestent de plus en plus sur l'internet. Faisant suite à ce constat, certains pays ont mené des campagnes proactives afin de traiter le problème; par exemple, en 2008, en **Belgique**, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a lancé une campagne nationale d'informations contre la «cyberhaine». Dans le même temps, les nouvelles

technologies sont exploitées comme outil pour favoriser le signalement des crimes haineux; par exemple, au **Danemark** la municipalité de Copenhague a établi un dispositif de déclaration en ligne des crimes de haine qui au cours de ses trois premiers mois de fonctionnement a enregistré plus de 200 plaintes, dont la moitié liée à des incidents homophobes et au **Portugal** un service d'assistance en ligne, cofinancé par la Commission, a été lancé pour identifier et bloquer les contenus illicites sur le web, y compris les sites à contenus racistes et xénophobes.

L'utilisation de l'internet comme vecteur de diffusion des discours de haine pose un défi particulier. En **Pologne**, d'après *NIFC Hotline Polska*, 230 rapports sur l'internet en 2007 comportaient des contenus racistes et xénophobes.²⁰ Certains États membres montrent des signes témoignant de leur capacité à faire face à ce phénomène. En 2008, l'ONG **autrichienne** ZARA a réussi à porter sa première affaire de cyberhaine devant un tribunal pénal autrichien, une action qui s'est soldée par la condamnation de l'auteur à neuf mois de prison. Toutefois, il n'existe pas encore d'approche communautaire. Le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité,²¹ entré en vigueur en 2006, n'a jusqu'à présent été ratifié que par cinq États membres de l'UE (**Chypre, Danemark, France, Lettonie, Lituanie**) et la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal ne contient aucune référence explicite aux systèmes informatiques.²²

À l'échelle de l'UE également, l'évolution la plus importante et encourageante dans la lutte contre les crimes racistes a été l'adoption, le 28 novembre 2008, de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. Elle vise à améliorer la coopération judiciaire et à garantir l'application d'une législation claire et complète afin de combattre efficacement le racisme et la xénophobie.²³ Cette décision-cadre punit une série de crimes de haine visant un groupe de personnes défini par référence à la race, la couleur, la religion, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique. Il s'agit de l'incitation publique à la violence ou à la haine visant ce groupe, ou l'apologie, la négation ou la banalisation grossière publiques des crimes de génocide, crimes contre l'humanité et crimes de guerre qui ont été commis à l'encontre d'un tel groupe.

L'adoption de cette décision-cadre envoie un message clair aux auteurs et victimes de crimes racistes ainsi qu'aux acteurs de la justice pénale, aux États membres et aux citoyens de l'UE, selon lequel, les crimes racistes ne sont pas tolérés dans les États membres et doivent être traités sérieusement. Suite à l'adoption de cette législation, des mesures doivent être prises par les États membres pour

20 NIFC Hotline Polska, <http://www.dyzurnet.pl/> (17.09.2008).

21 Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, 2003.

22 JO L 328, 6.12.2008, p. 55.

23 Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. JO L 328, 6.12.2008, p. 55. Reposant sur l'action commune 96/443/JAI adoptée par le Conseil concernant l'action contre le racisme et la xénophobie. JO L 185, 24.7.1996, p. 5.

garantir que: (i) les victimes soient incitées à signaler les crimes racistes; (ii) des mécanismes aient été mis en place pour enregistrer précisément les crimes racistes; et (iii) les données collectées sur les crimes racistes soient suffisamment exhaustives pour contribuer aux initiatives telles que la prévention.

Pourtant, sur cette toile de fond d'évolutions encourageantes, l'Agence continue de recevoir des rapports sur l'incapacité des États membres à prendre en compte et à répondre de manière appropriée aux crimes racistes. Les plus inquiétants sont les rapports répétés sur les violences policières à l'encontre des minorités vulnérables. Par exemple, en 2008, la **Grèce** et l'**Espagne** ont fait l'objet de critiques de la part d'Amnesty International, à nouveau pour des accusations de brutalités policières à l'encontre de migrants et demandeurs d'asile. À cet égard, la législation communautaire doit être adaptée grâce à des efforts concertés dans la pratique afin de faire face aux crimes racistes sous toutes leurs formes.

1.3. Racisme et discrimination dans les domaines de la vie sociale

1.3.1. Racisme et discrimination dans le domaine de l'emploi

1.3.1.1. Statistiques et discrimination

En 2008, le **Royaume-Uni**,²⁴ l'**Irlande**,²⁵ les **Pays-Bas**²⁶ et la **Suède**²⁷ disposent de statistiques sur les plaintes pour discrimination adressées aux agences anti-discrimination et les affaires portées devant les tribunaux. Toutefois, la plupart des États membres n'enregistrent pas les plaintes officielles de discrimination raciale et comme le note section 1.1.2 de ce rapport, les inférences pouvant être tirées de ces statistiques sont très limitées.

Étant donné le peu de données sur les plaintes, une des possibilités est de se tourner vers les statistiques et enquêtes officielles plus vastes afin de voir si elles peuvent éclairer le problème de la discrimination sur le marché du travail, notamment si des informations sont disponibles sur les variables pertinentes telles

24 Le nombre de réclamations pour discrimination raciale adressées aux tribunaux pour l'emploi a augmenté, passant de 3 317 en 2004/2005 à 3 780 en 2006/2007 (soit une hausse de 13,9 %), et l'Irlande du nord a enregistré 121 cas de discrimination raciale en 2007/2008 contre 107 en 2003/2004

25 Compilées par l'*Office of the Director of Equality Investigations* (ODEI), plus communément connu sous le nom d'*Equality Tribunal*, les statistiques provisoires publiées pour le premier semestre 2008 indiquent 176 plaintes déposées pour «motif racial» – soit une hausse de 23 % par rapport à la même période de 2007 où 143 renvois ont été enregistrés.

26 1 741 plaintes liées au marché du travail ont été déposées auprès des agences anti-discrimination (ADA -*anti-discriminatiebureaus*), un chiffre en hausse par rapport à 2006.

27 Le nombre de plaintes pour discrimination ethnique dans l'emploi déposées en 2008 entre janvier et septembre s'élevait à 228 – informations fournies par le Médiateur contre la discrimination ethnique par courrier électronique (30.10.2008).

que le niveau d'études. Par exemple, dans son analyse statistique de 2008, l'OCDE indique que les chances de trouver un emploi pour les immigrés de deuxième génération en **Allemagne** sont 15 % plus faibles que celles de leurs homologues allemands natifs. La moitié seulement de ces disparités pouvant être expliquées par des niveaux d'études différents, l'OCDE suppose que la discrimination sur le marché du travail est susceptible d'être un facteur d'explication important.²⁸ De même, en **Estonie**, une analyse des données officielles récentes a montré que par rapport aux Estoniens d'origine, les non-Estoniens affichent un taux supérieur de chômage et d'insécurité en matière d'emploi, une tendance à occuper des postes de niveau inférieur et une plus grande divergence entre le niveau d'études et les exigences de leur poste.²⁹ Ces exemples de preuves (indirectes) du problème de discrimination grâce aux statistiques sont similaires à ceux décrits en Belgique, en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni dans le rapport annuel 2008 de la FRA³⁰, en France et en Suède dans le rapport 2007³¹, et au Danemark et en Finlande dans le rapport 2006.³²

1.3.1.2. Statistiques sur l'origine ethnique ou nationale

Les statistiques qui identifient l'origine ethnique et nationale peuvent permettre de mieux appréhender le problème en identifiant des schémas d'inégalité structurée affectant précisément les groupes de la société qui sont exposés à la discrimination raciale, alors que ces schémas passeraient autrement inaperçus. Toutefois, comme indiqué dans les précédents rapports de la FRA et de l'EUMC, les pratiques nationales en matière de collecte et d'utilisation des statistiques sur l'origine ethnique ou nationale restent hétérogènes selon les États membres, allant d'une incitation officielle à une interdiction légale.

En 2008, certains États membres consolidaient ou affinaient l'utilisation de ces statistiques tandis que dans d'autres, de nouveaux débats publics voyaient le jour concernant cette pratique. Au **Royaume-Uni**, qui utilise ces données depuis longtemps, une nouvelle revue sur les égalités a souligné la nécessité d'étayer les mesures en faveur de l'égalité en collectant des données concernant sept catégories de «diversité» dont l'ethnicité et la religion,³³ et de nouvelles lignes directrices ont été produites pour les autorités locales en matière de collecte de données sur

28 OCDE (2008) Perspectives de l'emploi – Édition 2008. Publication OCDE disponible à l'adresse: http://cedoc.sirio.regione.lazio.it/DOCUMENTI/24_MERCATO.pdf (15.09.2008); la citation provient de la synthèse des Perspectives de l'emploi 2008 – *How does Germany compare?*, disponible à l'adresse: <http://www.oecd.org/dataoecd/33/54/40912588.pdf> (15.09.2008)

29 K. Kasesaru, A. Trumm A. (2008) «*The Socio-economic Situation of Non-Estonians*»: M. Heidmets (ed.) *Estonian Human Development Report 2007*, Tallinn, pp. 34-35. L'analyse sociologique était basée sur des données statistiques officielles des années précédentes.

30 Rapport annuel 2008 de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE, p. 43

31 Rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE sur le racisme et la xénophobie dans les États membres de l'UE en 2007 p. 46

32 Rapport annuel sur la situation concernant le racisme et la xénophobie dans les États membres de l'UE 2006 EUMC, p. 43

33 The Equalities Review (2007) *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review* <http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/publications.html>

l'égalité.³⁴ Dans le même temps, l'*Executive and the General Register Office for Scotland* (GROS) **écossais** s'est attaché à développer une nouvelle classification en matière d'ethnicité pour utilisation dans le cadre du recensement de 2011 et sur d'autres collectes statistiques du gouvernement.

En **Belgique**, la Commission de la protection de la vie privée³⁵ a soumis un avis motivé sur la pratique de l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) de conserver une base de données interne contenant des données sensibles à caractère personnel (dont l'origine ethnique) dans le but de contrôler la diversité au sein de son propre personnel. La Commission a jugé cette pratique légitime dans la mesure où la raison justifiant l'enregistrement de données sensibles est profitable au travailleur et que celui-ci a donné son consentement écrit préalable.³⁶ En 2008, en **Slovaquie**, le comité parlementaire pour les droits de l'homme, les minorités et le statut de la femme a adopté une résolution³⁷ appelant le gouvernement à légaliser la collecte de données sur l'origine ethnique afin d'améliorer le suivi de la discrimination basée sur l'origine «raciale» ou ethnique et en **Allemagne**, l'absence totale de données statistiques sur la composition ethnique de la population ou de la force de travail a été critiquée dans un rapport de 2008 du CERD.³⁸

1.3.1.3. Procès et incidents exemplaires

Seule une faible minorité de plaintes pour discrimination donnent lieu à un procès. En 2008, on relève plusieurs cas en **Irlande** où, dans deux affaires, le tribunal pour l'égalité a statué en faveur de salariés qui avaient subi une discrimination à motivation raciale dans le cadre d'un licenciement³⁹. Cette juridiction a par ailleurs donné raison à un ressortissant britannique en condamnant une société d'ingénierie qui s'était abstenue de prendre des «mesures raisonnables et pratiques» pour éviter que ce dernier ne fasse l'objet de harcèlement «racial».⁴⁰ Au **Portugal**, la Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale⁴¹ a été saisie suite à la suspension d'une employée de collectivité locale d'origine cap verdienne; celle-ci aurait accusé son président de racisme après qu'il l'ait traitée de «nègresse» et qu'elle se soit adressée à sa sœur en créole, allant à l'encontre des instructions du président⁴².

34 Tuke, A. (2008) *Measuring equality at a local level*, London: Improvement and Development Agency, <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/8873228>

35 Commissie voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer / Commission de la protection de la vie privée

36 Avis n°05/2008 du 27.02.2008, disponible à l'adresse: http://www.privacycommission.be/fr/docs/Commission/2008/avis_05_2008.pdf (14.08.2008)

37 *Uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre ľudské práva, národnosti a postavenie žien k problematike zberu etnických dát*: <http://www.nrsr.sk/appbin/xweb/VyboryNR/lpnz/Uznesenia/31.%20-%2030.%2004.%202008/Uznesenie%20LPNZ%20133.doc>

38 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD-UN) (2008) Examen des rapports soumis par les États parties en vertu de l'article 9 de la Convention. Observations finales du CERD. Allemagne (Soixante-treizième session)

39 Ms. Ning Ning Zhang contre Towner Trading (trading as Spar Drimnagh (DEC-E2008-037); Stratulat –v- M&J Recycling Ltd. (DEC-E2008-037)

40 Un ouvrier –contre- une société d'ingénierie (DEC-E2008-038)

41 *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*: <http://www.cicdr.pt/> (30.09.2008). L'affaire a été signalée par l'ONG «SOS Racism».

42 *Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial*: <http://www.cicdr.pt/> (30.09.2008). L'affaire a été signalée par l'ONG «SOS Racism».

En **Hongrie**, une entreprise s'est vu infliger une amende pour avoir refusé d'embaucher trois candidats à des postes de nettoyage en raison de leur origine rom,⁴³ et en **Slovaquie**, une femme rom a intenté une action en justice au motif qu'elle avait été qualifiée de «gitane», affectée aux travaux les plus ingrats et qu'elle avait été la seule salariée à ne pas bénéficier d'une extension de contrat. En **France**, en 2008, dans deux affaires⁴⁴, une cour ou un tribunal ont été amenés à comparer l'évolution de carrière de salariés de longue date portant des noms africains, maghrébins ou asiatiques à ceux de travailleurs de la population majoritaire justifiant d'une ancienneté ou de qualifications comparables dans les entreprises et a jugé que leur condition inférieure résultait d'une discrimination raciale.

Annonces discriminatoires

En **Autriche**, les annonces demandant des «Autrichiens uniquement» ou «seulement des personnes de langue maternelle allemande» sont restées un problème en 2008,⁴⁵ et au **Danemark** trois annonces d'offre d'emploi, apparemment en violation de la loi relative à la discrimination sur le marché du travail, ont été communiquées au ministère du travail et, en dernier lieu, à la police danoise.⁴⁶ En **Estonie**, le cas d'une entreprise ayant publié une annonce pour un répartiteur «de langue maternelle estonienne» a été révélé par le Centre d'informations juridiques pour les droits de l'homme,⁴⁷ et en **Finlande**, l'Office du médiateur pour les minorités a transmis 33 offres d'emploi exigeant la «nationalité finlandaise» et/ou «une maîtrise parfaite du finnois» à l'inspection de la sécurité et la santé au travail pour donner des lignes directrices aux employeurs et dans certains cas, les a communiquées à la police.⁴⁸

Le caractère illégal de ces annonces a été souligné en 2008 dans un arrêt important de la Cour de justice des Communautés européennes, l'affaire Feryn décrite à la section 2.2.2 du présent rapport.

43 <http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/94-2008.pdf> (19.09.2008).

44 *Breleur, Kotor contre Renault* (02.04.2008); Bosh (20.06.2008) Renault à la Cour d'appel de Versailles, et Bosch au tribunal des Prud'hommes.

45 ZARA, *Rassismus Report 2007*, disponible à l'adresse: <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.09.2008).

46 Rapporté par l'ONG «DACoRD»

47 Base de données du Centre d'informations juridiques pour les droits de l'homme, Estonie

48 Finlande/Vähemmistövaltuutettu, rapport annuel 2007, pp. 17-19. Disponible à l'adresse: [http://www.ofm.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/vuosikertomus_en_2007/\\$file/vuosikertomus_en_2007.pdf](http://www.ofm.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/vuosikertomus_en_2007/$file/vuosikertomus_en_2007.pdf) (01.10.2008).

Incidents signalés par des ONG et d'autres organismes

Dans bon nombre de pays, des ONG ont signalé des incidents liés au racisme et à la xénophobie à l'encontre de différentes populations minoritaires et immigrées en 2008. En **Allemagne** de l'Est, plusieurs incidents anti-Polonais⁴⁹ ont été signalés.⁵⁰ En **Autriche**, les ONG ZARA⁵¹ à Vienne et Helping Hands Graz⁵² ont décrit des cas de discrimination à l'encontre de ressortissants croates, turcs, indiens, iraniens et tunisiens, dont des femmes avec des foulards auxquelles les contacts directs avec les clients ont été interdits,⁵³ le harcèlement au travail par des collègues sans que les supérieurs n'interviennent, des menaces ou des agressions à l'encontre de personnes travaillant dans des lieux publics par des clients, et un incident où un homme d'origine africaine faisant son service militaire a fait l'objet d'un harcèlement raciste par les autres recrues, qui portaient parfois les cagoules blanches du Ku-Klux-Klan avec des fentes pour les yeux.⁵⁴

L'ONG **belge** MRAX a contacté le cabinet du maire d'une autorité locale dans la région de Bruxelles capitale car des ouvriers d'origine marocaine faisaient l'objet de harcèlement et d'injures racistes pendant plus d'un an, sans réponse de la direction.⁵⁵ En **Irlande**, la NCCRI⁵⁶ a signalé le cas d'un Français d'origine africaine licencié pour motifs raciaux, ainsi que plusieurs cas d'injures racistes: par exemple, à l'encontre d'un homme africain sur un chantier à Dublin, par des clients à l'encontre du personnel d'un supermarché de Dublin et par des collègues à l'encontre d'un salarié de Dublin Bus.⁵⁷ L'Office **allemand** anti-discrimination ADB Köln a enregistré le cas d'un homme d'origine nigériane, victime de harcèlement et d'insultes racistes de la part de ses collègues et auquel la direction a dit de ne pas faire d'histoire, sans quoi il serait «renvoyé dans la brousse».⁵⁸

49 Le journal national die tageszeitung a signalé un nombre croissant d'incidents anti-Polonais à Löcknitz, petite ville à la frontière germano-polonaise où le flux d'immigrés polonais est relativement élevé. (S. Schmollack (2008) «Antipolnische Ressentiment in Vorpommern. Bis es knallt»: tageszeitung (13.05.2008)). Voir également G. Glowinski (2008) «Jugendliche wegen Anschlag vor Gericht», MZ-WEB.de (27.06.2008): <http://www.tagesspiegel.de/politik/deutschland/rechtsextremismus/Rechtsextremismus;art2647,2522067> (16.09.2008).

50 Chronologie en ligne des attaques d'extrême droite à Mecklenburg-Vorpommern, compilée par l'organisation d'aide aux victimes LOBBI e.V., disponible à l'adresse: <http://www.lobbi-mv.de/html/chrono.php> (16.09.2008).

51 ZARA, Rassismus Report 2007, disponible à l'adresse: <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.09.2008).

52 Helping Hands Graz, Jahresbericht 2007, disponible à l'adresse: <http://helpinghands.htu.tugraz.at/2007.pdf> (10.09.2008).

53 Voir également: J. Sommerbauer/E. Kocina (2008) «Kopftuch als Karrierehindernis aus Stoff»: Die Presse (31.05.2008), p. 13 et FATIMA un projet visant à promouvoir les compétences sur le marché du travail des jeunes femmes musulmanes, <http://www.projektfatima.at/> (10.09.2008), qui a déjà été décrit dans des rapports précédents.

54 Affaire # 52: ZARA, Rassismus Report 2007, p. 44, disponible à l'adresse: <http://www.zara.or.at/materialien/rassismus-report/Rassismus-Report%202007.pdf> (10.09.2008).

55 MRAX (2008) Rapport annuel 2007, pp. 40-41.

56 National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (Commission consultative nationale sur le racisme et les relations interculturelles)

57 National Consultative Committee on Racism and Interculturalism (NCCRI), *Reported Incidents related to racism and strategic responses from the NCCRI, January-June 2008* (Incidents à caractère raciste signalés et réponses stratégiques du NCCRI, Janvier-Juin 2008), p.5. Disponible à l'adresse: <http://www.nccri.ie/pdf/RacistIncidentsJan-June08.pdf>

58 Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) (2008) Stellungnahme des Antidiskriminierungsverband Deutschland (advd) zum zwei-jährigen Bestehen des Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG), Berlin

1.3.1.4. Enquêtes par entretiens

Les enquêtes par entretiens en 2008 ont fourni une autre dimension de preuves du problème. En **Slovénie**, dans une enquête⁵⁹ portant sur 112 grands employeurs, 31,5 % indiquaient qu'ils préféreraient recruter des citoyens slovènes d'origine ethnique slovène et en **Lituanie**, 40,7 % des employeurs interrogés ne recruteraient pas de Roms.⁶⁰ En **Finlande**, les réponses différaient selon le secteur: 65 % des employeurs dans le bâtiment seraient enclins à recruter des Roms (dûment qualifiés) contre 41 % dans le commerce de détail.⁶¹

En complément des enquêtes auprès des employeurs, des enquêtes permettent de recueillir les expériences vécues par des travailleurs immigrés et issus de minorités. En 2008, le Médiateur contre la discrimination ethnique en **Suède** a publié un rapport sur les expériences des adultes d'origine africaine, dont beaucoup ont fait l'objet d'une forme de discrimination ou de racisme dans leurs contacts avec le marché du travail.⁶² En **France**, la HALDE a publié les résultats d'une enquête montrant, entre autres, que plus d'un tiers des personnes ayant le sentiment d'avoir été victimes d'une discrimination sur le lieu de travail n'ont rien dit, et dans la plupart des cas, l'auteur de cette discrimination était l'employeur ou le supérieur hiérarchique.⁶³ La plupart des femmes immigrées interrogées dans une enquête **allemande** ont indiqué avoir été victimes d'une discrimination sur le marché du travail ou dans le cadre d'une formation professionnelle, notamment d'un harcèlement moral éhonté.⁶⁴

Une étude réalisée en **Irlande** a montré que les ressortissants de pays non anglophones affichaient un taux constamment supérieur de discrimination signalée par rapport aux autres dans le monde du travail,⁶⁵ et une autre étude a révélé que la plupart des répondants nigériens et chinois avaient vécu des expériences négatives et une discrimination au travail, avec des taux de harcèlement par les collègues

59 'Accepting Diversity – A Step towards a Just Society' (Accepter la diversité – un pas vers une société équitable), enquête menée par Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj [Institut pour l'éducation et la culture Črnomelj] entre octobre et décembre 2007.

60 Vilmarus (2008) Tolerancija (6-11.03.2008); enquête téléphonique auprès des entreprises (10-20.03.2008). L'étude a été réalisée à la demande de la société par actions Idea Prima.

61 H. Syrjä & M. Valtakari (2008) Romanianien pitkä matka työn markkinoille. Tutkimus romanien työmarkkinoille sijoittumisen edistämistä. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, Työ ja yrittäjyys 22/2008. Disponible à l'adresse: http://www.tem.fi/files/20018/TEMJul_22_2008_tyo_ja_yrittajyys.pdf (01.20.2008).

62 Suède/Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (2008) Att färgas av Sverige: Upplevelser av diskriminering och rasism bland vuxna med afrikansk bakgrund i Sverige, (Coloré par la Suède: expériences en matière de discrimination et de racisme chez les adultes d'origine africaine en Suède) Kalonaityte, Kawesa & Tedros (2007) (à venir, en novembre 2008).

63 HALDE/CSA, Les discriminations dans le monde du travail, février 2008 http://www.halde.fr/IMG/pdf/CSA_HALDE_Discrimination_dans_le_monde_du_travail-2-3.pdf

64 Ch. Färber, N. Arslan, M. Köhnen, R. Parlar (2008) Migration, Geschlecht und Arbeit. Probleme und Potentiale von Migratinnen auf dem Arbeitsmarkt, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd.

65 H. Russell; E. Quinn; King O'Riain; F. McGinnity (2008) 'The Experience of Discrimination in Ireland: Analysis of the QNHS Equality Module'. Disponible à l'adresse http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=2554 (21.10.2008); O'Connell; F. McGinnity (2008) 'Immigrants at Work: Ethnicity and Nationality in the Irish Labour Market'. Disponible à l'adresse http://www.esri.ie/publications/search_for_a_publication/search_results/view/index.xml?id=2608 and <http://www.equality.ie/index.asp?docID=737> (21.10.2008).

supérieurs pour les répondants nigériens.⁶⁶ Une étude **britannique** a montré que la discrimination raciale était perçue comme un obstacle à l'évolution professionnelle pour un tiers des cadres asiatiques et 20 % des cadres noirs.⁶⁷

Une enquête menée par l'université de Hasselt, **Belgique**,⁶⁸ a révélé que la plupart des diplômés d'origine turque ou marocaine avaient le sentiment d'avoir consenti plus d'efforts que les personnes d'origine belge en raison de préjugés à l'encontre des candidats issus de minorités ethniques. En fait, l'enquête a montré que les diplômés d'origine turque ou marocaine ont trouvé un emploi en moyenne trois mois et 28 jours après l'obtention du diplôme alors qu'il ne fallait en moyenne que deux mois et cinq jours aux personnes d'origine belge.

Ces enquêtes menées en 2008 n'ont pas toutes fait état de sentiments de discrimination. Par exemple, les immigrés ukrainiens travaillant en **Pologne** ont indiqué aux chercheurs qu'ils ne se sentent généralement pas discriminés,⁶⁹ et dans des recherches **bulgares**, seules 1 % des femmes immigrées avaient eu le sentiment d'être victimes de discrimination dans l'accès au marché du travail.⁷⁰ Toutefois, dans certains pays, ce ne sont pas les «immigrés» qui sont les plus exposés à l'exclusion mais les Roms autochtones. En 2008, le Centre européen pour les droits des Roms a publié un rapport⁷¹ basé sur enquête menée dans plusieurs pays dont la **Bulgarie**, la **République tchèque**, la **Roumanie** et la **Slovaquie**, où plus de 60 % des Roms interrogés dans quasiment tous les pays ont indiqué avoir vécu une expérience personnelle de discrimination. De même, dans deux études **espagnoles**, la plupart des Roms interrogés ont déclaré s'être sentis discriminés au moins une fois, notamment dans le cadre de leur recherche d'emploi.⁷²

66 Immigrant Council of Ireland; Migration & Citizenship Research Unit, University College Dublin (2008) 'Getting On: From Migration to Integration'. Disponible à l'adresse: http://www.immigrantcouncil.ie/images/5115_gettingon.pdf (21.10.2008).

67 Hooker, H., Jagger, N. et Baldwin, S. (2008) *Recruitment of Under-Represented Groups into the Senior Civil Service*, Department for Work and Pensions, ISBN 978 1 84763 477 1

68 G. Vandevenne & S. Lenaers (2007) *Allochtoon talent aan het werk*, Diepenbeek: Expertisecentrum Gelijke Onderwijskansen, disponible à l'adresse: <http://uhdspace.uhasselt.be/dspace/bitstream/1942/7776/1/Allochtoon%20talent%20aan%20het%20werk.pdf> (10.09.2008)

69 Organisation internationale pour les migrations (2008) *Ukrainians Migrants on the Polish Labour Market*

70 A. Krasteva (2008) 'Immigration, Gender, Labour' in: P. Spasova, Y. Georgiev (eds.) *The Implications of EU Membership on Immigration Trends and Immigrant Integration Policies for the Bulgarian Labour Market*, Sofia: Economic Policy Institute, disponible à l'adresse http://epi-bg.org/dmdocuments/book-GMF-EPI_all.pdf (17.09.2008).

71 Le Centre européen pour les droits des Roms a publié un rapport intitulé *The Glass Box: Exclusion of Roma from Employment 2007*, disponible à l'adresse: <http://www.errc.org/db/02/14/m00000214.pdf>

72 Fundación Secretariado Gitano (sd) *El empleo en la población gitana de la Comunidad de Madrid. Un estudio comparado*, disponible à l'adresse: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/madrid/index.html> (11.07.2008). Fundación Secretariado Gitano (sd) *El empleo en la población gitana de Castilla y León. Un estudio comparado*, disponible à l'adresse: <http://www.gitanos.org/publicaciones/estudioempleo/castillayleon/index.html> (11.07.2008).

1.3.1.5. Testing/ tests de discrimination

Souvent, les victimes de discrimination ne reconnaissent pas le problème, notamment du fait que la discrimination au stade du recrutement est souvent invisible pour la victime. Les tests de discrimination sont une méthode destinée à révéler ce problème. En 2008, Animo-Antwerp, la section jeunesse du parti socialiste flamand en **Belgique**, a publié les résultats d'un test mené avec l'envoi de paires de CV similaires à 50 employeurs. Chaque employeur a reçu deux CV identiques à tous égards hormis l'origine ethnique du candidat au poste. Les candidats d'origine belge ont été invités à passer un entretien dans 60 % des cas contre 25 % des candidats issus de minorités ethniques.⁷³

1.3.1.6. Religion, culture et diversité

Vers la fin de l'année 2008, un nouveau rapport sur la gestion de la diversité a été publié, avec une enquête sur les entreprises dans les 27 États membres, fournissant de nouvelles informations sur les avantages et les défis d'une approche en matière de diversité. L'étude a abouti à la conclusion selon laquelle, bien que la majorité des entreprises européennes soient au fait des questions de diversité, «la plupart d'entre elles doivent encore s'engager dans la démarche diversité».⁷⁴

Un aspect de l'approche de gestion de la diversité est la reconnaissance positive et la tolérance des différences religieuses et culturelles au sein de la force de travail. Les précédents rapports de la FRA/EUMC ont suggéré qu'il existe de grandes différences dans la capacité des employeurs à reconnaître et tolérer ces différences. Au **Danemark**, une enquête sur les lieux de travail du secteur privé et public a révélé que 9 sur 10 tenteraient d'assurer des jours de congé pour les fêtes religieuses des groupes minoritaires et permettraient aux femmes de porter le foulard,⁷⁵ et en **Suède** une convention collective sur les salaires conclue en 2007 permet, dans la mesure du raisonnable, aux salariés de choisir leurs congés en fonction de leurs croyances religieuses.⁷⁶ En revanche, dans une enquête **slovène**⁷⁷ portant sur 112 grands employeurs, à peine 34 % ont affirmé qu'il serait juste que tous les salariés puissent bénéficier d'un jour de congé pour célébrer les principales fêtes religieuses,⁷⁸ et la plupart considérait qu'il n'était pas judicieux d'exprimer

73 Les résultats peuvent être consultés à l'adresse: http://www.minderhedenforum.be/2pers/200801opinieanon_iemsolliciteren.htm (10.09.2008)

74 Poursuite de la démarche diversité - les pratiques, les perspectives et les avantages pour l'entreprise, Commission européenne 2008 disponible à l'adresse: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventId=125>

75 LG Perspective pour le ministère des réfugiés, des immigrés et de l'intégration: *Undersøgelse af religion på det danske arbejdsmarked* http://wk.die.dk/filarkiv/lginsight.die.dk/file/PDF_filer/LGinsight_rap_13lk_low.pdf

76 Agreement between *Svensk Teknik och Design* [Fédération suédoise des ingénieurs conseils et architectes] et *Sif* [Sif], *Sveriges Ingenjörer* [Association suédoise des ingénieurs diplômés] et *Sveriges Arkitekter* [Association suédoise des architectes]; Almega (2007) *Röd dag efter egen tro*, disponible à l'adresse: http://www.almega.se/Templates/T_2.asp?PN=7480392 (10.10.2007).

77 «Accepter la diversité – un pas vers une société juste» mené par *Zavod za izobraževanje in kulturo Črnomelj* [Institut pour l'éducation et la culture Črnomelj] entre octobre et décembre 2007.

78 Actuellement, la loi sur les congés et les jours fériés reconnaît cinq fêtes religieuses de l'Église catholique romaine et une de l'Église évangélique comme jours fériés.

ses croyances religieuses par le port de certains vêtements sur le lieu de travail.⁷⁹ D'après une enquête des directeurs des ressources humaines de 130 entreprises en **Belgique**,⁸⁰ 71 % des grandes entreprises et 55 % des entreprises moyennes avaient le sentiment que le recrutement d'un salarié portant le foulard pour des postes impliquant un contact avec la clientèle serait problématique.

Selon une certaine approche vis-à-vis de la diversité, la tolérance de la religion et de la culture est propice aux affaires. Le revers de la médaille est que si les employeurs ne parviennent pas à proposer des arrangements raisonnables, ils peuvent être amenés à être sujet à une récusation juridique. Par exemple, en **Slovénie** en mai 2008, un salarié musulman a déposé une plainte auprès de l'Avocat du principe de l'égalité car un employeur, qui fournissait les repas à ses salariés pendant le temps de travail, a rejeté la demande de repas sans porc ou lard. L'avocat a émis un avis selon lequel la personne en question avait fait l'objet d'une discrimination indirecte fondée sur sa religion.⁸¹ En **Suède** également, le Médiateur contre la discrimination ethnique (DO) a entamé une action contre une entreprise de nettoyage qui avait licencié une femme musulmane originaire de Somalie pour son «incapacité à s'habiller correctement» pour ce poste.⁸²

Il est clair toutefois que les aménagements destinés à tenir compte des souhaits d'ordre religieux ou culturel doivent rester «raisonnables» et que les demandes ne sont pas toutes considérées comme telles par les tribunaux. Par exemple, aux **Pays-Bas** en 2008 un tribunal a estimé qu'un employeur était dans son droit lorsqu'il a refusé un poste à un homme qui, pour des raisons religieuses, refusait de serrer la main à des femmes.⁸³

1.3.2. Racisme et discrimination dans le domaine du logement

1.3.2.1. Données statistiques officielles et non officielles sur les cas de discrimination et de racisme en matière de logement

Tout comme dans le domaine de l'emploi, les données relatives aux plaintes collectées par des organisations officielles ou non officielles ne peuvent être considérées comme reflétant de façon précise l'ampleur réelle de la discrimination dans le domaine du logement, comme l'indique la section 1.2. La collecte de données

79 Quelque 9,1 % des réponses ont été classées dans la catégorie «autres». N. Žagar (ed.) (2007) *Sprejemanje različnosti – korak do pravične družbe*, Črnomelj: Zavod za izobraževanje in kulturo, pp. 62-63, 66, 113-115.

80 Un résumé en anglais est disponible à l'adresse: <http://www.ffw.com/feature/discrimination-at-work-survey.aspx> (14.08.2008)

81 Données soumises par l'Office pour l'égalité des chances, sur demande.

82 http://www.do.se/upload/rattsfall/eda_ad_dnr1416-2007.pdf (en suédois)

83 Une décision similaire fut réaffirmée ultérieurement par le Conseil central de recours administratif lorsqu'il confirma le renvoi d'une employée d'un établissement scolaire public, qui a refusé de serrer la main à des hommes. Cf. LJN: BI12440 <http://www.rechtspraak.nl/ljn.asp?ljn=BI2440>

relatives aux plaintes par les organisations officielles et non officielles reste encore très diverse et inégale dans les États membres. La plupart des États membres ne disposent pas encore de système centralisé de signalement des plaintes. De plus, dans un certain nombre de pays, les organismes nationaux chargés de la promotion de l'égalité ne collectent pas encore de données ventilées en fonction de l'origine ethnique dans le domaine du logement.

1.3.2.2. Résultats des recherches

À l'instar du marché du travail, les preuves de discrimination dans l'accès au marché du logement des immigrés, Roms, réfugiés et demandeurs d'asile sont mises en évidence de façon plus convaincante grâce à des projets de recherche et des enquêtes sur les ménages ainsi que par des enquêtes d'organismes officiels. Plusieurs de ces enquêtes ont été identifiées en 2008.

En **Espagne**, selon le rapport annuel 2007⁸⁴ de l'*Oficina per la No Discriminació* [Agence pour la non discrimination], la *Fiscalia Superior de Justícia de Catalunya* [le Bureau du procureur de Catalogne] a enquêté sur neuf agences immobilières en juillet 2007 pour des escroqueries présumées liées à des locations d'appartement, concernant principalement des immigrés. En **Finlande**, en 2008, le ministère de l'intérieur a publié une étude sur les migrants et les Roms en matière de logement.⁸⁵ Ces deux groupes font état d'expériences de discrimination dans la recherche de logement, notamment 50 % des Roms.

Peu de pays ont mené des tests de discrimination afin d'identifier la discrimination dans l'accès des immigrés et des groupes de minorités ethniques au marché du logement. En **Espagne**, l'enquête SOS Racismo Vizcaya⁸⁶ a révélé des différences significatives concernant le nombre total de logements proposés aux immigrés par rapport à ceux attribués aux natifs. En **Suède**, le syndicat suédois des locataires a mené des tests de discrimination avec des appels téléphoniques à environ 100 propriétaires, publics et privés, dans toute la Suède⁸⁷ en utilisant des noms à consonance étrangère et suédoise. Dans 37 % des cas, il y a eu des signes de discrimination ethnique. Les candidats portant des noms à consonance étrangère ont souvent reçu des réponses négatives alors que leurs collègues suédois, qui appelaient le même propriétaire quelques minutes plus tard étaient souvent bien accueillis et se voyaient proposer un logement sans problème. Et en **France**, en janvier 2008, le Haut Conseil à l'intégration a présenté un rapport au

84 Oficina per la No Discriminació, Memòria 2007, disponible à l'adresse: <http://www.oficinadiscriminacio.com/images/stories/documents/OND-exterior.pdf> et *Barcelona 2007 Situacions de discriminació denunciades*, disponible à l'adresse: <http://www.oficinadiscriminacio.com/images/stories/documents/OND-interior.pdf> (23.07.2008).

85 Le rapport est disponible à l'adresse: [http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/F37BCBA4EF7973FAC22574D6002493F9/\\$file/302008.pdf](http://www.intermin.fi/intermin/biblio.nsf/F37BCBA4EF7973FAC22574D6002493F9/$file/302008.pdf)

86 SOS Racismo – Bizkaiko (2008), *Conductas discriminatorias hacia el colectivo inmigrante en el acceso a la vivienda en la ciudad de Bilbao*.

87 Source: syndicat suédois des locataires (Hyresgästföreningen) - disponible à l'adresse: http://www.hyresgastforeningen.se/eprise/main/hemhyra/data/2007/02/article/article20070202_132021737/article20070202_132021737?orgId=

premier ministre⁸⁸ montrant que les immigrés étaient victimes de discrimination systémique dans l'accès au logement social et que les résultats de plusieurs tests de discrimination ont révélé que les immigrés étaient victimes de discrimination dans l'accès au logement privé.

En **Irlande**, une étude⁸⁹ a montré que les comportements antisociaux à motivation raciste constituaient un problème dans le domaine du logement social et des logements privés des autorités locales, notamment dans les zones à faibles revenus. Le troisième rapport de l'ECRI sur **Malte**⁹⁰ notait que «les migrants qui sortent de rétention sont en général logés dans un centre ouvert et il leur est très difficile d'accéder au marché du logement» et recommandait vivement «aux autorités maltaises de prendre des mesures pour combattre la discrimination raciale dans l'accès au marché privé du logement». Au **Portugal**, les recherches ont mis en évidence un certain degré de discrimination à l'encontre des immigrés demandant un prêt immobilier.⁹¹

En août 2008, la représentation régionale d'Europe centrale du Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés a lancé une enquête sur la situation des demandeurs d'asile et des réfugiés en Europe centrale.⁹² Le rapport a révélé qu'en **Bulgarie**, les propriétaires demandaient des loyers et des cautions plus élevés aux réfugiés qu'aux locataires locaux, et qu'il arrivait souvent que leur caution ne leur était pas restituée au moment de leur départ. Le même rapport indique que les réfugiés en **Slovénie** n'étaient pas autorisés à occuper un logement public et rencontraient d'autres problèmes tels que le refus des propriétaires privés de conclure des contrats officiels afin d'éviter de payer des impôts.

Au **Royaume-Uni**, des recherches ont fait état d'éléments plus positifs. L'enquête sur la citoyenneté menée d'avril 2007 à mars 2008, en Angleterre et au Pays de Galles a montré que la proportion de personnes issues de minorités ethniques se sentant moins bien traitées que d'autres minorités par les services du logement avait baissé en 2007-08 (11 %) par rapport à 2001 (13 %).⁹³

D'après l'enquête de l'Eurobaromètre de 2008,⁹⁴ l'européen moyen est à l'aise à l'idée d'avoir un voisin d'une origine ethnique différente de la sienne.

88 Haut Conseil à l'intégration (2008), Le logement des personnes immigrées http://www.hci.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_logement_immigres.pdf Le rapport était essentiellement basé sur les résultats de l'enquête nationale du logement, qui a été menée en 2001-2002.

89 D. Silke; M. Norris; F. Kane; B. Portley (2008) «*Building Integrated Neighborhoods, Towards an Intercultural Approach to Housing Policy and Practice in Ireland*». Disponible à l'adresse <http://www.nccri.ie>.

90 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (2007) Troisième rapport sur Malte, adopté le 14 décembre 2007 et publié le 29 avril 2008, 29.04.2008, disponible à l'adresse: http://hudoc.ecri.coe.int/XMLE-cri/FRENCH/Cycle_03/03_CbC_fre/MLT-CbC-III-2008-22-FRE.pdf (24.09.2008).

91 Recherche de l'INVIP Les détails du projet figurent à l'adresse suivante: <http://www.numena.org.pt/conteudo.asp?lingua=ENG&idEstrut=7&idPag=177>

92 Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés. Représentation régionale d'Europe centrale (2008) *Being a Refugee: Age, Gender and Diversity Mainstreaming Report 2007*, disponible à l'adresse: http://www.unhcr-budapest.org/images/stories/2008/agdm/UNHCR-AGDM_report_2007-ENfinal.pdf (30.09.2008)

93 *Citizenship Survey: avril 2007 - mars 2008, England and Wales*, 26 juin 2008, disponible à l'adresse: <http://www.communities.gov.uk/publications/communities/citizenshipsurveyaprmar08>

94 Commission européenne (2008) *Discrimination dans l'Union européenne: Perceptions, expériences et attitudes*, juillet 2008.

Toutefois, la même enquête démontre qu'un quart des Européens environ ne seraient pas à l'aise à l'idée d'avoir un Rom pour voisin.

1.3.2.3. Conditions de logement des communautés roms

Les Roms, les Sintis et les Travellers font partie des groupes les plus vulnérables en matière d'accès au logement. Des cas de discrimination directe et indirecte et d'évictions forcées ont été signalés en **Bulgarie, République tchèque, Espagne, Finlande, France, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovénie, Slovaquie, Suède** et au **Royaume-Uni**. Ce chapitre en présente quelques exemples.

En **Bulgarie**, une éviction forcée planifiée de familles roms de Batalova Vodenitsa, une banlieue de Sofia, autorisée par le maire de district, devait affecter environ 180 Roms.⁹⁵ Mais la décision de la Cour européenne des droits de l'homme de juillet 2008 indiquant au gouvernement bulgare des mesures provisoires en vertu de l'article 39 du règlement de la Cour, ont conduit le maire du district à suspendre l'application de l'éviction «dans l'attente de la résolution des problèmes de logement des résidents de Batalova Vodenitsa».⁹⁶

En **Hongrie**, le tribunal de Budapest a imposé une amende de 100 000 HUF (environ 400 EUR) par habitant au gouvernement local du 2^e district de Budapest suite à l'éviction d'environ 40 Roms, dont deux femmes enceintes et 20 enfants, sans procédure juridique légale d'habitations occupées sans autorisation.⁹⁷

En **Lituanie**, un procès s'est poursuivi concernant la démolition d'un camp de Roms à Kirtimai en 2007.⁹⁸ En septembre 2008, la Cour administrative suprême a renvoyé l'affaire devant la juridiction inférieure pour une procédure sur l'évaluation des dommages non pécuniaires.⁹⁹

En **Finlande**, le tribunal national contre la discrimination a publié en janvier une interdiction de discrimination et a imposé une amende sous condition de 2 000 EUR à une société immobilière de la ville de Raahe. Cette société a accepté de louer un appartement à un candidat rom à la condition que les services sociaux de la ville de Raahe se portent garants. Le tribunal a considéré que cette procédure n'était pas normale par rapport aux membres de la population majoritaire dans

95 Centre européen pour les droits des Roms (2008) *Lettre du 2 juillet 2008 adressée au président de la République de Bulgarie et au Maire de Sofia*, disponible à l'adresse: <http://www.errc.org/db/03/0B/m0000030B.pdf> (29.09.2008).

96 Cour européenne des droits de l'homme, Cinquième section (2008) Requête n° 25446/06, Exposé des faits et questions aux parties, disponible à l'adresse: <http://cmiskp.echr.coe.int/II/TKP197/viewhbkm.asp?action=open&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649&key=72608&sessionId=14190232&skin=hudoc-cc-en&attachment=true> (29.09.2008).

97 Hongrie/Fővárosi Bíróság/26.P.24.502/2006/10 (04.07.2008). Source: NEKI: Fehér Füzet 2007, manuscrit fourni au PFN hongrois par NEKI.

98 Lituanie/Vilniaus apygardos administracinis teismas/ No. I-8136-17/2007.

99 Communication du PFN- Lituanie (Centre d'études ethniques à l'Institut de recherches sociales) à la cour suprême administrative de Lituanie (26.09.2008).

des situations similaires. En conséquence, le tribunal a estimé que la société immobilière avait traité le candidat de façon discriminatoire en raison de son origine ethnique.¹⁰⁰

1.3.2.4. Restrictions légales dans l'accès au logement

L'accès au logement social pour les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile fait encore l'objet de restrictions légales dans certains États membres. Quelques exemples sont présentés dans ce chapitre.

Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies (CERD)¹⁰¹ a exprimé des préoccupations concernant le code du logement flamand en **Belgique** conditionnant l'accès au logement social en exigeant que les demandeurs et les locataires connaissent le néerlandais ou s'engagent officiellement à l'apprendre. En juillet 2008, la Cour constitutionnelle a décidé que cette exigence n'allait pas à l'encontre du principe d'interdiction de la discrimination et du droit au logement prévu par les articles 10, 11 et 23 de la Constitution belge, ni des traités européens ou internationaux.¹⁰² En **Italie**, l'Office national contre la discrimination raciale (UNAR) a soumis un avis¹⁰³ considérant illégalement discriminatoires les ordonnances¹⁰⁴ publiées par le département du logement de la municipalité de Vérone qui affectait une meilleure note à l'attribution des logements publics à faible loyer aux résidents de plus de 10 ans et aux citoyens italiens.

En février 2008, le Comité européen des droits sociaux a adopté deux décisions estimant que la **France** commettait une violation du droit au logement,¹⁰⁵ l'une concernant les aires d'accueil pour les gens du voyage et l'autre sur les modalités d'attribution des logements sociaux aux membres les plus pauvres de la communauté et l'inadéquation des moyens de recours en cas d'attente excessivement longue pour obtenir un logement.¹⁰⁶

100 La décision est disponible à l'adresse: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/sltk/home.nsf/PFBD/A85FD CAD7E5D1774C22573DA004918F0?opendocument>

101 Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, Observations finales pour la Belgique, (07.03.2008).

102 Belgique/Grondwettelijk Hof-Cour constitutionnelle/Arrêt nr. 101/2008 (10.07.2008), disponible à l'adresse: <http://www.arbitrage.be/> (16.09.2008).

103 Italie / Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per i Diritti e le Pari Opportunità, Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali / Parere UNAR –Prot. 97/UNAR (18.02.2008), disponible à l'adresse: <http://www.asgi.it/index.php?page=nws.home&idint=cn08022104&mode=detail&imm=> (15.09.2008).

104 AGECE / Delibera n. 4 (04.09.2007) e n. 23 (25.09.2007).

105 Comité européen des droits sociaux - Réclamation n°39/2006 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC39Merits_fr.pdf. Comité européen des droits sociaux - Réclamation n°33/2006 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC33Merits_fr.pdf

106 Conseil de l'Europe, Comité des ministres / ResChS(2008)8, Réclamation collective n°. 39/2006 de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) contre la France, 2 juillet 2008, et Conseil de l'Europe, Comité des ministres / ResChS(2008)7 Réclamation collective n° 33/2006 par le Mouvement international ATD Quart Monde contre la France, 2 juillet 2008.

En janvier 2008, la Cour administrative fédérale **allemande**¹⁰⁷ a statué contre une tentative de plusieurs États fédéraux de mettre en œuvre une disposition harmonisée dans tout le pays selon laquelle les réfugiés reconnus ou ceux ayant un statut de protection subsidiaire ne pouvaient prendre résidence dans un autre État fédéral, une autre région, voire même une autre municipalité s'ils percevaient des prestations sociales.¹⁰⁸

1.3.2.5. Bonnes pratiques

Le 19 mai 2008, le gouvernement **roumain** a adopté une loi pour l'approbation du programme pilote «Logement social pour les communautés roms».¹⁰⁹ Le programme définit la mise en œuvre des programmes de logement locaux dans les huit régions de développement de Roumanie, via l'agence nationale pour le logement en partenariat avec l'Agence nationale pour les Roms et les autorités locales. Les nouveaux logements seront gérés et attribués par les conseils locaux aux familles roms à faibles revenus. En conséquence, le 1^{er} octobre 2008, le gouvernement **roumain** a approuvé la construction de 300 maisons sociales pour les familles roms.

En **France**, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), le Ministère du logement et de la ville, et le Délégué interministériel pour l'égalité des chances des Français d'outre-mer ont signé le 3 juillet 2008, la Charte portant lutte contre les pratiques de discrimination au logement à l'égard des français originaires d'outre-mer¹¹⁰. Les parties signataires de la charte s'engagent à : a) informer les personnes de leurs droits au regard de la loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, b) informer de la possibilité de déposer une plainte auprès du Procureur de la République comme de saisir la HALDE par lettre simple ou via son site internet, c) mettre à disposition des candidats à une location et des propriétaires dans leurs agences, les documents réalisés par la HALDE et d) tout agent immobilier titulaire d'une carte professionnelle ou un groupement d'agences, devra impérativement porter à la connaissance du public et de sa clientèle potentielle son adhésion à la présente charte.

107 UNHCR (2007) UNHCR-Stellungnahme zu Maßnahmen zur Beschränkung der Wohnsitzfreiheit von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen, Disponible à l'adresse: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/4.2._D-Stellungnahmen/UNHCR_Wohnsitzauflage.pdf (15.09.2008)

108 Allemagne/Bundesverwaltungsgericht (15.01.2008) 1 C 17.07.

109 Guvernul României, Hotărâre privind aprobarea Programului-pilot, Locuințe sociale pentru comunitățile de romi", 19.05.2008, Disponible à l'adresse: http://www.mie.ro/_documente/transparența/consultări_publice/consultare44/hg.pdf

110 La charte est disponible à l'adresse: http://www.halde.fr/spip.php?page=article&id_article=12316

1.3.3. Racisme et discrimination dans le domaine de l'éducation

Dans les États membres, un certain nombre de groupes sociaux, nationaux, ethniques et religieux sont exposés à une discrimination directe ou indirecte en matière d'éducation. Les Roms, les Sintis et les Travellers ainsi que les enfants de demandeurs d'asile et de sans papiers sont particulièrement affectés par la discrimination en matière d'éducation. Les enfants issus de l'immigration des pays hors-UE ainsi que des minorités ethniques, des minorités linguistiques et des minorités religieuses sont également exposés aux structures et pratiques discriminatoires.

Cette section examine les indicateurs et les informations disponibles sur le racisme, la discrimination et les inégalités dans la sphère de l'éducation. Plusieurs thèmes présentant un intérêt particulier sont abordés du point de vue des politiques et des débats dans les 27 États membres de l'UE.

1.3.3.1. Accès à l'éducation

Alors que d'un point de vue juridique, la plupart des États membres proposent un libre accès à l'éducation, dans la pratique, les groupes vulnérables ont des difficultés à accéder à un enseignement de qualité. Dans certains États membres de l'UE, les enfants de réfugiés et les enfants de demandeurs d'asile ne sont pas soumis à la scolarité obligatoire. Les autorités scolaires de certains États membres sont obligées de collecter des informations et de rendre compte du statut légal des étudiants, exposant ainsi les immigrés sans statut juridique au risque d'être signalés et expulsés. Les autres obstacles à l'accès à un enseignement de qualité sont: (a) des procédures d'inscription discriminatoires et des examens d'entrée, (b) l'absence ou le manque d'accessibilité des installations préscolaires (c) les longues distances par rapport aux établissements. Les enfants de Roms, Sintis et Travellers de même que les enfants de demandeurs d'asile et de migrants sans papiers sont particulièrement affectés par les obstacles pratiques à l'éducation.

Exemples de problèmes d'accès rencontrés par les réfugiés, les demandeurs d'asile, les immigrés et les minorités

En **Italie**, la municipalité de Milan a publié une circulaire¹¹¹ sur l'inscription des enfants jusqu'à cinq ans dans des écoles maternelles. Conformément à la circulaire, les enfants non européens dont les parents n'ont pu présenter leur permis de séjour avant le 28 février 2008, n'ont pas été admis dans les écoles maternelles de la ville. Une Marocaine, dont l'enfant s'est vu refuser l'inscription après que celle-ci ait perdu son emploi et qui, en conséquence, n'a pu renouveler son titre de séjour,

¹¹¹ Italie / Comune di Milano / Circulaire no. 20 (17.12.2007)

a poursuivi la municipalité pour traitement discriminatoire¹¹². En février 2008, le tribunal de Milan a décidé que la clause susmentionnée était discriminatoire et a ordonné à la municipalité d'inscrire l'enfant.¹¹³ En **Lettonie**, l'État a garanti l'accès à l'éducation uniquement pour les immigrés et leurs enfants, titulaires d'un titre de séjour permanent. Les enfants ressortissants de pays tiers disposant d'un permis de séjour temporaire ne peuvent en bénéficier. Ces familles doivent signer un contrat avec l'école pour y accéder et verser des droits d'inscriptions qui peuvent varier selon le gouvernement local.¹¹⁴ En **Suède**, la scolarité n'est pas obligatoire pour les enfants demandeurs d'asile.¹¹⁵ Le nombre d'enfants demandeurs d'asile dans l'enseignement obligatoire est en baisse.¹¹⁶

Initiatives en vue d'un accès meilleur et plus équitable à l'éducation

En **Allemagne**, dans la Sarre, tous les enfants doivent être scolarisés depuis le 1^{er} août 2008, date à laquelle une modification de la loi étatique en matière scolaire est entrée en vigueur, mettant fin aux restrictions qui existaient auparavant pour les enfants de réfugiés non reconnus titulaires d'un certificat de tolérance (à court terme). En Rhénanie-du-Nord-Westphalie, le ministère de l'Éducation a émis un décret le 27 mars 2008 indiquant que le statut de résident des élèves n'a pas à être consigné par les établissements scolaires et le chef d'établissement ne doit pas être contraint de fournir des certificats d'inscription ou des copies du passeport des parents de l'élève.¹¹⁷

1.3.3.2. Incidents racistes et pratiques discriminatoires

Seuls la **France**¹¹⁸ et les **Pays-Bas** disposent de systèmes nationaux permettant de surveiller les cas d'incidents racistes dans l'éducation. En **Allemagne**, certains États fédéraux contrôlent l'extrémisme de droite dans les écoles et au **Royaume-Uni**, tous les établissements scolaires ont l'obligation de collecter et de tenir à jour des registres annuels des incidents racistes dans l'établissement. Aucun autre État membre n'assure actuellement un suivi systématique des incidents racistes en matière d'éducation.

112 T. Monestiroli (2008) 'Asili, primo ricorso contro la Moratti', in: *La Repubblica – Milano* (15.01.2008).

113 Tribunale di Milano, Sezione I Civile, N. 2380/08 R. G.

114 Informations fournies par le ministère de l'éducation et des sciences le 24.09.2008.

115 Suède/Statens Offentliga Utredningar (2007) *Skolgång för barn som skall avvisas eller utvisas SOU 2007:34*.

116 *Skolor och elever läsåret 2001/02-2006/07*, disponible à l'adresse: http://www.skolverket.se/content/1/c4/90/53/Grund_Elever_Riks_Tab2A.xls (08.07.2007) et *Skolor och elever läsåret 2006/07, medelvärdet för kommungrupper (kommunala skolor)*, disponible à l'adresse: http://www.skolverket.se/content/1/c4/90/53/Grund_Elever_Riks_Tab2A.xls (08.07.2007).

117 Forum Menschenrechte (2008) *Menschenrechte für Menschen ohne Papiere realisieren!*, disponible à l'adresse: http://forum-menschenrechte.de/cms/upload/PDF/ab_05-2008/FMR_menschenrechte_fuer_menschen-ohne-papiere.pdf (16.09.2008)

118 Pas de données disponibles en raison du passage du logiciel de collecte de données SIGNA (Signalement des actes de violence par les établissements du second degré) à SIVIS (Système d'information et de vigilance sur la sécurité scolaire).

Les incidents racistes et pratiques discriminatoires signalés à la FRA en 2008 comprennent des contenus problématiques dans les manuels scolaires en **Belgique**¹¹⁹ et dans les revues scolaires en **Slovénie**,¹²⁰ profilage ethnique au cours d'un voyage scolaire au **Danemark**,¹²¹ ségrégation des élèves roms en **Hongrie** et en **Pologne**,¹²² placement injustifié d'enfants roms dans des écoles pour les élèves présentant des besoins particuliers en **Slovaquie**,¹²³ violence et discours de haine à l'encontre des élèves issus de minorités par leurs camarades en **Italie**¹²⁴ et au **Danemark**,¹²⁵ discours de haine par des enseignants à l'encontre d'élèves de groupes minoritaires en **Roumanie** et en **Belgique**,¹²⁶ discrimination linguistique dans l'accès à l'éducation en **Estonie**,¹²⁷ et discrimination islamophobe en **Autriche**¹²⁸ et au **Danemark**.¹²⁹

1.3.3.3. Inégalité dans l'éducation

Dans bon nombre d'États membres de l'UE, il existe un écart considérable entre les performances des élèves issus de la population majoritaire et des élèves d'origine immigrée ou minoritaires. Ces différences de performances s'expliquent en partie par les systèmes éducatifs qui ne compensent pas les différences socio-économiques et sur le plan des connaissances linguistiques. Elles peuvent toutefois

119 Verstraete, Eva (2006) *Vlaamse leermiddelen onder de loep. Op zoek naar het interculturele gehalte*, Universiteit Gent: Steunpunt Diversiteit & Leren, disponible à l'adresse: <http://www.steunpuntico.be/main.asp?lan=1&typ=102> (01.09.2008)

120 En 2008, une revue scolaire publiait un article considéré comme offensant pour les élèves d'origine non slovène. L'inspection a renvoyé l'affaire au procureur de district compétent pour présomption d'infraction pénale.

121 Au cours d'un voyage scolaire, les enseignants d'une école danoise à la recherche d'armes se sont excessivement intéressés aux bagages des élèves issus de minorités ethniques. L'affaire a été renvoyée au procureur. Lettre du 4 août 2008, Journal n° SA2-2008-5129-0077

122 Dans une affaire en Hongrie, six enfants roms se sont vus interdire l'accès à l'école en raison de problèmes de discipline. <http://nol.hu/cikk/505878/> (19.09.2008). Dans une affaire en Pologne, les élèves roms ont été physiquement séparés du reste de l'école. En 2008, le commissaire de la commission des minorités nationales et ethniques Sejm a reconnu la nature discriminatoire de l'affaire.

123 En 2008, Amnesty International Slovaquie (AI) a constaté que les enfants roms du village de Pavlovce nad Uhom représentaient 99,5 % des élèves de l'école spécialisée locale. Environ deux tiers des enfants roms qui étaient en âge d'être scolarisés en mars 2008 fréquentaient cette école spécialisée.

124 En Italie, un élève a insulté et agressé un camarade d'origine vénézuélienne en le blessant gravement.

125 Au Danemark, un père a porté plainte contre un groupe d'élèves qui avait à plusieurs reprises harcelé des élèves issus de minorités ethniques dans l'école de son fils, lequel avait également été victime de discours haineux en raison de l'origine thaïlandaise de sa mère.

126 En Roumanie, un élève a crié à des élèves de sixième «Allez en classe, gitans pourris, le couloir pue. J'en ai marre de vous, si vous pouviez être morts». Le Conseil national de lutte contre la discrimination a été saisi et a considéré que l'enseignant était coupable. En Belgique, en janvier 2008, un professeur de néerlandais a tenu des propos racistes à l'intention d'un adolescent d'origine algérienne.

127 En Estonie, dans une crèche de langue estonienne, la règle est que les «russophones et enfants d'autres langues maternelles» ne peuvent être inscrits «que s'il reste des places». Après avoir été contacté par le Chancelier de la Justice, la municipalité retira cette règle et présenta ses excuses.

128 En Autriche, une femme ayant confié sa fille de deux ans à une assistante maternelle s'est vu signifier que sa fille ne pouvait être acceptée car les autres parents ne voulaient pas que leurs enfants côtoient un enfant musulman, et qu'il n'y aurait pas eu de problème si elle s'était habillée «normalement», c'est-à-dire sans foulard.

129 Au Danemark, plusieurs cas de filles harcelées par d'autres élèves ou par des enseignants du fait qu'elles portaient le foulard ont été signalés. Dans un cas, un professeur a demandé à l'élève de retirer son foulard et l'a expulsée car la fillette avait refusé d'obtempérer. Ce cas fut signalé à DACoRD, dans le cadre d'un entretien de groupe cible pour une enquête sur l'enseignement de la langue maternelle menée par DACoRD (29.08.08) This case was reported to DACoRD as part of a focus group interview in a survey which DACoRD conducted on mother tongue teaching (29.08.08)

aussi être dues à une ségrégation dans l'éducation et à des pratiques discriminatoires des autorités scolaires et au sein des écoles.

Effets des systèmes d'orientation précoce

Les évaluations des performances des élèves et la répartition dans les systèmes scolaires qui placent les enfants dès le plus jeune âge dans des filières différentes ont déjà démontré ces dernières années que les élèves d'origine immigrée ou issus de minorités étaient de ce fait systématiquement désavantagés. Les chiffres reçus par la FRA sur la répartition des élèves dans différentes filières ne font que confirmer ce constat.¹³⁰

Surreprésentation des minorités dans les établissements pour les élèves présentant des besoins particuliers

Les données disponibles montrent que les migrants et les minorités sont dans bien des États membres de l'UE surreprésentés dans les établissements d'enseignement spécialisé, ce qui réduit leurs chances de réussite scolaire et professionnelle. Selon une étude du service du marché du travail **autrichien**,¹³¹ les enfants turcs et serbo-monténégrins sont très surreprésentés dans les établissements pour les élèves présentant des besoins particuliers. En **République tchèque**, les résultats de recherches confirment la surreprésentation des Roms dans les établissements d'enseignement spécialisé.¹³² En **Slovaquie**, un rapport de 2008 de l'*Open Society Institute* indique que la ségrégation des élèves roms en milieu scolaire persiste en particulier en raison de la pratique consistant à placer les élèves roms dans des établissements ou des classes spécialisés.¹³³

130 Par exemple, les données statistiques pour l'Autriche révèlent une tendance à la ségrégation après l'école élémentaire en fonction de l'origine ethnique et/ou nationale des enfants. Voir: Autriche /Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, *Statistical Guide 2007: Key Facts and figures about schools and adult education in Austria*, disponible à l'adresse: http://www.bmukk.gv.at/medienpool/16282/zahlenspiegel_2007_e.pdf (24.09.2008).

131 Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft (ibw), Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung (öibf) (2008) Bildungs- und Berufsberatung für Jugendliche mit Migrationshintergrund gegen Ende der Schulpflicht, Wien: AMS Österreich, disponible à: http://www.forschungsnetzwerk.at/downloadpub/Berufsberatung_Jugendliche_Migrationshintergrund_Endbericht.pdf (24.09.2008).

132 GAC (2007) *Analysis of Attitudes and Educational Needs of Roma Children and Youth*, disponible à l'adresse: http://www.gac.cz/documents/nase_prace_vystupy/GAC_ROMSKOLY_analyza_vzdelavacich_potreb_romskych_deti_FINAL.pdf (17.09.2008)

133 OSI (2007) *Rovnaký prístup Rómov ku kvalitnému vzdelávaniu [Égalité d'accès à l'éducation de qualité pour les Roms]*, Budapest: OSI, pp. 80 – 82

1.3.3.4. Questions et débats concernant la discrimination et l'exclusion dans l'éducation

Ségrégation

Des études de recherche ont montré que la ségrégation dans l'éducation produit et reproduit l'inégalité. Différentes formes de ségrégation sont en place dans les États membres de l'UE. Elles prennent forme à travers : des écoles dont la totalité ou la majorité des élèves sont issus de l'immigration ou de minorités, ceci, en raison de facteurs socio-économiques ou liés au logement, des politiques d'admission, des attitudes discriminatoires et/ou de la langue d'enseignement; des classes ou des sections d'établissements scolaires composées uniquement d'élèves roms; une surreprésentation de migrants et de minorités dans les écoles pour élèves à besoins éducatifs spéciaux; une surreprésentation d'élèves issus de l'immigration ou de minorités dans les filières éducatives de faible niveau,

Symboles religieux

La question de l'autorisation, ou de l'interdiction, du port de signes religieux à l'école a abouti, ces dernières années, à des débats récurrents et à l'adoption de textes de loi. L'éventail des politiques actuelles va de l'interdiction pure et simple, prononcée au niveau national, d'afficher des signes religieux dans les écoles publiques, à une liberté totale laissée aux élèves et/ou aux enseignants.

En **Belgique**, à compter de l'année scolaire 2008-2009, seuls quatre établissements secondaires situés dans la région de Bruxelles capitale permettront encore le port du foulard dans l'école et 75 % des établissements gérés par la communauté française interdisent le foulard ou autre couvre-chef.¹³⁴ Le gouvernement **néerlandais** a annoncé en septembre 2008 qu'il souhaitait interdire, non pas les foulards, mais les vêtements couvrant le visage dans toutes les écoles des Pays-Bas, à l'exception de l'enseignement supérieur. L'interdiction s'applique à toute personne entrant dans l'enceinte de l'établissement telle que les élèves, les enseignants et les parents qui amènent leurs enfants à l'école. Le gouvernement souhaite présenter un livre blanc au Parlement mi-2009.¹³⁵

1.3.3.5. Mesures de soutien et bonnes pratiques

En 2008, des institutions publiques et des organisations de la société civile ont mis en œuvre diverses mesures de soutien et de bonnes pratiques dans les États membres. Ces mesures et activités ont notamment englobé en 2008 :

¹³⁴ Les chiffres officiels de la communauté française ne sont disponibles que pour les établissements appartenant à son propre réseau (le réseau de la communauté française).

¹³⁵ Ministère de l'éducation (2008) Gelaatsbedekkende kleding op scholen. Brief aan de Voorzitter van de Staten-Generaal, disponible à l'adresse: <http://www.minocw.nl/documenten/43005.pdf> (10.09.08)

- des tentatives visant à pallier les inconvénients des systèmes d'orientation précoce par filières (**Autriche**),¹³⁶
- des tentatives visant à pallier les procédures inégales de sélection dans les établissements secondaires, grâce à l'introduction de nouveaux règlements d'inscription (par exemple en **Belgique**)¹³⁷,
- des tentatives visant à augmenter la fréquentation scolaire des élèves issus de l'immigration (par exemple en **Belgique**)¹³⁸,
- des tentatives visant à améliorer les trajectoires scolaires, de même que l'intégration sociale et professionnelle les jeunes immigrés et des jeunes issus de l'immigration (par exemple en **France**)¹³⁹,
- des projets de déségrégation (par exemple en **Belgique**¹⁴⁰, en **Bulgarie**¹⁴¹, au **Danemark**¹⁴², aux **Pays-Bas**¹⁴³),
- la formation d'enseignants à l'interculturalité et au multilinguisme (par exemple en **Autriche**¹⁴⁴, en **Bulgarie**¹⁴⁵, au **Danemark**¹⁴⁶, en **Allemagne**¹⁴⁷, en **Lettonie**¹⁴⁸, à **Malte**¹⁴⁹, en **Pologne**¹⁵⁰, en **Slovaquie**¹⁵¹),
- la formation d'élèves pour devenir bénévolement des « pairs éducateurs » dans le but de résoudre les conflits entre jeunes, de les mobiliser et les former sur les questions du racisme, de l'intolérance et de la xénophobie (par exemple en **Belgique**¹⁵², **Slovaquie**¹⁵³),

136 Pour plus de détails, veuillez consulter : <http://www.neuemittelschule.at/> (16.04.2009).

137 Consultez les liens suivants pour plus de détails: http://www.pcf.be/ROOT/PCF_2006/public/agenda/seances_ordre_du_jour/session_2007_2008/17_juillet_2008.html; (16.04.2009) http://www.mrax.be/article.php3?id_article=657 (16.04.2009)

138 <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2008p/0409-Brussel.htm> (16.04.2009) <http://www.telebruxelles.net/portail/content/view/3737/306/> (16.04.2009)

139 <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/convcadreeducationDEC2007.pdf> (16.04.2009)

140 <http://www.buurt-in-zicht.be/school-in-zicht.html> (16.04.2009)

141 http://romaeducationfund.hu/documents/List_of_Approved_projects_updated_April_2008.doc (16.04.2009)

142 <http://www.rollemodellerne.minisite.dk/> (16.04.2009)

143 <http://www.minocw.nl/documenten/10911.pdf> (16.04.2009)

144 <http://www.zara.or.at/index.php/trainings/lehrgang-fuer-paedagoginnen> (16.04.2009); http://www.uni-graz.at/en/weit2www/weit2www_programm-2/weit2www_uk/weit2www_ikea.htm; (später nochmal versuchen, Serverprobleme) <http://www.okay-line.at/php/downloads/media/files/mehrsprache.pdf> (16.04.2009)

145 http://romaeducationfund.hu/documents/List_of_Approved_projects_updated_April_2008.doc (16.04.2009) ; Ministère de l'éducation et des sciences, Centre national pédagogique

146 <http://www.uvm.dk/08/taskforce.htm?menuid=6410> (16.04.2009)

147 http://www.fu-berlin.de/presse/fup/2008/fup_08_053/index.html (16.04.2009) <http://www.berlin.de/sen/bwf/presse/pressemitteilungen/anwendung/pressemitteilung.aspx?presseid=2334> (communiqué de presse 26.02.2008) (16.04.2009)

148 [http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/valsts_programma_Cigani_\(romi\)_Latvija.pdf](http://www.integracija.gov.lv/doc_upl/valsts_programma_Cigani_(romi)_Latvija.pdf), (16.04.2009) http://www.iic.lv/lv/projekti/ciganilatvija_2008.html (16.04.2009)

149 <http://ec.europa.eu/education/trainingdatabase/index.cfm?fuseaction=DisplayCourse&cid=7537> (17.04.2009)

150 Polish Humanitarian Organisation (PHO) [Organisation humanitaire polonaise]

151 http://www.clovekvohrozeni.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=385 (17.04.2009)

152 http://www.evensfoundation.be/nl/whatwedo_ice_project_03.html (17.04.2009)

153 People against Racism (PAR)

- la distribution de bourses, subventions et prix, de même que l'organisation de concours destinés aux élèves ayant des problèmes linguistiques, issus de minorités ou ayant des difficultés socio-économiques, ainsi que des concours abordant les questions du racisme de la discrimination, du multiculturalisme, etc. (par exemple en **Belgique**¹⁵⁴, en **République tchèque**¹⁵⁵, au **Danemark**¹⁵⁶, en **Allemagne**¹⁵⁷, aux **Pays-Bas**¹⁵⁸, en **Estonie**¹⁵⁹, en **Irlande**¹⁶⁰, en **Italie**¹⁶¹, en **Hongrie**¹⁶²),
- la mise en place de services gratuits de soutien linguistique (par exemple en **Belgique**¹⁶³, en **Bulgarie**¹⁶⁴, en **Estonie**¹⁶⁵, en **Allemagne**¹⁶⁶, en **Irlande**¹⁶⁷),
- les mesures de soutien pour les groupes vulnérables tels que les Roms et les demandeurs d'asile (par exemple en **Allemagne**¹⁶⁸, à **Malte**¹⁶⁹, en **Pologne**¹⁷⁰, en **Roumanie**¹⁷¹),
- les mesures de soutien des enfants et des adolescents immigrés en vue de faciliter leur intégration, et de garantir leur égalité de chances à participer à une éducation de base (par exemple en **Finlande**¹⁷²)

154 <http://www.kifkif.be/page?&orl=1&ssn=&lng=1&page=indemedia&are=696> (17.04.2009)

155 <http://www.msmt.cz/mladez/vyhlaseni-programu-podpora-romskych-zaku-strednich-skol-na-rok-2008-2-kolo> (17.04.2009)

156 <http://www.efterskoleforeningen.dk/Indsatsomr%C3%A5der/Integrationsprojekt.aspx> (17.04.2009)

157 www.sptg.de/portal/alias__sptg/lang__de-DE/tabid__5174/ItemID__17/mID__11312/default.aspx (17.04.2009) http://www.sptg.de/_sptg/diesterweg_broschuere.pdf (17.04.2009) , <http://www.dsj.de/cgi-bin/showcontent.asp?ThemaID=175>, (17.04.2009) <http://www.muenchen.de/Rathaus/dir/antidiskriminierung/221486/projektjahr.html>; (17.04.2009) http://www.berlin.de/imperia/md/content/sen-bildung/besondere_paedagogische_konzepte/wettbewerbe/wettbewerb_migranten.pdf (17.04.2009)

158 <http://www.minocw.nl/documenten/19785.pdf> (17.04.2009)

159 <http://nagi.ee/contest/17/> (17.04.2009)

160 www.dlrco.ie/photo (17.04.2009)

161 <http://www.pariopportunita.gov.it/DefaultDesktop.aspx?doc=1757> (17.04.2009)

162 http://www.mnb.hu/engine.aspx?page=mnbhu_pressreleases_2008&ContentID=11235 (17.04.2009)

163 <http://www.binnenland.vlaanderen.be/inburgering/nieuws.htm> (17.04.2009)

164 Ministère de l'éducation et des sciences.

165 <http://www.meis.ee> (17.04.2009)

166 <http://www.bayern.de/Anlage19986/PressemitteilungNr42,29012008.pdf>; (17.04.2009) http://www.bmbf.de/pub/qualifizierungsinitiative_breg.pdf (17.04.2009)

167 <http://www.dicp.ie/pdfs/Evaluation%20Report%20final%20draft%20june%202008.doc> (17.04.2009)

168 <http://www.schlau-net.de/> (17.04.2009) ; <http://www.aktion-zusammen-wachsen.de/> (17.04.2009)

169 <http://www.equalmalta.org/mfssequal/projects.aspx?id=57372> (17.04.2009) <http://www.ppcd.gov.mt/file.aspx?f=325> (17.04.2009)

170 Polska Akcja Humanitarna (PAH)

171 <http://www.romacenter.ro/noutati/index.php?page=15> (17.04.2009)

172 <http://217.71.145.20/TRIPviewer/show.asp?tunniste=HE+118/2008&base=erhe&palvelin=www.eduskunta.fi&f=WORD> (17.04.2009)

- l'élaboration de nouveau matériel scolaire et de nouvelles méthodes d'enseignement (par exemple en **Belgique**¹⁷³, en **France**¹⁷⁴, en **Allemagne**¹⁷⁵, en **Pologne**¹⁷⁶, en **Slovaquie**¹⁷⁷, en **Suède**¹⁷⁸, en **Finlande**¹⁷⁹, en **Irlande**¹⁸⁰),
- les activités de sensibilisation (par exemple en **République tchèque**¹⁸¹, en **Irlande**¹⁸², en **Italie**¹⁸³, en **Lituanie**¹⁸⁴, à **Malte**¹⁸⁵, aux **Pays-Bas**¹⁸⁶, au **Portugal**¹⁸⁷, en **Slovénie**¹⁸⁸)

Il convient de noter que l'impact des mesures de soutien et des activités en matière de bonnes pratiques est très souvent réduit dans la mesure où celles-ci ne s'accompagnent pas d'une amélioration plus marquée du système éducatif dans sa globalité. Qui plus est, de nombreux programmes institutionnels ne renferment que des lignes directrices très générales et se traduisent rarement par des mesures concrètes à long terme. Enfin, le budget de ces programmes est insuffisant et, très souvent, l'efficacité et l'impact des mesures ne sont pas évalués.

1.3.4. Racisme et discrimination dans le domaine de la santé

L'accès à la santé est protégé en tant que droit de l'homme fondamental dans le cadre de l'article 35 de la charte des droits fondamentaux de l'UE. Comme l'a indiqué la FRA l'an dernier, les problèmes d'accès aux services de santé concernent particulièrement les personnes immigrées en situation irrégulière, les déboutés du droit d'asile et les membres des communautés roms. Certaines barrières comme la langue, la religion ou la culture peuvent aussi entraver l'accès aux soins alors que dans bien des cas, les personnes immigrées en situation irrégulière et les déboutés du droit d'asile n'ont accès qu'aux soins d'urgence, ce qui est interprété différemment à travers l'UE.

173 <http://www.jenesuisparaciste.be/malikamadi.htm> (17.04.2009); <http://www.ond.vlaanderen.be/nieuws/2008p/0228-Breendonk.htm> (17.04.2009)

174 <http://www.halde.fr/Sensibilisation-des-jeunes,12320.html> (17.04.2009) <http://ouvertatous.skyrock.com> (17.04.2009)

175 <http://www.annefrank.de/> (17.04.2009)

176 Polska Akcja Humanitarna (PAH); The Commune Office of Lesznowola

177 http://www.clovekvohrozeni.sk/index.php?option=com_content&task=view&id=465&Itemid=385 (17.04.2009)

178 www.geteducated.se (17.04.2009)

179 <http://www.kivakoulu.fi/> (17.04.2009)

180 <http://www.nccri.ie/training-resources.html> (17.04.2009)

181 <http://www.ghettout.cz/> (17.04.2009), <http://tadyated.org/html/projekty.php#08> (17.04.2009)

182 <http://www.nccri.ie/news/EUyear08.html>; http://www.nascireland.org/pages/policy/family_reun_film.htm (17.04.2009)

183 <http://www.pariopportunita.gov.it/DefaultDesktop.aspx?doc=1757> (17.04.2009)

184 http://www.priesrasizma.lt/?page_id=10 (17.04.2009)

185 <http://www.mosaic.gov.mt/home> (17.04.2009)

186 <http://www.dagvanrespect.nl> (17.04.2009)

187 <http://www.imigrante.pt/campanha.htm> (17.04.2009)

188 Union des associations de retraités, Racio Social, l'institut d'études africaines, l'association pour le développement du travail bénévole Novo mesto, le service slovène de philanthropie et d'assistance aux femmes

1.3.4.1. La situation dans les États membres

Les données disponibles jusqu'en septembre 2008 montrent que seuls dix organismes de promotion de l'égalité nationaux ou régionaux (en **Bulgarie**, en **Allemagne**, en **Hongrie**, en **Italie**, en **Lettonie**, en **Lituanie**, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, en **Slovénie**, et en **Suède**) avaient reçu des réclamations pour discrimination en matière de santé fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Le plus grand nombre de plaintes (18) a été enregistré en **Suède**. Dans les autres États membres, les organismes de promotion de l'égalité ne recensent pas les données relatives à la discrimination en matière de santé séparément ou ne ventilent pas les réclamations pour discrimination liées à la santé en fonction de différents motifs, ou n'ont enregistré aucune plainte.

En **Bulgarie**, le 2 juin 2008, le tribunal de Sofia a déclaré une maternité coupable de discrimination à l'encontre d'une femme rom. La clinique avait refusé une aide médicale d'urgence à cette femme suite à une fausse couche lui réclamant un paiement malgré les textes régissant les urgences. La victime s'est vu accorder une indemnité symbolique de 50 Leva (25 EUR), comme elle l'avait demandée, mais le tribunal a reconnu qu'elle méritait une indemnité plus importante.¹⁸⁹

1.3.4.2. Autres données, rapports et études

Toutefois, comme il a été mis en avant dans la section 1.1.2, les données relatives aux plaintes ne présentent pas un tableau éloquent de l'ampleur ou de la nature des problèmes de discrimination et d'exclusion. Dans le secteur de la santé, des rapports ou recherches spécifiques réalisés en 2007-2008 permettent d'apporter quelques éclairages sur les différentes catégories de problèmes.

Plusieurs rapports ont couvert la question des centres de demandeurs d'asile et de détention. En **Autriche**, le conseil consultatif indépendant aux droits de l'homme, *Menschenrechtsbeirat*, chargé de surveiller les activités des services de sécurité et des autorités du ministère de l'intérieur, a publié un rapport¹⁹⁰ critiquant les normes appliquées pour déterminer si une personne est apte à rester en détention et le traitement des personnes en détention en attente d'expulsion. Au **Danemark**, le rapport de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen publié en août 2008 a noté de longues périodes d'attente dans les centres de détention¹⁹¹ et l'ONG *Support Group for Refugees in Danger* a fait état d'une série d'incidents discriminatoires concernant la

189 Български хелзинкски комитет (2008) Communiqué de presse du 2 juin 2008: le tribunal de Sofia reconnaît une maternité coupable de discrimination à l'encontre d'une femme rom, disponible à l'adresse: <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=1341> (18.09.2008).

190 Menschenrechtsbeirat (2007) Gesundheitsversorgung in Schubhaft, disponible à l'adresse: http://www.menschenrechtsbeirat.at/cms/mrb_pdf/thematische_berichte/2007_Gesundheitsversorgung_%20in_%20Schubhaft.pdf (11.09.2008).

191 Parlement européen: Rapport final de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures de la délégation au Danemark: DV\731861EN.doc P. 4 + p10: <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/200808/20080819ATT35296/20080819ATT35296EN.pdf>

santé des demandeurs d'asile.¹⁹² En **Grèce**, l'organisation humanitaire internationale *Médecins sans frontières*, a mis un terme¹⁹³ à l'aide médicale qu'elle apportait dans le centre de détention pour immigrés sans papiers et demandeurs d'asile sur l'île de Lesbos en signe de protestation contre les conditions de vie extrêmement mauvaises dans le centre de détention.

Certains rapports ont décrit les conditions de la population rom. En **Bulgarie**, le rapport de mars 2008 du département des questions ethniques et démographiques sur les relations interethniques et le dialogue interculturel a conclu que la majorité des Roms n'avait pas accès au système de santé publique en raison de l'absence de papiers d'identité et d'assurance maladie.¹⁹⁴ En **Italie**, une enquête de *Save the Children Fund*¹⁹⁵ sur les mères et les enfants roms dans un camp à Rome a révélé que 70 % des personnes interrogées n'avaient pas accès aux soins de santé. Et en **République slovaque**, le rapport d'évaluation du gouvernement¹⁹⁶ du programme de soutien à la santé des communautés roms défavorisées notait des problèmes structurels, par exemple, un manque d'eau courante, d'installations d'assainissement et de traitement des déchets.

Les rapports décrivaient différents aspects des problèmes rencontrés par les migrants en matière de santé, qu'il s'agisse d'exclusion, de discrimination ou d'insensibilité culturelle. Par exemple, en **France**, l'Observatoire du droit à la santé des étrangers a publié en juin 2008 un rapport¹⁹⁷ dénonçant les problèmes d'application par les préfetures de la loi de 1998, qui permet à des ressortissants de pays tiers nécessitant une prise en charge médicale à rester légalement en France. En **Espagne**, le premier rapport de l'Agence de Barcelone pour la santé publique¹⁹⁸ sur l'état de santé des immigrants a relevé que les femmes immigrées issues des pays en développement occupant des postes peu qualifiés se sentent souvent discriminées dans le cadre des soins de santé reçus.

192 Flygtninge i fare, Livet for sygdomsramte asylsøgere i Danmark: <http://www.stoettekredsen.dk/syge.html>

193 http://www.msfg.gr/index.php?option=com_content&task=view&id=1895&Itemid=236 (25.11.2008).

194 Bulgarie/Дирекция 'Етнически и демографски въпроси' към Администрацията на Министерски съвет (2008) Доклад за състоянието на междуетническите отношения и интеркултурния диалог, противодействието на проявите на расизъм и ксенофобия и развитието на демографските процеси в Република България, p. 20, disponible à l'adresse: http://www.nccedi.government.bg/upload/docs/DEDI_2paper_2008.pdf (18.09.2008).

195 Save the Children (2008) *Studio sulla salute materno infantile nelle comunità rom. Il caso di Roma* (Enquête sur les conditions de santé des mères et enfants de la communauté rom. Le cas de Rome), Rome: Save the Children, disponible à l'adresse: http://www.savethechildren.it/2003/download/Pubblicazioni/Save_rapporto_mamme_rom.pdf (25.09.2008)

196 Slovaquie/Vláda SR (2008) *Hodnotiaca správa o výsledkoch I. etapy Programu podpory zdravia znevýhodnenej rómskej komunity* [Rapport d'évaluation sur les résultats de la première phase du programme de soutien à la santé des communautés roms défavorisées]; disponible à l'adresse: <http://www.rokovania.sk/appl/material.nsf/0/DE2E4006AFCBA169C12574B2003E75C1?OpenDocument> (15.09.2008)

197 ODSE (2008) *La régularisation pour raison médicale en France: un bilan de santé alarmant (1998-2008: dix ans d'application du droit au séjour des étrangers malades)* http://www.medecinsdumonde.org/fr/publications/les_rapports/les_dix_ans_de_la_regularisation_pour_raison_medicale_un_bilan_de_sante_alarmant_et <http://www.odse.eu.org/> (01.12.2008)

198 Agència de Salut Pública de Barcelona (2008) *La salut de la població immigrant de Barcelona*, disponible à l'adresse: http://www.aspb.es/quefem/docs/salut_immigrants_BCN.pdf (13.08.2008).

L'étude de recherche *Migration, Geschlecht und Arbeit* menée en **Allemagne** dans le cadre du projet EQUAL d'intégration MigraNet a examiné les problèmes spécifiques des femmes migrantes sur le marché du travail à travers un programme d'entretiens qualitatifs auprès de femmes immigrées. L'une des personnes interrogées a indiqué que la candidature de sa fille noire à un poste d'infirmière à l'hôpital avait été rejetée car les «patients ne veulent pas être soignés par des infirmières noires». ¹⁹⁹ Toujours en Allemagne, le rapport de 2008 du *Robert Koch Institute* intitulé *Migration et santé* publié sous la tutelle de l'Observatoire fédéral de la santé ²⁰⁰ a révélé que le système de santé n'a pas de compétences interculturelles et d'informations multilingues.

En **Irlande**, l'étude de 2008 *Health, Faith and Equality* prévient que les normes et les services sont compromis par le manque de formation interculturelle. L'étude a identifié différents problèmes liés aux personnes de différentes confessions telles que la prise de médicaments avec des dérivés d'origine animale et différentes approches des interventions médicales, telles que la circoncision, les transfusions sanguines, les transplantations d'organes et les autopsies ²⁰¹.

Au **Royaume-Uni**, le premier rapport statistique national du ministère de la santé sur les expériences des patients noirs et issus de minorités ethniques ²⁰² dans le domaine de la santé montre des différences entre ces groupes et leurs homologues britanniques, indiquant qu'ils sont moins susceptibles de faire état d'expériences positives. La *Glasgow Anti Racist Alliance* (GARA) a publié son rapport *State of the Nation – Race and Racism in Scotland 2008* (État de la nation – race et racisme en Écosse 2008) soulignant le faible suivi ethnique par le service national de santé en Écosse et les pourcentages plus élevés d'enfants noirs et issus de minorités soignés. ²⁰³

1.3.4.3. Résultats EU-MIDIS

L'enquête EU-MIDIS de la FRA menée en 2008 ²⁰⁴ révèle que le degré de discrimination perçue dans le domaine de la santé est généralement faible chez les migrants et les minorités dans l'UE. Les Roms représentent toutefois une exception: en moyenne, 17 % des Roms interrogés ²⁰⁵ ont indiqué avoir eu le sentiment d'être victimes de discrimination par le personnel de santé (médical ou autre) au cours des 12 derniers mois, avec des taux records relevés en **Grèce** (23 %) et en **Pologne** (22 %). En **Italie**, les immigrés maghrébins ont indiqué avoir subi des taux de discrimination plus élevés dans les services de santé (24 %) que la moyenne 8 %. ²⁰⁶

199 Ch. Färber, N. Arslan, M. Köhnen, R. Parlar (2008) *Migration, Geschlecht und Arbeit. Probleme und Potentiale von Migratinnen auf dem Arbeitsmarkt*, Opladen & Farmington Hills: Budrich UniPress Ltd

200 Robert-Koch-Institut. (2008) *Schwerpunktbericht der Gesundheitsberichterstattung des Bundes. Migration und Gesundheit*.

201 <http://www.tcd.ie/ise/news/articles/2008/10-06-radford-report.php>

202 http://www.dh.gov.uk/en/Publicationsandstatistics/Publications/PublicationsStatistics/DH_084921 Auteur: Ministère de la santé, Commission des soins de santé, Titulaire du droit d'auteur: Crown.

203 http://www.gara.org.uk/index.php?option=com_content&view=article&id=255&Itemid=108

204 Voir également la section 4.1 du présent rapport.

205 En Bulgarie, en Grèce, en République tchèque, en Hongrie, en Pologne, en Slovaquie et en Roumanie

206 En Belgique, en France, en Italie, aux Pays-Bas et en Espagne.

1.3.4.4. Action communautaire visant à réduire les inégalités dans le domaine de la santé

Les États membres de l'UE ont l'obligation, en vertu de la directive sur l'égalité raciale, de garantir l'égalité de traitement des personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique en ce qui concerne «la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé». Toutefois, comme l'a indiqué la FRA²⁰⁷ « [...] il semble qu'il s'agisse moins de discrimination directe que de discrimination indirecte». Cela a également été relevé dans l'observation générale n° 14 (2000)²⁰⁸ du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies indiquant qu' « Une mauvaise affectation des ressources peut aboutir à une discrimination qui n'est pas toujours manifeste. Par exemple, les investissements ne devraient pas privilégier de manière disproportionnée des services de santé curatifs coûteux, qui souvent ne sont accessibles qu'à une frange fortunée de la population, plutôt que des soins de santé primaires et une action de prévention sanitaire susceptibles de bénéficier à une proportion bien plus forte de la population. »

Il est ressorti du rapport conjoint 2008 sur la protection sociale et l'inclusion sociale du Conseil²⁰⁹ qu'« [...] il reste des différences frappantes au niveau des résultats sanitaires [...] Peu d'États membres se sont lancés dans un traitement systématique et global des inégalités sanitaires en réduisant les différences sociales, en prévenant les écarts qui en découlent en matière de santé ou en combattant les problèmes sanitaires qui en résultent. » En 2008, la Commission européenne a lancé le deuxième programme d'action communautaire dans le domaine de la santé²¹⁰ (2008-13) visant entre autres à «contribuer à identifier les causes des inégalités en matière de santé» et «promouvoir la santé, y compris la réduction des inégalités en la matière».

1.3.4.5. Politiques positives et initiatives pratiques

Au **Danemark**, le Conseil national de la santé met en œuvre des mesures²¹¹ visant à améliorer les informations disponibles pour les minorités ethniques sur les maladies graves. La **Hongrie** a adopté un plan d'action 2007-2010²¹² dans le contexte de sa vaste stratégie nationale «Un monde meilleur pour les enfants (2007-2032)» en vue d'améliorer la santé et la protection sociale des enfants roms

207 FRA, *rapport annuel 2008*, FRA, p. 82

208 Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies. Observation générale n° 14 (2000), *Questions de fond concernant la mise en œuvre du pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, disponible à l'adresse <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=47ebcc2f2> (11.01.2009)

209 Disponible à l'adresse <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/08/st07/st07274.fr08.pdf> (23.12.2008)

210 DÉCISION n° 1350/2007/CE DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL du 23 octobre 2007 établissant un deuxième programme d'action communautaire dans le domaine de la santé (2008-13), disponible à l'adresse <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:301:0003:0013:FR:PDF> (12.12.2008)

211 Conseil national de la santé, http://www.sst.dk/Forebyggelse/Maalgrupper_og_forebyggelsesmiljoer/Etniske_minoriteter.aspx?lang=da (20.11.2008)

212 Hongrie/décret gouvernemental n° 1092/2007. (XI. 29.), disponible à l'adresse http://net.jogtar.hu/jr/gen/hje-gy_doc.cgi?docid=A07H1092.KOR&kif=jobb#xcel (19.09.2008)

vivant dans des zones isolées. En **Irlande**, le programme de transformation du *Health Service Executive* reconnaît les besoins particuliers en matière de santé et de soins des personnes de cultures et d'origines ethniques diverses dans l'élaboration de la stratégie nationale de santé interculturelle.²¹³ **Malte** élabore actuellement une nouvelle politique de santé pour les immigrés²¹⁴. En **Italie**, le ministère de la santé²¹⁵ a accordé à tous les citoyens européens ne disposant pas d'assurance maladie l'accès à «tous les services concernant la santé des enfants, la maternité et l'interruption volontaire de grossesse», qui peut avoir un impact positif sur les Roms de Roumanie. En **Slovénie**, l'assemblée nationale a adopté en 2008 la loi sur les droits des patients,²¹⁶ qui interdit explicitement la discrimination et établit des représentants des droits des patients au niveau régional.

On relève également de nombreuses initiatives pratiques importantes, par exemple, en **Estonie**, le Conseil de la protection sociale et de la santé de Tallinn a décidé de traduire les notices et les prescriptions des médicaments les plus utilisés en russe. En **Bulgarie**, 111 médiateurs de santé travaillaient dans 55 municipalités en 2008. En **Autriche**, un projet pilote²¹⁷ mis en œuvre par l'association des diabétiques de Vienne *Wilhelminenspital* vise à aider les femmes immigrées souffrant d'un diabète gestationnel en les formant à affronter la maladie dans leur langue maternelle. En **Belgique**, le projet *Santé en exil*²¹⁸ fournit aux réfugiés et aux immigrés des services gratuits de santé mentale et organise des séminaires de sensibilisation et d'informations pour les prestataires de santé sur les besoins des patients issus de minorités ethniques. En **Allemagne**, le département municipal de santé de Brême a été établi avec environ 50 autres institutions de santé locales dans le cadre du réseau de santé interculturel²¹⁹ afin de promouvoir l'égalité des chances pour les migrants dans l'accès aux soins de santé et psycho-sociaux. En **Suède**, *Rosengrenska*²²⁰, un réseau local de professionnels de santé travaillant avec des immigrés sans papiers et des demandeurs d'asile, notamment des enfants, propose une ligne d'assistance afin de faciliter l'accès aux services d'urgence et autres services de santé proposés par le Centre hospitalier universitaire de Sahlgrenska.

213 Health Service Executive (Direction des services sanitaires), Irlande (2008) '*National Intercultural Health Strategy 2007-2012*', pp. 6-7. Disponible à l'adresse http://www.hse.ie/eng/Publications/Social_Inclusion,_Asylum_Seekers,_Travellers/National_Intercultural_Health_Strategy_2007_-_2012.pdf (24.09.2008).

214 Gouvernement de Malte (2008) Document préalable au budget 2009, *Chapter eight, Health, the elderly and community care*, p.5, disponible à l'adresse: http://finance.gov.mt/image.aspx?site=MFIN&ref=2009_chapter8-pdf (23.09.2008)

215 Italie / Ministero della Salute / Nota informativa prot. n. DG/RUERI/II/3152-P/1.3.b/1 (19.02.2008).

216 Slovénie/SOP: 2008-01-0455, (29.01.2008)

217 Österreichische Diabetes Gesellschaft (2008) *Migration: neuer Themenschwerpunkt in der Diabetesbehandlung*, disponible à l'adresse: http://www.oedg.org/pdf/Presseinformation_OEDG_0801.pdf (10.09.2008).

218 Informations complémentaires disponibles à l'adresse http://www.ceraic.be/integration_personnes_etrangeres/lutte_racisme/sante_mentale.htm (26.08.2008)

219 Informations complémentaires disponibles à l'adresse <http://www.gesundheitsamt.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen125.c.2699.de> (12.12.2008)

220 Informations complémentaires disponibles à l'adresse <http://www.rosengrenska.org> (4.10.2008)

Malgré de nombreux exemples de «bonnes pratiques» remarquables en matière de politiques et de mesures concrètes mises en œuvre par les États membres et les organisations de la société civile dans l'UE, les changements structurels à long terme exigent une action plus coordonnée du gouvernement, des autorités de santé et des praticiens médicaux ainsi que des immigrés et des groupes de minorités ethniques eux-mêmes, dont les représentants devraient, de préférence, être directement impliqués dans la mise en œuvre, mais aussi dans la conception des politiques.

2. Évolutions concernant les questions relatives aux droits fondamentaux dans l'UE

2.1. Évolutions au niveau national

2.1.1. Introduction

Cette section propose une comparaison des certaines évolutions constatées dans les États membres dans les domaines autres que celui du «racisme, de la xénophobie et de l'intolérance qui y est associée» (traité dans la section précédente) qui sont couverts par le cadre pluriannuel de l'Agence (CP)²²¹ pour l'année 2008 dans la mesure où ces domaines sont liés au droit communautaire. La comparaison repose sur les informations collectées dans les rapports nationaux de situation préparés par les équipes nationales. Ces rapports ont été transmis le 31 octobre 2008. Les évolutions survenues après cette date n'ont pu être systématiquement prises en compte malgré tous les efforts déployés pour s'assurer que les informations fournies soient, autant que faire se peut, d'actualité.

Cette section propose un état des lieux dans les États membres de l'UE, dans les domaines couverts par le cadre pluriannuel ainsi que des évolutions importantes sur le plan juridique, dans le cadre du droit communautaire en vigueur ou proposé et de sa mise en œuvre.

2.1.2. La discrimination²²²

Bien que la directive sur l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes (refonte)²²³ (date limite de mise en œuvre: 15 août 2008) reproduise principalement les dispositions existantes, un certain nombre d'États membres ont adopté des textes législatifs importants, notamment le **Danemark**, l'**Estonie**, le **Luxembourg**, **Malte** et le **Royaume-Uni**. Si les dates limites de transposition de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE) sont désormais passées, un certain nombre d'États membres introduisaient encore des mesures de mise en œuvre en 2008. La **Suède** a notamment mis en place une loi contre la discrimination couvrant plusieurs

221 http://intrafra/directorate/Important%20Documents/Multi-annual%20Framework/MAF_EN.pdf; http://intrafra/directorate/Important%20Documents/Multi-annual%20Framework/MAF_FR.pdf

222 Les discriminations fondées sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle ou l'appartenance à une minorité et toute combinaison de ces motifs

223 Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 80, 19.3.2008, p. 1.

domaines de la société et allant au-delà du champ d'application de la directive. Cette loi couvre également les motifs de discrimination protégés.²²⁴ Plusieurs États membres, dont **Chypre**, la **France**, l'**Italie**, la **Lituanie**, le **Portugal** et le **Royaume-Uni**, ont modifié la législation existante afin de garantir une bonne conformité avec les directives, souvent en réponse aux critiques de la Commission. Des projets législatifs étaient en cours mais toujours en instance en **République tchèque**, en **Finlande** et en **Lettonie** alors qu'en **Estonie** la loi transposant les deux directives relatives à l'égalité est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Les questions d'interprétation de la nouvelle législation font désormais l'objet d'une attention toute particulière. Par exemple, après un examen d'office, le Conseil du médiateur **autrichien**²²⁵ a fait état d'une faille administrative et a recommandé aux autorités gouvernementales de s'efforcer de garantir la bonne mise en œuvre de l'interdiction de toute discrimination raciste dans les procédures administratives, y compris les annonces discriminatoires dans le contexte des emplois et du logement. Cet examen a également suggéré certaines mesures positives telles que des efforts plus importants en faveur de l'insertion des migrants sur le marché du travail national.

Parmi les décisions notoires en matière de discrimination, on note une sanction arbitrale à l'encontre de la banque MBNA prononcée par le tribunal **irlandais** pour l'égalité, lequel a considéré que l'absence de promotions accordées à une personne et son traitement dégradant par l'employeur, étaient dus à des absences imputables à la grossesse et au congé de maternité.²²⁶ Enfin, la Commission pour l'égalité de traitement (*Commissie gelijke behandeling*) des **Pays-Bas** a déclaré que le refus d'embaucher des fonctionnaires opposés à la célébration d'un mariage entre deux personnes du même sexe en raison d'objections de conscience/religieuses, ne constitue pas nécessairement une violation de la loi néerlandaise sur l'égalité de traitement.²²⁷ Dans une autre affaire, cette Commission a considéré que le magazine féministe *Opzij*, avait été l'auteur d'une discrimination fondée sur le sexe dans l'application de sa politique de n'accepter que des candidates femmes au poste de rédacteur (en chef).²²⁸

2.1.3. L'indemnisation des victimes

Toute restriction concernant le droit des victimes à demander une indemnisation pour les préjudices subis à la suite d'un crime doit être justifiée par des mesures adaptées en vue d'atteindre un objectif légitime. Certaines

224 Loi anti-discrimination (Diskrimineringslagen SFS 2008:567), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (prop. 2007/08:95 Ett starkare skydd mot diskriminering).

225 BGBl 50/1991, modifié en dernier lieu en 2008.

226 Voir le communiqué de presse de l'*Equality Authority*, disponible à l'adresse <http://www.equality.ie/index.asp?locID=135&docID=738>, (09/10/08).

227 Communiqué de presse sur le site web de la Commission pour l'égalité de traitement le 15 avril 2008, en ligne à l'adresse: http://www.cgb.nl/pressrelease.php?pr_id=52.

228 Décision de la Commission sur l'égalité de traitement du 15 avril 2008, n° 2008-39, disponible à l'adresse: <http://www.cgb.nl/opinion.php?id=453056853>

clauses des législations nationales mettant en application la directive 2004/80/CE suscitent des inquiétudes spécifiques. La législation **maltaise** permet de limiter l'indemnisation en fonction de la «conduite de la victime, son caractère et son mode de vie».²²⁹ Il existe donc un risque de restrictions arbitraires de l'indemnisation dès lors que l'agent chargé des réclamations n'approuve pas certains «modes de vie» pour des motifs de discrimination interdits (tels que l'orientation sexuelle), ce qui soulève des questions de compatibilité avec le droit au respect de la vie privée.

Un certain nombre d'États membres de l'UE prévoient des mécanismes permettant un règlement à l'amiable entre l'auteur d'un acte criminel et la victime. Ainsi en **Autriche**, avec le consentement de la victime, un accord d'indemnisation et de réforme peut être conclu avec l'auteur d'un délit.²³⁰

Un certain nombre de développements remarquables ont eu lieu au cours de la période de référence. L'**Autriche** est en cours d'adoption d'une législation autorisant des mesures provisoires à l'encontre de l'auteur. La victime peut également bénéficier d'une assistance psychosociale et juridique au cours de la procédure civile qui peut être remise en question en l'absence de l'auteur. Un nouveau délit de «violence persistante» sera introduit dans le code pénal. Un procureur peut reporter l'interrogatoire des témoins pendant six mois si le témoin n'est pas prêt à parler de la violence subie. Les délinquants sexuels peuvent être contraints à suivre une thérapie, ne pas s'approcher de certains lieux, tels que les écoles, ou ne pouvoir exercer certaines professions. Les informations concernant les délinquants sexuels sont désormais accessibles à un plus grand nombre de fonctionnaires, tels que les autorités chargées de la jeunesse. Les personnes s'occupant de mineurs, tels que les enseignants et les médecins, seront tenues de signaler toute infraction suspectée. En **Espagne**, les femmes victimes de violence domestique sont désormais autorisées à recevoir certaines prestations, notamment le droit à une indemnisation publique.²³¹

Le versement d'une indemnisation a été facilité dans certains États membres (l'**Autriche** et la **République tchèque**) par l'établissement de taux d'indemnisation prédéfinis pour certains types de dommages, soutenus par des fonds publics en cas d'insolvabilité de l'auteur.

Dans une affaire remarquable, la chambre des Lords du **Royaume-Uni** a décidé que les tribunaux pouvaient, à leur discrétion, renoncer au statut de six ans de restriction en cas d'agression grave, permettant ainsi à une victime d'une tentative de viol de demander une indemnisation de la part de l'auteur qui avait gagné à la loterie nationale dix ans après l'affaire.²³²

229 Article 16 du L.N. 190 de 2007; www.doi.gov.mt

230 Autriche/BGB1 631/1975 (30.12.1975), modifié par Autriche/BGB1 I 109/2007 (01.01.2008)

231 Journal officiel de l'État du 30 mai 2008, n° 131, page 25174.

232 A v Hoare, 30 janvier 2008, [2008] UKHL 6.

La législation récemment adoptée en **France** et aux **Pays-Bas** apporte un soutien supplémentaire aux victimes permettant à l'État de payer des avances de paiement des indemnisations aux victimes lorsque l'auteur ne participe pas au paiement. Des mesures ont également été adoptées en ce sens en **Hongrie**. **Malte** et la **Bulgarie** ont mis en place des organisations de soutien afin de proposer une aide aux victimes grâce à la prestation de services médicaux, juridiques ou d'information.

2.1.4. Les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants

Il convient de noter un certain nombre d'évolutions en matière de protection des enfants. Concernant la lutte contre l'exploitation sexuelle, les autorités **grecques** ont utilisé la législation permettant la publication de noms d'individus impliqués dans la pédopornographie. De même, la **Slovénie** a établi un registre des auteurs d'atteintes à l'intégrité physique et sexuelle des enfants et le **Royaume-Uni** a lancé des projets pilotes permettant aux parents, aux aidants et aux tuteurs de demander des informations de la police pour savoir si une personne ayant des contacts non limités avec les enfants a déjà été condamné pour délits sexuels sur enfants. Par ailleurs, au Royaume-Uni, le simple fait de posséder des images pornographiques d'enfants est devenu un délit, conformément à la récente Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, qui prévoit que les États parties pénalisent «la possession» de pornographie infantine et «le fait d'accéder, en connaissance de cause et par le biais des technologies de communication et d'information, à de la pornographie infantine». Dans le même temps, un rapport de **Roumanie** indique une baisse des cas d'exploitation sexuelle des enfants malgré certaines divergences entre les chiffres officiels enregistrés et les enquêtes non officielles qui indiquent qu'une partie de l'exploitation sexuelle a été «cachée» (par exemple, sur l'internet, par téléphone ou dans des clubs privés).²³³

Un développement particulièrement important au cours de la période de référence concerne également les enfants demandeurs d'asile. Le règlement n° 343/2003 du Conseil codifie la règle selon laquelle, dans le cadre de la détermination de l'État membre responsable pour traiter une demande d'asile, aucune personne ne peut être expulsée vers un territoire où il ou elle serait exposé à un risque grave de violation des droits de l'homme.²³⁴ Le **Danemark**²³⁵ a mis un terme à la pratique consistant à renvoyer des enfants demandeurs d'asile non accompagnés en **Grèce**, car un doute existe sur le fait que la Grèce respecte la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés.²³⁶ Le Médiateur **irlandais** pour les enfants a

233 Salvați Copiii – România (2008), *Exploitation of Children for Commercial Sex*. Un résumé des résultats est disponible à l'adresse: <http://www.salvaticopiii.ro/index.html> (17.09.2008)

234 JO L 50 du 25.2.2003, p. 1. Voir également le règlement (CE) n° 1560/2003 de la Commission, JO L 222 du 5.9.2003, p. 3.

235 http://www.synigoros.gr/pdfs/_deltio_paidiou_8_2.pdf <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=9639>.

236 http://www.synigoros.gr/pdfs/_deltio_paidiou_8_2.pdf <http://www.syn.gr/gr/keimeno.php?id=9639>.

demandé instamment l'introduction dans la législation d'un autre statut, distinct de celui de réfugié ou d'une protection subsidiaire, qui serait accordé aux enfants pour des raisons humanitaires ne relevant pas des autres catégories établies.²³⁷

Le manque de fiabilité des données concernant l'incidence des enfants demandeurs d'asile non accompagnés rend particulièrement difficile la détermination de la situation générale. En **Italie**, le nombre officiel de mineurs étrangers non accompagnés enregistrés au sein du ministère de la solidarité sociale (*Ministero della solidarietà sociale*) est d'environ 7 700. Toutefois, les enfants victimes de traite qui pourraient ne pas satisfaire les conditions nécessaires pour obtenir le statut de réfugié ou la protection subsidiaire, mais qui ont toutefois besoin d'une assistance et d'une protection particulières échapperaient encore à tout recensement. De plus, d'après un rapport publié en avril 2008²³⁸, un grand nombre de mineurs sans parents ou proches ne peuvent plus être recensés lorsqu'ils quittent les centres d'hébergement.²³⁹

L'une des préoccupations soulevées lorsque la décision-cadre du Conseil du 13 juin 2002 relative au mandat d'arrêt européen²⁴⁰ a été adoptée, est qu'elle pourrait contraindre certains États membres à rendre un enfant à un autre État membre lorsque l'âge de responsabilité pénale est considéré excessivement faible dans l'État d'émission ou lorsque le mineur n'est pas suffisamment protégé dans le cadre de procédures pénales. Les tribunaux **italiens** ont pris des mesures pour protéger les mineurs dans ces cas, en affirmant la compétence des tribunaux pour enfants spécialisés dans ces procédures afin de faire respecter les meilleurs intérêts de l'enfant.²⁴¹

2.1.5. Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés

La questions de la détention de demandeurs d'asile, tel qu'autorisé par la «directive normes minimales» relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, a posé problème.²⁴² Le *Menschenrechtsbeirat* [Conseil consultatif sur les droits de l'homme] **autrichien**²⁴³

237 Des progrès importants ont été réalisés au cours de la période de référence en matière d'asile. La Grèce a intégré les directives relatives à l'asile dans son droit national, se conformant ainsi aux dispositions européennes à cet égard. Par ailleurs, les décisions sur les demandes d'asile en deuxième instance sont désormais du ressort d'une Commission de recours indépendante (article 26 du décret présidentiel 90/2008 - JO 138/A').

238 <http://www.anci.it/Contenuti/Allegati/Secondo%20Rapporto.pdf> (09.10.2008).

239 Un programme national pour la protection des mineurs étrangers non accompagnés a été élaboré et pour les mineurs non accompagnés demandeurs d'asile, un système national de protection des demandeurs d'asile et des réfugiés a été créé en 2007.

240 JO L 190, 18.7.2002, p. 1.

241 Italie/Corte di Cassazione, Sez. VI Pen, n. 21005/2008 (26.05.2008). Italie/Corte costituzionale, n. 310/2008 (30.07.2008).

242 Directive 2003/9/CE du Conseil relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les États membres, JO L 31 of 6.2.2003, p. 18. Voir également le rapport de la Commission sur l'application de la directive [COM(2007) 745 final du 26.11.2007].

243 Cette «série», qui comprenait la loi sur l'asile, la loi de la police relative aux étrangers et la loi sur l'installation et le séjour de 2005, est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006.

a recommandé l'abrogation des dispositions prévoyant la détention des demandeurs d'asile en raison de possibles abus. Au **Royaume-Uni**, la Commission indépendante pour le droit d'asile a également considéré que les normes de traitement étaient inférieures à celles attendues d'une société bienveillante, critiquant le système de débat contradictoire et le manque d'accès aux conseils juridiques.²⁴⁴ Outre l'utilisation des centres de détention, le traitement des expulsions et l'utilisation de la destitution comme outil pour repousser les plaignants en dehors du Royaume-Uni ont été signalés comme des préoccupations spécifiques.

La directive sur les normes minimales dispose que les demandeurs d'asile doivent avoir accès à l'emploi pendant l'examen de leur demande, sous réserve du respect des dispositions établies par les États membres. Les règles **chypriotes** établissant que les demandeurs d'asile ne peuvent chercher du travail que six mois après le dépôt de leur demande d'asile et exclusivement dans le secteur de l'élevage et de l'agriculture, ont été vivement critiquées par l'organisme national de promotion de l'égalité. En particulier, il a été considéré que cette mesure décourageait les demandes d'asile, en choisissant le secteur économique offrant les conditions de travail les moins favorables et les salaires les plus faibles. En cherchant à dissuader les demandeurs d'asile, la mesure ne cherche pas à atteindre un objectif légitime et s'avère discriminatoire étant donné qu'aucun autre travailleur chypriote n'accepterait ces conditions de travail particulières.²⁴⁵ Suite à l'intervention de l'organisme national de promotion de l'égalité, le ministère du Travail et de la Sécurité sociale, en collaboration avec le ministère de l'Intérieur, a décidé d'étendre les secteurs dans lesquels les demandeurs d'asile peuvent être embauchés.²⁴⁶

La Commission consultative des droits de l'homme du **Luxembourg** a soulevé des préoccupations concernant l'action du gouvernement qui, de fait, expulserait les Kosovars qui avaient demandé l'asile politique depuis 2004. L'avis de retrait du statut de résident temporaire s'est accompagné d'une incitation financière pour les rapatriements volontaires rapides. Si la personne ne part pas, elle sera expulsée dans le cadre de la législation future.²⁴⁷ Dans sa défense, le gouvernement a mentionné un accord avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) afin de faciliter les retours volontaires et a noté que les incitations financières proposées sont 50 % supérieures à celles des personnes qui retournent volontairement dans d'autres pays d'origine.²⁴⁸

244 Voir Independent Asylum Commission (2008) *Fit for Purpose yet? The Independent Asylum Commission's Interim Findings*, disponible à l'adresse: [http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit %20for %20Purpose %20Yet.pdf](http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/Fit%20for%20Purpose%20Yet.pdf) (08.10.2008); et *Deserving Dignity. The Independent Asylum Commission's Third and Final Report of Conclusions and Recommendations*, disponible à l'adresse: <http://www.independentasylumcommission.org.uk/files/10.07.08.pdf> (08.10.2008).

245 Article 6 du préambule de la directive 2003/9/CE du Conseil.

246 Décision du 2 octobre 2008, conformément au règlement 2 (12) de 2005 sur les lois relatives aux réfugiés de 2000-2007.

247 Communiqué 3/2008 de la CCDH sur le «Risque de refoulements susceptibles de porter atteinte aux droits fondamentaux» <http://www.gouvernement.lu/dossiers/justice/droitsshom/communiquel10708.doc> (29.07.2008). Voir également, avis de la CCDH sur l'expulsion et le refoulement du territoire des étrangers en situation irrégulière (rapport annuel 2003).

248 Article d'actualité: Nicolas Schmit fait le point sur les rapatriements de demandeurs d'asile déboutés vers le Kosovo, 05-08-2008 http://www.gouvernement.lu/salle_presse/actualite/2008/08-aout/05-schmit-immigration/index.html (07.08.2008).

La réforme du système d'immigration **britannique** vers une «immigration sélective» reflète les développements européens qui vont dans le même sens.²⁴⁹ Un système de points basé sur des catégories d'immigrés (travailleurs avec différents niveaux de compétences ou répondant à des demandes particulières et types de mobilité des jeunes) est progressivement mis en œuvre.²⁵⁰ Des points sont attribués en fonction de critères tels que l'âge, l'expérience, le salaire précédent ou le salaire futur et les qualifications ainsi que les besoins dans un secteur donné.

La directive sur les normes minimales (directive qualification)²⁵¹ définit les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, à savoir celles qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine et qui, néanmoins, ne peuvent prétendre au statut de réfugié. La directive ne couvre pas les personnes dont l'expulsion entraverait le respect de la vie familiale dans le cadre de la protection subsidiaire. Toutefois, les tribunaux **autrichiens** se sont conformés au droit national qui interdit aux ressortissants de pays tiers de demander des permis internationaux lorsque la personne a des «relations fortes avec l'Autriche».²⁵² L'ancienne règle qui permettait d'accorder ce droit uniquement d'office a été considérée contradictoire avec l'article 8 de la CEDH sur le droit au respect de la vie familiale.

La directive 2003/86/CE du Conseil relative au droit au regroupement familial²⁵³ harmonise d'une certaine mesure le droit au regroupement familial à travers l'UE. Un certain nombre de problèmes ont été identifiés au cours de la période de référence. Les tribunaux en **Belgique** ont annulé, au motif de discrimination, la législation limitant les droits des enfants nés d'un mariage polygame entre deux citoyens non ressortissants de l'UE dans lesquels seul l'un des parents est autorisé à rester et l'enfant n'est pas de ce parent.²⁵⁴ En **Irlande**, on constate²⁵⁵ que les réfugiés candidats au regroupement familial sont confrontés à de nombreux obstacles, en particulier le manque d'informations claires et compréhensibles. Toutefois, dans ce cas la directive ne peut s'appliquer à l'Irlande, du fait qu'elle n'ait pas choisi cet instrument. Les problèmes rapportés n'ont de ce fait aucun lien avec l'application de cette directive.

249 Voir la Proposition de directive du Conseil du 23 octobre 2007 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié, COM(2007) 637 final.

250 Home Office (2006) *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, p.15, disponible à l'adresse: <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/managingourborders/pbsdocs/apointsbasedsystem/pbscommandpaper.pdf?view=Binary> (07.10.2008).

251 Directive 2004/83/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir prétendre au statut de réfugié ou les personnes qui, pour d'autres raisons, ont besoin d'une protection internationale, et relatives au contenu de ces statuts. JO L 304, 30.9.2004, p. 12.

252 BGBl I 157/2005, modifié en dernier lieu par BGBl I 4/2008 (04.01.2008). Les termes «*von Amts wegen*» [d'office] dans la section 72, paragraphe 1, la section 73, paragraphe 2, et la section 73, paragraphe 3, ont été supprimés.

253 JO L 251 of 3/10/2003, p. 12.

254 Belgique/Cour constitutionnelle, n° 95/2008 (26.06.2008), disponible à l'adresse <http://www.arbitrage.be/public/n/2008/2008-095n.pdf> (05.11.2008) (néerlandais); <http://www.arbitrage.be/public/f/2008/2008-095f.pdf> (05.11.2008) (français).

255 Refugee Information Service, *The Family Reunification Application Process for Refugees in Ireland*, par Louise Galvin. Disponible à l'adresse <http://www.ris.ie/progressreport/>, consulté pour la dernière fois le 08.10.08.

Les tribunaux **néerlandais** ont adopté des avis contradictoires concernant le fait que les exigences de revenus imposés au conjoint demandant la formation familiale – et non le regroupement²⁵⁶ – de 120 pour cent du salaire minimum soient conformes ou non à la directive 2003/86/CE relative au regroupement familial. La directive exige des ressources stables pour subvenir à ses propres besoins et à ceux des membres de sa famille sans recourir au système d'aide sociale. Les tribunaux n'ont pas la même interprétation du «système d'aide sociale», l'un ayant considéré qu'il se rapporte aux prestations nationales uniquement et l'autre aux prestations nationales et complémentaires (locales notamment). En vertu de l'interprétation la plus restreinte, une personne serait couverte par la directive dans la mesure où elle ne bénéficie pas des prestations nationales, mais elle peut accéder à d'autres prestations complémentaires. Le gouvernement a fait appel du jugement ayant retenu l'interprétation la plus restreinte.²⁵⁷ Le *Raad van Staate* néerlandais a fait référence à cette question à la fin de l'année 2008 dans le cadre d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice des Communauté européennes

L'utilisation de tests d'intégration pour les ressortissants de pays tiers en tant que condition préalable au séjour permanent et à l'acquisition de la citoyenneté est encore controversée dans un certain nombre d'États membres. L'**Allemagne** impose des tests obligatoires qui évaluent les connaissances civiques des valeurs de base, de l'histoire et de la culture de la société allemande et des attitudes politiques et éthiques.²⁵⁸ Ces tests ont été critiqués au motif que les thèmes couverts pouvaient être très sensibles et les questions en partie trompeuses. Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations unies et une étude de l'Institut Max Plank ont noté que certaines questions pouvaient être discriminatoires.²⁵⁹ Dans le même esprit, la législation **française** conditionne la délivrance de visas aux conjoints de Français à une certaine maîtrise du français.²⁶⁰ Selon la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), pour que cela ne constitue par une interférence disproportionnée avec le droit à la vie familiale et n'entrave pas l'interdiction de discrimination, cela doit s'accompagner d'une offre de formation en langue à un tarif abordable.²⁶¹

256 La loi néerlandaise distingue le regroupement familial et la formation familiale. La formation familiale renvoie aux liens familiaux qui se créent lorsque le conjoint réside aux Pays-Bas alors que le regroupement concerne des situations où les liens familiaux existaient déjà dans le pays d'origine.

257 Tribunal de district de la Haye, Roermond, arrêt du 4 juillet 2008, LjN BD6637 et Tribunal de district de la Haye, Middelburg, arrêt du 3 juillet 2008, LjN BD9291, disponibles à l'adresse www.rechtspraak.nl

258 <http://spiel.tagesschau.de/quiz/index.php?id=258> (23.10.08); <http://www.goethe.de/ges/pok/thm/idd/de3721957.htm> (23.10.08); http://www.bundesregierung.de/nn_774/Content/DE/Pressemittelungen/BPA/2008/07/2008-07-23-b_C3_B6hmer-einb_C3_BCrgerungstest.html (23.10.08).

259 http://www.welt.de/politik/article2090292/Opposition_kritisiert_Einbuengerungstest_heftig.html (23.10.08); <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.DEU.CO.18.pdf> (23.10.08). Voir également l'étude de l'Institut Max Plank: <http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1149605/index.html> (23.10.08);

260 France/ Loi n° 2007-1631 (20.11.2007), loi relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile, NOR: IMIX0756368L.

261 France/HALDE/Délibération/2007-370 (17/12/2007.)

Une autre approche a consisté en l'introduction (dans certaines régions d'**Espagne**)²⁶² ou la proposition (en **Suède**)²⁶³ de programmes volontaires de formation ou d'incitations financières à la formation afin de faciliter l'intégration. Aux **Pays-Bas**, les tests d'intégration se sont traduits par une baisse du nombre de demandes de migrants.²⁶⁴ *Human Rights Watch* a également critiqué cette mesure, considérant qu'il s'agissait d'une pratique discriminatoire.²⁶⁵

En Italie, le gouvernement central a accordé aux autorités locales de Lombardie, Lazio et Campagne le pouvoir de mener des opérations d'identification dans les camps légaux et illégaux de nomades, ceci a impliqué l'identification de tous les résidents, dont la plupart sont des roms, assortie de mesures telles que la saisie d'empreintes digitales, dans les cas où l'identification était impossible d'une autre façon.²⁶⁶ Suite à l'intervention de la Commission européenne, le gouvernement adopta des lignes directrices réglementant les modalités de l'identification, en particulier par rapport à la nature non-discriminatoire du procédé, aux exigences en matière de protection des données et à l'identification des enfants.²⁶⁷

2.1.6. Les visas et les contrôles aux frontières

En **République tchèque**, les règles liées aux entretiens menés par les ambassades tchèques dans la procédure de délivrance d'un visa ou d'un titre de séjour ont été critiquées par le Défenseur public des droits. Des problèmes particuliers ont été relevés concernant le fait que le demandeur n'avait pas eu la possibilité de réfuter les faits sur lesquels les autorités avaient fondé leur décision; qu'aucun compte rendu n'est fait des entretiens pour les visas à court terme.

Il est à noter que les États membres requièrent des demandeurs de visa de courte durée de fournir certains documents à l'appui de leur requête, en accord avec les règles définies dans les Instructions consulaires communes (ICC) adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière. Le demandeur peut être amené à passer un entretien pour fournir des informations supplémentaires. Les autorités consulaires des États membres ont la responsabilité d'appliquer les règles des ICC et d'évaluer les requêtes individuelles sur la base des informations

262 http://www.cic.gva.es/images/stories/dgi/ley_de_integracin/uinmigracionmara_josproyecto_de_ley_de_integracin_texto_definitivo_consell_04-08-2008.doc/proyecto_de_ley_de_integracin_texto_definitivo_consell_04-08-2008.doc (01.12.2008)

263 Le gouvernement suédois a proposé des incitations financières destinées à encourager les immigrants récemment arrivés à apprendre le suédois rapidement. Le projet pilote sera mis en œuvre dans un certain nombre de municipalités. http://www.riksdagen.se/Webbnav/index.aspx?nid=3271&dok_id=GWB419

264 *Parliamentary Documents Dutch Lower Chamber of the States-General* 2007-2008, 30573, no. 8.

265 *Human Rights Watch* Mai 2008, *The Netherlands: Discrimination in the Name of Integration. Migrants' Rights under the Integration Abroad Act*, disponible à l'adresse <http://www.hrw.org/legacy/backgrounder/2008/netherlands0508/>

266 Italie/ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3676, 3677, 3678, 30/05/2008.

267 <http://www.asgi.it/index.php?page=app.home&idint=cn08072300> (26.10.2008). Rapport d'ONG sur cette situation: rapport collectif d'ONG, *Security a la Italiana*, disponible à l'adresse <http://www.romadecade.org/portal/downloads/General%20Resources/Italie%20Report%20July%202008%20FINAL.pdf>. (02.08.2008). Voir également Alianța Civică a Romilor, communiqué de presse http://www.acrr.ro/index.php?page=raport&id_raport=4 (02.08.2008).

fournies par le demandeur. Actuellement, le droit communautaire n'exige pas des États membres qu'ils justifient le refus de la demande, sauf dans l'hypothèse où le demandeur est un membre de la famille d'un citoyen de l'UE ; dans ce cas là, la personne concernée doit être avisé en détail des motifs du refus.²⁶⁸

En République tchèque, un autre problème concerne les demandeurs qui n'ont pas la possibilité d'approuver l'exactitude des procès-verbaux d'entretiens pour les visas à long terme ou les titres de séjour.

2.1.7. La participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci

Conformément à l'article 19, paragraphe 2, du Traité CE, tout citoyen de l'Union résidant dans un État membre dont il n'est pas ressortissant a le droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales et aux élections européennes dans l'État membre où il réside selon les mêmes conditions que les ressortissants nationaux.²⁶⁹

Aux **Pays-Bas**, des propositions législatives ont été étudiées pour l'extension du droit de vote au Parlement européen à tous les ressortissants néerlandais résidant dans les Antilles néerlandaises et à Aruba, à la suite d'une procédure juridique nationale ayant impliqué une décision préjudicielle de la CJCE qui a considéré que la loi existante allait à l'encontre du principe d'égalité de traitement.²⁷⁰

2.1.8. La société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel

La question de la vidéosurveillance s'est posée dans plusieurs États membres. À **Chypre**, un débat a débuté après que les autorités aient lancé un appel d'offres pour l'installation de caméras de surveillance des infractions au code de la route aux intersections, sur les feux de signalisation et les autoroutes. En

268 En avril 2009, le Conseil et le Parlement européen sont parvenus à un accord sur le code des visas, un remaniement des règles existantes gouvernant l'émission de visas uniformes, introduisant les motifs de refus obligatoires et le droit de faire appel de telles décisions négatives. (Le code des visas sera probablement adopté en juin 2009 et les dispositions auxquelles il fait référence ci-dessus s'appliqueront 18 mois après l'entrée en vigueur de ce Code). Le manque de motifs de refus détaillés fut une source considérable de frustration parmi les personnes concernées. Toutefois, avec l'introduction de la nouvelle législation liée aux visas de courte durée, une partie des inquiétudes exprimées seront satisfaites.

269 Tel que mis en œuvre par la directive 94/80/EC, JO L 368 du 31/12/1994 p.38-47 pour les élections municipales et par la directive 93/109/CE du Conseil, JO L 329 du 30/12/1993, p. 34 pour les élections européennes.

270 Décision préjudicielle de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 septembre 2006, dans l'affaire C-300/04, *Eman-Sevinger*. Arrêt de la division juridiction administrative du Conseil d'État du 21 novembre 2006, n° 200404446/1 et 200404450/1, disponible à l'adresse www.rechtspraak.nl. Projet de loi du 31 mars 2008. *Parliamentary Documents Dutch Lower Chamber of the States-Genera 2007-2008*, 31 392, n° 1 et suivants, disponible à l'adresse www.overheid.nl/op. *Nederlands Juristenblad 2008*, n° 31, non disponible publiquement en ligne.

République tchèque, le Défenseur public des droits (Médiateur tchèque) [*Veřejný ochránce práv*] a noté que la surveillance des patients grâce à la vidéosurveillance dans les centres psychiatriques peut être contraire à la Constitution ainsi qu'à la CEDH. En **Grèce**, une législation a été introduite afin de réglementer l'utilisation des caméras par les forces de police suite à une décision des tribunaux indiquant que les pratiques actuelles allaient à l'encontre des règlements sur la protection des données. Cette législation régit leur utilisation avec l'autorisation des représentants du ministère public afin de pouvoir utiliser le matériel de la commission de droit pénal comme preuve devant toute autorité d'investigation, le ministère public ou un tribunal.²⁷¹

En **Roumanie**, le débat public s'est porté sur une proposition concernant l'utilisation des données personnelles dans le contexte de la surveillance.²⁷² En **Autriche**, la *Österreichische Datenschutzkommission* (DSK) [Commission nationale pour la protection des données] a rejeté les projets de vidéosurveillance dans les établissements scolaires autrichiens afin de lutter contre le vandalisme et la violence, considérant que cela relevait des attributions pédagogiques des enseignants.²⁷³ Dans ce contexte, il convient de souligner qu'un rapport du Conseil de l'Europe recommandait le chiffrement des images enregistrées par vidéosurveillance afin de protéger la vie privée.²⁷⁴

La protection des données à caractère personnel est également un sujet de préoccupation dans les pratiques de marketing. Suite à l'avis de l'Agence **danoise** de protection des données selon lequel le service de personnel de défense avait enfreint les règles sur la protection des données en fournissant des informations sur 15 000 salariés à une société privée d'assurance, ces données ont été effacées.²⁷⁵ L'Organisme **belge** de protection des données a élaboré une note sur les droits et devoirs des entreprises de marketing direct en vertu de la législation sur la protection des données.²⁷⁶ En particulier, le consommateur doit donner son consentement pour être la cible de marketing direct.²⁷⁷ De même, les autorités

271 Article 8, par. 2b Loi 3625/2007, portant modification de l'article 3, par. 2 Loi sur la protection des données à caractère personnel – 2472/1997.

272 Roumanie/ Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal comunicat de presa, disponible à l'adresse http://www.dataprotection.ro/?page=stire_19082008&lang=ro (28.09.2008).

273 Commission des questions juridiques et des droits de l'homme de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, Décisions K600.54-001/0002-DVR/2008 et K600.55-001/0002-DVR/2008, disponibles à l'adresse: <http://www.ris2.bka.gv.at/Dsk/> (09.10.2008).

274 Doc. 11478, 4 janvier 2008.

275 [Agence danoise de protection des données: lettre datée du 19.08.2008 Journal N°. : 2008-632-0034 http://www.datatilsynet.dk/afgoerelser/seneste-afgoerelser/artikel/forsvarets-videregivelse-af-personaleoplysninger-til-brug-for-markedsfoering-1/?no_cache=1&cHash=562841bf1f (16.10.2008).

276 Belgique/Wet tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens (8.12.1992), disponible à l'adresse <http://www.ejustice.just.fgov.be/wet/wet.htm> (Moniteur belge du 08.12.1992) (05.11.2008) (néerlandais); Belgique/Loi relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel (8.12.1992), disponible à l'adresse <http://www.ejustice.just.fgov.be/loi/loi.htm> (Moniteur belge du 08.12.1992) (05.11.2008) (français).

277 Belgique/Commission for the Protection of Private Life, *Nota 'Direct marketing en bescherming van persoonsgegevens'* (05.06.2008), disponible à l'adresse : <http://www.privacycommission.be/nl/static/pdf/direct-marketing/20080605-nota-direct-marketing-nl-finale-versie.pdf> (05.11.2008) (néerlandais); Note «*Marketing direct et protection des données à caractère personnel*», (05.06.2008), disponible à l'adresse : <http://www.privacycommission.be/fr/static/pdf/direct-marketing/20080605-nota-direct-marketing-fr-version-finale.pdf> (05.11.2008) (French).

irlandaises chargées de la protection des données ont publié des lignes directrices sur la protection des données pour le secteur des assurances²⁷⁸, et l'Organisme **letton** de protection des données a élaboré et publié une recommandation détaillée sur l'envoi de publicités commerciales.²⁷⁹

En **Bulgarie**, des mesures législatives ont été adoptées concernant les types de données internet pouvant être collectées ou enregistrées pour les besoins de la sécurité nationale ou de la lutte contre la criminalité. Bien que le Médiateur national ait critiqué cette pratique qu'il a considérée en contradiction avec le droit à la vie privée²⁸⁰, les tribunaux ont retenu une surveillance sans discrimination des individus sur l'internet.²⁸¹

En **France**, un décret autorisant les autorités chargées de la sécurité à collecter et stocker les données à caractère personnel de toute personne de plus de 13 ans (le fichier EDVIGE) a provoqué une levée de bouclier de toutes parts.²⁸² Les organismes nationaux veillant à la protection des données et à la protection des droits de l'homme ainsi que le Comité des droits de l'homme des Nations unies ont soumis des recommandations au gouvernement français.²⁸³ Néanmoins, le Conseil d'État a débouté la demande de suspension du décret et de destruction du fichier EDVIGE.²⁸⁴ La législation a été retirée et les nouvelles propositions excluent certaines données sensibles du fichier.

La législation **autrichienne** a accordé des pouvoirs plus importants aux services de sécurité permettant d'utiliser les données obtenues par communication électronique. Un nouveau devoir de divulgation imposé aux prestataires de services pourrait contribuer à améliorer la protection des victimes d'abus sur l'internet.

Dans une décision importante, les tribunaux **allemands** ont jugé anticonstitutionnelle une loi permettant des «recherches en ligne» consistant en une infiltration secrète des systèmes d'information.²⁸⁵ Cette action, qui ne serait possible que sur autorisation judiciaire et en vue de préserver un intérêt juridiquement protégé d'importance majeure, est sérieusement menacée.

278 *Code of Practice on Data Protection for the Insurance Sector*, disponible à l'adresse <http://www.dataprotection.ie/viewdoc.asp?DocID=841>, consulté le 09/10/08.

279 Disponible à l'adresse http://www.dvi.gov.lv/files/Rekomendacija_komercials_pazinojums.doc.

280 Bulgarie/Ombudsman на Република България/Годишен доклад за 2007 "Доброто управление, правата на хората и органите на властта" [Rapport annuel du Médiateur de la république de Bulgarie «Bonne gouvernance, droits des personnes et institutions de pouvoir» 2007], p.126, disponible à l'adresse: http://ombudsman.bg/annual_report_2007.pdf (6.10.2008).

281 <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=1455> (6.10.2008).

282 France/Décret n° 2008-632 (27.06.2008) portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé «EDVIGE», NOR: IOCC0815681D,

283 <http://www.service-public.fr/actualites/00930.html> (27/10/2008); France/CNIL n°2008-174 (16/06/2008); France/Avis de la CNCDH sur le fichier EDVIGE et les traitements automatisés de données à caractère personnel (25.09.2008); http://www.cncdh.fr/article.php3?id_article=580 (27/10/2008); Nations unies Doc. HRC/CCPR/C/FRA/CO/4 (31/07/2008).

284 France/Conseil d'État/320024 (26/08/2008).

285 Allemagne/Bundesverfassungsgericht/1 BvR 370/07 (27.02.2008).

Une question récurrente dans ce domaine concerne la protection des données à caractère personnel dans le contexte de l'interdiction de la discrimination. Cette relation est illustrée par des décisions particulières des autorités nationales. Aux **Pays-Bas**, l'autorité néerlandaise pour la protection des données et les tribunaux ont considéré que l'introduction d'une base de données recensant les jeunes antillais sans travail ou déscolarisés et ayant un casier judiciaire devait être justifiée dans l'intérêt public compte tenu des taux élevés d'exclusion sociale et de criminalité au sein de ce groupe.²⁸⁶ Toutefois, le gouvernement a ensuite annoncé qu'il mettrait un terme aux bases de données distinctes sur les jeunes antillais, suite à l'introduction d'une base de données englobant tous les jeunes rencontrant des problèmes graves, quelle que soit leur origine ethnique.²⁸⁷ En **Grèce**, un assureur qui avait refusé une assurance vie à une personne après avoir eu illégalement accès à son livret militaire dans lequel il était fait état de son homosexualité a été condamné à une amende conséquente par l'autorité grecque de protection des données.

2.1.9. L'accès à une justice efficace et indépendante

Les tribunaux **chypriotes** ont récemment considéré anticonstitutionnels les textes nationaux transposant la directive 2003/8/CE visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières, dans la mesure où ils refusent l'accès à l'aide judiciaire dans les affaires pénales pour lesquelles les sanctions imposées sont inférieures à un an.²⁸⁸ Cela s'appliquerait à un certain nombre de délits, dont ceux établis en vertu des directives anti-discrimination de l'UE pour lesquelles la peine maximale est de six mois.

2.2. Évolutions au niveau de l'UE

2.2.1. Introduction

Cette section propose un aperçu des évolutions qui ont eu lieu à l'échelle communautaire et internationale dans les domaines couverts par le cadre pluriannuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'UE au cours de l'année 2008 (hormis le domaine du racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée, traité dans la première section). Elle décrit, pour cette année, les principaux développements liés à la protection des droits fondamentaux au sein de l'UE et du Conseil de l'Europe.

²⁸⁶ Tribunal de district de La Haye, 26 avril 2007, *LJN* BB0711 et division de juridiction administrative du Conseil d'État du 3 septembre 2008, affaire n° 200706325/1, *LJN* BE9698, à l'adresse: www.rechtspraak.nl

²⁸⁷ Kamerstukken II 2008/09, 26 283, n°. 49, disponible à l'adresse www.overheid.nl

²⁸⁸ *Andreas Constantinou c. La Police*, affaire n°.243/2006, 25.01.2008.

2.2.2. La discrimination

En juillet 2008, la Commission européenne a publié une proposition de directive du Conseil²⁸⁹ en vue d'étendre la protection contre la discrimination (fondée sur la religion, les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle) actuellement couverte par la directive cadre sur l'emploi, aux domaines de la protection sociale, les soins de santé, l'éducation et l'accès à des biens et services et la délivrance de biens et services. Cela permettrait de renforcer la protection en adéquation avec la directive relative à l'égalité raciale. En assurant le même niveau de protection, la directive, une fois adoptée, permettra de dénoncer la discrimination qui a lieu en dehors du lieu de travail et fondée sur plusieurs motifs, ce qui n'était pas le cas auparavant. La directive (refonte) sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes²⁹⁰ devait être transposée d'ici le 15 août 2008 et reproduit largement les dispositions préexistantes de textes antérieurs que les États membres avaient déjà transposés.

On peut remarquer le rôle de plus en plus prépondérant des organes de surveillance du Conseil de l'Europe. Le Comité européen des droits sociaux a considéré que la **Bulgarie** n'avait pas rempli ses obligations en vertu de la charte sociale européenne (révisée) en ne garantissant pas l'accès à l'éducation aux enfants handicapés mentaux qui vivent dans les instituts spécialisés.²⁹¹ La Cour européenne des droits de l'homme a rendu plusieurs arrêts intéressants.

Dans l'affaire *Sampanis et autres c. Grèce*²⁹², la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la **Grèce** avait enfreint les dispositions de la Convention concernant la non discrimination et le droit à l'éducation. Les requérants, des ressortissants grecs d'origine rom, se sont vus refuser l'inscription de leurs enfants à l'école primaire de la commune, les excluant ainsi pendant une année du système éducatif. L'année suivante, suite aux protestations des parents, l'école a proposé une scolarisation dans des classes préparatoires spéciales logées dans des salles distinctes pour les enfants roms. Les autorités ont jugé nécessaire pour des raisons pédagogiques, que les élèves roms suivent une classe préparatoire avant qu'ils ne participent à une classe de niveau primaire. La Cour a considéré qu'il s'agissait d'un traitement discriminatoire dans la mesure où le gouvernement n'a établi aucun critère ou moyen pour déterminer si les enfants avaient d'éventuelles difficultés d'apprentissage.²⁹³ Dans l'affaire *Yordanova et autres c. Bulgarie*, la Cour a accordé des mesures provisoires dans une requête concernant l'éviction d'habitants roms du ghetto de Batalova Vodenitsa à Sofia. Dans l'affaire *E.B. c. France*, la Cour a considéré que le refus des autorités **françaises** d'accéder à la demande d'une femme lesbienne d'adoption constituait une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.²⁹⁴

289 COM(2008)426 final, 2 juillet 2008.

290 Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), JO L 80, 19.3.2008, p. 1.

291 Réclamation collective n°. 41/2007, *MDAC c. Bulgarie*.

292 Requête n° 32526/05, 5 juin 2008.

293 Suite à cela, davantage de ressources furent rendues accessibles aux écoles en question et des primes ont été offertes pour attirer davantage de personnel.

294 Requête n° 43546/02, 22 janvier 2008.

Dans l'affaire *Maruko*, la Cour de justice des Communautés européennes a considéré qu'aucune différenciation n'est autorisée en vertu de la directive-cadre sur l'emploi concernant la prestation de survie, si le droit national traite les partenaires du même sexe de manière comparable à celle des couples mariés.²⁹⁵ L'affaire *Coleman* a marqué la première grande discussion de la CJCE sur la discrimination fondée sur le handicap conformément à la directive cadre sur l'emploi.²⁹⁶ Le candidat au niveau national qui a donné naissance à un enfant handicapé, a invoqué un licenciement implicite de son poste suite au refus de son employeur après le congé de maternité de la réintégrer dans l'emploi qu'elle occupait jusqu'alors et un traitement moins favorable que ses collègues. La CJCE a retenu une interprétation large de la discrimination fondée sur le handicap pour en conclure qu'elle couvrirait un traitement différentiel de la personne du fait qu'elle a la charge principale d'un enfant handicapé. Elle a considéré également que le harcèlement basé sur le handicap pouvait couvrir des situations dans lesquelles la victime elle-même n'est pas handicapée, où le traitement résulte de l'association de la victime et de la personne handicapée.

Dans l'affaire *Feryn*, la CJCE a rendu son premier arrêt de fond sur l'interprétation de la directive relative à l'égalité raciale.²⁹⁷ Le rapport annuel 2006 de l'EUMC mentionnait le cas d'une entreprise **belge** qui avait annoncé que seuls les salariés blancs seraient recrutés, au motif qu'elle devait «répondre aux exigences de ses clients». Au niveau national, l'organe belge de promotion de l'égalité a avancé que cette société avait enfreint la législation en déclarant publiquement qu'elle refuserait de recruter des personnes ayant une certaine origine ethnique ou raciale. Toutefois, la Cour du Travail de Bruxelles a considéré que ces déclarations ne constituaient pas une discrimination car personne n'a souffert. Suite à une demande de décision préjudicielle, la CJCE a estimé que bien qu'on ne puisse pas démontrer qu'il y ait une victime identifiable de discrimination, ces déclarations constituent une discrimination directe dans le domaine de l'emploi car elles sont «de nature à dissuader sérieusement certains candidats de déposer leur candidature». La CJCE a considéré que la charge de la preuve dans cette situation a créé une présomption de discrimination qui doit être réfutée par l'employeur. L'arrêt précise le concept de discrimination directe en vertu de l'article 2, paragraphe 2, point a) de la directive relative à l'égalité raciale et établit un précédent international en matière de droit anti-discrimination.

Dans l'affaire *Age Concern*, la question posée à la CJCE était de savoir si la loi du **Royaume-Uni** enfreint l'interdiction de discrimination fondée sur l'âge en vertu de la directive-cadre sur l'emploi en permettant aux employeurs, dans certaines conditions, de fixer l'âge de la retraite obligatoire par défaut à 65 ans.²⁹⁸ Dans son arrêt rendu le 5 mars 2009, la CJCE a confirmé que cette disposition n'est

295 Affaire C-267/06, *Maruko c. Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen*, 1^{er} avril 2008.

296 Affaire C-303/06 *Coleman c. Attridge Law and Steve Law*, 17 juillet 2008,

297 Affaire C-54/07 *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, 10 juillet 2008.

298 Affaire C-388/07 *The Queen on the application of Age Concern England, c. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*. Conclusions de l'AG présentées le 23 septembre 2008.

autorisée que si elle est justifiée par un objectif légitime, notamment de politique de l'emploi et du marché du travail, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.²⁹⁹

2.2.3. L'indemnisation des victimes

Concernant la question de l'indemnisation des victimes, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que lorsqu'un grand nombre de requérants déposent une requête collective d'indemnisation, il est possible d'attribuer une somme totale qui une fois divisée, est inférieure à ce qui aurait pu être attribué à titre individuel. À cet égard, la Cour a pris en compte le fait que le principal objectif de la procédure au niveau national a été de rejeter une décision administrative plutôt que d'obtenir le paiement d'une indemnité.³⁰⁰

La Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains est désormais entrée en vigueur et prévoit le droit pour les victimes à être indemnisées par les auteurs d'infractions ainsi que l'établissement d'un fonds pour l'indemnisation des victimes.³⁰¹

La directive relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité³⁰² instaure un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières, qui doit fonctionner sur la base des régimes en vigueur dans les États membres. Il repose sur la convention européenne de 1983 relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes,³⁰³ qui doit encore être ratifiée par dix États membres de l'UE. Cette convention prévoit que le dédommagement couvre au moins, selon le cas, les éléments suivants du préjudice: perte de revenus, frais médicaux et d'hospitalisation, frais funéraires, et, en ce qui concerne les personnes à charge, perte d'aliments. Cela doit orienter les États membres dans le cadre de la mise en œuvre de la directive qui exige un régime garantissant «une indemnisation juste et appropriée des victimes». Un certain nombre d'États membres ont choisi d'aller au-delà des exigences minimales, tels que la **Pologne**, qui étend ce régime aux victimes de crimes intentionnels et non intentionnels.³⁰⁴

299 R (Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England)) contre Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform (Affaire C-388/07) [2009] WLR (D) 82 (<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-388/07>)

300 *Arvanitaki-Roboti et autres c. Grèce*, requête n°.27278/03, 15 février 2008.

301 Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains STCE n°: 197.

302 JO 2004 L 261, p. 15. Directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité.

303 STCE no.116.

304 <http://www.ms.gov.pl/projekty/projekty.php#content>.

2.2.4. Les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants

L'une des principales préoccupations dans ce domaine est la situation des enfants victimes de traite. Les problèmes entourant cette question ne seront pas traités ici étant donné que l'étude de la FRA sur la traite des enfants est résumée dans ce rapport.³⁰⁵ (voir la section 5.2)

La Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels est actuellement ouverte à la ratification.³⁰⁶ Ce traité prend en compte la législation communautaire, y compris la décision du Conseil de 2003 relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et à la pédopornographie.³⁰⁷ L'une des dispositions les plus débattues inclut l'obligation de vérifier que les personnes dont le travail implique un contact régulier avec les enfants n'ont jamais été condamnées pour exploitation sexuelle ou abus d'enfants.

Le Conseil de la justice et des affaires intérieures des 27 et 28 novembre 2008 a adopté les Conclusions sur les « avertissements sur les enfants recherchés » [«Child Alert»] sur la base d'un guide de bonnes pratiques développé par la Commission. Les Conclusions du Conseil invitent tous les États membres à établir et développer des mécanismes nationaux pour alerter le public dans les cas criminels d'enlèvement d'enfants, à définir les modalités d'application d'un système transfrontalier, et à utiliser les bonnes pratiques établies par la Commission européenne comme une base pour l'établissement et le développement de ces systèmes.

Des progrès significatifs ont été atteints grâce à la création de la Coalition financière européenne. Cette organisation aura pour objectif d'aborder l'exploitation sexuelle commerciale et l'abus sexuel des enfants sur internet en appliquant un système de surveillance avec le soutien des groupes impliqués dans les systèmes de paiement sur internet, en entravant l'aspect marchand de cette entreprise croissante, en assistant les fournisseurs de services internet et les fournisseurs de systèmes de paiement sur internet afin de lutter contre l'abus de leurs systèmes pour l'acquisition d'images d'exploitation ou d'abus d'enfants et en entravant l'aspect de consommation liée à ce phénomène.

Le nouveau programme *Safer Internet* [l'Internet sécurisé] couvrant la période 2009-2013 a été proposé par la Commission européenne le 28 février 2008 et fut adopté le 9 décembre 2008 pour la protection des enfants dans le monde de l'internet toujours plus sophistiqué, et pour leur donner la possibilité d'utiliser les services en ligne, tels que les réseaux sociaux, les blogs et les messageries instantanées.

³⁰⁵ Le problème a fait l'objet d'une grande attention de la part des ONG. Voir par exemple le rapport de l'ECPAT Autriche: <http://www.ecpat.at> (09.10.2008).

³⁰⁶ STCE n°. 201. Pas de ratifications.

³⁰⁷ Décision-cadre 2004/68/JAI relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie JO L 13, 20.01.2004, 44. Voir COM(2007) 716 final, 16.11.2007 pour une présentation récente des mesures nationales d'application.

Les conditions de rétention des enfants en attente d'une décision sur la demande d'asile ou l'éloignement constituent un autre sujet de préoccupation. La directive relative aux normes et procédures communes applicables aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier,³⁰⁸ conforme aux lignes directrices existantes du Conseil de l'Europe,³⁰⁹ prévoit la rétention des mineurs uniquement en dernier ressort et pour la période appropriée la plus brève possible, l'intérêt supérieur de l'enfant constituant une considération primordiale. Les familles disposent d'un lieu d'hébergement séparé qui leur garantit une intimité adéquate et les mineurs ont la possibilité de pratiquer des activités de loisirs et ont accès à l'éducation. Les autorités doivent s'efforcer de fournir du personnel et des installations adaptés aux besoins des mineurs non accompagnés.

Les États membres peuvent obtenir des éclaircissements sur les exigences à satisfaire pour que les conditions soient considérées comme «adéquates» pour les enfants. Ils peuvent demander de l'aide au Conseil de l'Europe et aux organes des Nations unies tels que le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD); il convient de noter que ce dernier a eu l'occasion de s'occuper d'un État membre dans le contexte du suivi des engagements internationaux existants.³¹⁰

2.2.5. Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés

Comme indiqué dans la section précédente, la Convention contre la traite est désormais entrée en vigueur. Des mesures nationales d'exécution sont néanmoins nécessaires pour lui donner pleinement effet. Le traité compte 23 États parties; 25 États membres l'ont signé mais seuls 14 l'ont ratifié.

Une grande partie du débat sur l'immigration dans l'UE a été centrée sur l'adoption de la directive relative aux normes et procédures communes (voir ci-dessus). Conformément aux lignes directrices du Conseil de l'Europe (mentionnées ci-dessus), la directive prévoit que si une décision de retour a été prise à l'encontre d'une personne, celle-ci peut choisir de partir volontairement avant d'être expulsée. Si la mesure d'éloignement est émise par une autorité judiciaire, la personne peut être placée en détention pour éviter sa fuite.

Le principal sujet de contestation a porté sur les conditions dans lesquelles la rétention dans l'attente de l'éloignement est justifiée. Selon la directive, le ressortissant d'un pays tiers qui fait l'objet de procédures de retour ne peut être placé en rétention que s'il existe un risque de fuite, ou si le ressortissant concerné évite ou empêche la préparation du retour ou de la procédure d'éloignement. Toute rétention est aussi brève

308 Directive 2008/115/CE relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. JO L 243, 24.12.08, p. 101.

309 Comité des ministres, Vingt principes directeurs sur le retour forcé, 26 mai 2005. CM(2005)40 final et Addendum final et CM/Del/Dec(2005)924/10.1.

310 *Concluding Observations on Germany* (Observations et conclusions sur l'Allemagne) du CERD, UN Doc. CERD/C/DEU/CO/18.

que possible et n'est maintenue qu'aussi longtemps que le dispositif d'éloignement est en cours et exécuté avec toute la diligence requise. La rétention, ordonnée par les autorités administratives ou judiciaires, doit faire l'objet d'un contrôle juridictionnel rapide; la personne concernée est immédiatement remise en liberté si la rétention n'est pas légale et lorsqu'il apparaît qu'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement. La rétention fait l'objet d'un réexamen à intervalles raisonnables soit à la demande du ressortissant concerné d'un pays tiers, soit d'office. En cas de périodes de rétention prolongées, les réexamens font l'objet d'un contrôle par une autorité judiciaire. La période de rétention ne peut pas dépasser six mois et ne peut être étendue à douze mois qu'en cas de retard dû au manque de coopération de la personne concernée ou en cas de retards subis pour obtenir de pays tiers les documents nécessaires.

La directive impose des garanties communes, mais les États membres de l'UE peuvent prévoir un plus haut niveau de protection des droits des immigrés en séjour irrégulier dans leur législation nationale. Le **Royaume-Uni** et l'**Irlande** n'ont pas opté pour l'adhésion à la directive, ce qui est regrettable, puisque le Royaume-Uni a l'un des régimes les plus restrictifs en ce qui concerne les questions couvertes par la directive.

En mettant en œuvre la directive, les États membres doivent tenir compte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. La Cour a récemment confirmé sa jurisprudence en soulignant le droit d'une personne à contester une décision visant à son éloignement si celle-ci est contraire aux droits de l'homme. L'invocation de la sécurité nationale par l'État ne devrait pas empêcher une personne de contester la décision en engageant une procédure contradictoire devant un organisme ou un tribunal, qui devra vérifier que la revendication de l'État n'est pas arbitraire.³¹¹ Cette approche est pertinente pour des situations telles que la suivante: au **Danemark**, deux Tunisiens et un Danois d'origine marocaine ont été expulsés au motif, invoqué par le service des renseignements, qu'ils représentaient un danger pour la sécurité. Ils étaient soupçonnés d'être impliqués dans le complot d'assassinat d'un dessinateur caricaturiste qui a contribué à la publication des 12 caricatures du prophète Mahomet en 2005. Le débat public de l'affaire a été centré sur le fait qu'une vérification indépendante des faits n'a pas été possible en raison du caractère confidentiel de cette décision. Le gouvernement a participé depuis à une consultation sur des réformes visant à garantir que les exigences de sécurité nationale soient remplies, tout en respectant ses obligations internationales.

La réglementation applicable aux employeurs qui embauchent des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier sur le territoire d'un État membre continue de faire débat au niveau de l'UE dans le contexte d'une proposition de directive.³¹² Cette dernière va encore plus loin que la décision-cadre de 2002 criminalisant la traite à des fins d'exploitation économique ou sexuelle.³¹³ Elle vise

311 Voir préalablement, *Al-Nashif c. Bulgarie*, requête n°. 50963/99 20 juin 2002.

312 Proposition de directive prévoyant des sanctions à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, COM(2007) 249 final, 16.5.2007.

313 Décision-cadre du Conseil 2002/629/JAI, JO L 203, 1.8.2002, p. 1. Voir également la recommandation du Conseil du 22 décembre 1995 sur l'harmonisation des moyens de lutte contre l'immigration et l'emploi illégaux, JO C 5, 10.1.1996, p. 1; et la recommandation du Conseil du 27 septembre 1996 sur la lutte contre l'emploi illégal de ressortissants d'États tiers, JO C 304, 14.10.1996, p. 1.

à réduire l'un des «facteurs d'incitation» à la migration illégale, en couvrant les situations où il n'y a ni contrainte ni tromperie. Un problème particulièrement litigieux, soulevé par l'avis du Comité économique et social européen, concerne la question de savoir si le donneur d'ordre devrait toujours être tenu comme étant (conjointement) responsable de l'emploi illégal facilité par les sous-traitants, même si cela se produit sans qu'il en ait connaissance.³¹⁴

Dans l'affaire *Saadi c. Italie*, la Cour européenne des droits de l'homme a renforcé la nature absolue de l'interdiction d'expulsion lorsqu'il y a un «risque substantiel» de torture ou de mauvais traitement infligé (aux termes de l'article 3 de la Convention), refusant de prendre en compte l'éventuelle dangerosité pour la communauté si la personne n'est pas renvoyée.³¹⁵ En revanche, dans l'affaire *N. c. Royaume-Uni*, la Cour n'a pas jugé que l'expulsion d'une ressortissante ougandaise vers son pays d'origine constituait une violation de l'article 3, même si l'état de la requérante, souffrant du SIDA, était susceptible de se détériorer rapidement et d'entraîner de l'inconfort, des douleurs et la mort au bout de quelques années, dans la mesure où elle risquait de ne pas avoir accès à son traitement en Ouganda.³¹⁶

Dans l'affaire *Parlement européen c. le Conseil*³¹⁷, la Cour de justice des Communautés européennes a annulé les éléments de la directive relative au statut de réfugié.³¹⁸ Alors que les dispositions en question permettaient au Conseil d'établir des listes des «pays sûrs» via la procédure de consultation, la Cour de justice des Communautés européennes a estimé qu'une procédure de codécision était nécessaire (conférant au Parlement les mêmes moyens que ceux du Conseil).

2.2.6. Liberté de circulation

La directive sur la libre circulation permet aux citoyens de l'Union européenne et aux membres de leurs familles de circuler et de séjourner dans d'autres États membres.³¹⁹ À cet égard, il conviendrait de citer l'affaire *Metock*. La Cour de justice des Communautés européennes a récemment considéré le droit **irlandais** incompatible lorsqu'il exige que des membres, non ressortissants d'un pays de l'EEE, de la famille d'un citoyen de l'UE déposant une demande de titre de séjour doivent fournir une preuve démontrant qu'ils séjournaient légalement au préalable dans un autre État membre de l'UE.³²⁰ Le gouvernement irlandais a, depuis lors, supprimé cette exigence et réexamine les demandes qui avaient été rejetées sur ce critère.

314 JO C 204, 09.08.2008, p. 70.

315 Requête n°. 37201/06, 28 février 2008.

316 Requête n° 26565/05, 27 mai 2008.

317 Affaire C-133/06, 6 mai 2008.

318 Directive relative à des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié dans les États membres. JO L 326, 13.12.2005, p. 13.

319 Directive 2004/38/CE relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. JO L 158, 30.4.2004, p. 77.

320 Affaire C-127/08 *Metock et autres contre Minister for Justice, Equality and Law Reform*, du 25 juillet 2008... Acte réglementaire n° 656 de 2006 Communautés européennes (libre circulation des personnes) (No. 2) règlement 2006, disponible à l'adresse <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/SI656of2006.pdf/Files/SI656of2006.pdf>, consulté le 08.10.08.

2.2.7. Visas et contrôle aux frontières

Dans le domaine du droit international, le Conseil de l'Europe exprime dans un rapport datant de 2008 son inquiétude au sujet du traitement des réfugiés de la mer (*boat people*) à la fois par rapport au non respect par les États membres des obligations de recherche et de sauvetage conduisant au risque accru de pertes de vie, et aux mauvaises conditions de détention.³²¹

Deux communications de la Commission³²² proposant de nouveaux outils destinés à améliorer les contrôles aux frontières extérieures ont été critiquées par le Contrôleur européen de la protection des données³²³ car elles impliquent une forte dépendance à l'égard des données biométriques et des bases de données pour assurer une meilleure gestion de la migration dans l'UE.

Lors de la période de référence de ce rapport, la Commission a soumis son évaluation politique de FRONTEX, l'Agence chargée de faciliter la gestion des frontières extérieures de l'UE.³²⁴ Une recommandation faite dans ce cadre est que FRONTEX devrait introduire une formation portant sur les droits fondamentaux et les questions d'asile. La FRA planifie un programme commun de formation avec FRONTEX, de même qu'un projet sur le contrôle des frontières Schengen. Il est probable de ce fait que les questions du contrôle des visas et des frontières figureront de façon plus développée dans les prochains rapports annuels de la FRA.

2.2.8. La société de l'information et, en particulier, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel

La Cour européenne des droits de l'homme a rendu deux arrêts défavorables considérant que la loi bulgare allait à l'encontre de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). L'absence de contrôle par une autorité indépendante de la mise en œuvre de mesures de surveillance secrète et de garanties concernant le respect des procédures implique que cette ingérence dans la vie privée ne peut être justifiée.³²⁵

L'existence d'une obligation de divulgation sur les prestataires de services de communication contribuera à la protection des victimes d'abus sur l'internet. À cet égard, il convient de mentionner l'affaire K.U. c. **Finlande**.³²⁶ Dans cette affaire, les

321 Commission des migrations, des réfugiés et de la population, Assemblée parlementaire. Doc. 11688, 11 juillet 2008.

322 COM(2008) 68 final (mentionnée ci-dessus); et Préparer les prochaines évolutions de la gestion des frontières dans l'Union européenne, COM(2008) 69 final 13 février 2008.

323 Voir http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Press/2008/EDPS-2008-01-FR_Border%20package.pdf

324 Rapport sur l'évaluation et le développement futur de l'agence FRONTEX, COM(2008) 67 final, 13 février 2008.

325 *AEIHR et Ekimdzhiiev c. Bulgarie* Requête n° 62540/00, 28 juin 2007; *Kirov c. Bulgarie* Requête n° 5182/02, 22 mai 2008.

326 *KU c. Finlande*, Requête n° 2872/02, 2 décembre 2008.

règlements relatifs à la protection des données interdisent à un prestataire de service de révéler l'identité d'un individu qui a déposé une annonce d'ordre sexuel impliquant un mineur sur un site de rencontres. La Cour européenne des droits de l'homme a considéré que la Finlande n'avait pas assumé ses devoirs en vertu de l'article 8 de la CEDH et avait manqué à protéger le droit au respect de sa vie privée, en vertu duquel les enfants ont droit à être protégés contre les formes graves d'ingérence.³²⁷

La Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE) a rendu une décision préjudicielle sur la relation entre la protection des données personnelles à caractère fiscal et la liberté de la presse. Selon la Cour, si certaines données sont contenues dans des documents dans la sphère publique, et si elles sont traitées avec pour seul objet de communiquer au public des informations, des opinions ou des idées, un tel traitement doit être considéré comme étant « aux seules fins de journalisme ».³²⁸

Au sujet d'un registre central contenant des données personnelles sur les résidents de nationalité étrangère qui résident en Allemagne, la Cour de Justice des Communautés européennes a conclu qu'un tel système de traitement de données personnelles n'est pas conforme à la loi Communautaire s'il ne contient que les données nécessaires en vue de l'application de la réglementation sur le droit de séjour. Sa nature centralisée ne serait justifiée uniquement si cela permet à cette législation d'être appliquée de façon plus efficace en ce qui concerne le droit de résidence des citoyens de l'UE, qui ne sont pas ressortissants de ce pays. De plus, la Cour juge que le traitement de telles données dans un objectif lié à la lutte contre la criminalité est contraire au principe de non-discrimination, et de là contraire à la loi communautaire, car il ne contient pas de données personnelles concernant les ressortissants allemands.³²⁹

Dans l'affaire « Marper c. le Royaume-Uni », la Cour européenne des droits de l'homme déclara que la manière indifférenciée de la conservation par la police des empreintes digitales, échantillons cellulaires et profils ADN des personnes suspectées mais non condamnées, a échoué à ménager un juste équilibre entre les intérêts publics et privés concurrents en jeu et a constitué une atteinte disproportionnée au droit des requérants au respect de leur vie privée.³³⁰

Dans l'affaire « Liberty and Other Organisations c. Royaume-Uni », la Cour européenne des droits de l'homme déclara que l'interception de leurs communications par téléphone, par télécopie et par courriel au moyen d'un dispositif électronique géré par le ministère britannique de la Défense constituait une violation du droit au respect de la vie privée et familiale et de la correspondance.³³¹

³²⁷ Cour européenne des droits de l'homme (4^e sect.), *K.U. c. Finlande* (Requête n° 2872/02), 2 décembre 2008.

³²⁸ Affaire Satamedia (CJCE, 16.12.2008, Affaire C-73/07)

³²⁹ Affaire Huber (CJCE, 16.12.2008, Affaire C-524/06).

³³⁰ Affaire Marper (CEDH, 4.12.2008, Requêtes No 30562 et 30566/04)

³³¹ Affaire Liberty (CEDH, 1.7.2008, Requête No 58243/00)

2.2.9. L'accès à une justice efficace et indépendante

Une procédure de décision préjudicielle d'urgence devant la CJCE concernant l'espace de liberté, de sécurité et de justice est désormais entrée en vigueur.³³²

Il convient de relever un rapport comparatif du Conseil de l'Europe sur le financement et l'organisation des systèmes judiciaires des États parties.³³³

L'arrêt notoire de la CJCE dans l'affaire Kadi a des implications capitales pour les relations entre le droit communautaire et le droit international général, et représente également une garantie générale du droit d'accès à la justice. En particulier, la CJCE a considéré que les accords internationaux, même de la nature de la charte des Nations unies ne pouvaient entraver les principes constitutionnels de la CE, dont l'obligation de respecter les droits fondamentaux. Le règlement 881/2002 du Conseil du 27 mai 2002 mettant en œuvre un ordre de gel du comité des sanctions des Nations unies a été annulé car il ne comportait aucune garantie de la protection judiciaire efficace des droits.³³⁴

332 JO L 24, 29.1.2008, p. 39).

333 Commission européenne pour l'efficacité de la justice Systèmes judiciaires européens, Conseil de l'Europe, 2008, Belgique.

334 Affaire C-402/05 P Kadi c Conseil et Commission 3 septembre 2008. Voir également les affaires T-229/02, 3 avril 2003, PKK c Conseil et T-253/04, 3 avril 2008, Kongra-Gel c Conseil

PARTIE II: QUESTIONS LIÉES AUX DROITS FONDAMENTAUX RELEVANT DES ACTIVITÉS DE L'AGENCE EN 2008

Cette section du rapport annuel présente les travaux réalisés par la FRA en 2008 en termes de projets de recherche, de signalement d'incidents et d'avis. Elle couvre les projets lancés en 2008 ainsi que les projets en cours démarrés les années précédentes. Certaines de ces activités n'étaient pas définies dans le programme de travail 2008 de la FRA mais ont été entreprises suite à des demandes spécifiques de données, de recherches ou d'avis émanant du Parlement européen ou de la Commission européenne.

3. Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'UE

La législation européenne relative à la lutte contre la discrimination, adoptée en 2000, s'appuyait sur deux principaux instruments juridiques: la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (2000/78/CE). Ces deux instruments se distinguent sur deux aspects:

- En premier lieu, la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique est interdite dans un plus grand nombre de domaines (dont l'éducation, le logement, les biens et services, la protection sociale, etc.) que la discrimination fondée sur d'autres motifs tels que l'orientation sexuelle (concernant toutes les personnes lesbiennes, homosexuelles et bisexuelles), la religion, le handicap et l'âge (qui bénéficient d'une protection obligatoire contre la discrimination uniquement dans le domaine de l'emploi).
- En second lieu, seule la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail prévoit l'instauration d'un organisme obligatoire de promotion de l'égalité au sein de chaque État membre, qui s'engagerait pour la lutte contre la discrimination ethnique, sans imposer la création d'un tel organisme pour ce qui est des autres motifs de discrimination.

Ainsi, la législation adoptée par l'UE a visiblement établi une hiérarchie des motifs de discrimination, ce qui ne semblait pas correspondre au principe général de la non discrimination annoncé dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Depuis l'adoption de ces deux instruments, cette perception de la hiérarchie des motifs de discrimination suscite des critiques.

Tel était le contexte des activités de recherche de l'Agence européenne des droits fondamentaux sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'UE. Cependant, en 2007 notamment, une série d'événements qui se sont déroulés dans les États membres de l'UE, tels que l'interdiction des marches des fiertés homosexuelles, des discours de haine prononcés par des politiciens et plusieurs déclarations incitant à l'intolérance prononcées par des leaders religieux d'influence, a tiré le signal d'alarme et déclenché un nouveau débat sur l'ampleur de l'homophobie, la transphobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en Europe.

En juin 2007, le Parlement européen a donc demandé à la FRA de recueillir des données complètes d'ordre juridique et social sur les incidents et les manifestations liés à l'homophobie et aux questions connexes dans les 27 États

membres. La première partie du projet correspondait à une analyse juridique, publiée en juin 2008. Le deuxième rapport, l'analyse de la situation sociale, a été publié début 2009 et complète l'analyse juridique. Les deux rapports visent à établir une base de connaissances à partir de laquelle des recommandations pourront être proposées pour aborder les problèmes identifiés, notamment au niveau de la législation européenne relative à la lutte contre la discrimination.

3.1. Partie I – Analyse juridique

Les travaux liés au rapport intitulé «*Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les États membres de l'UE, Partie I – Analyse juridique*» ont été réalisés au premier semestre 2008. Cette analyse se base sur 27 contributions nationales apportées par des experts juridiques nationaux, conformément à des lignes directrices définies par la FRA.³³⁵ Le rapport complet³³⁶ est disponible sur le site web de la FRA. Un résumé des conclusions est présenté ci-après.

Le rapport examine la situation juridique actuelle dans les États membres de l'UE, en identifiant les écarts entre les pays en termes de niveau de protection contre la discrimination pratiquée à l'encontre des personnes des personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transgenres (LGBT). À titre d'exemple, bien que la directive sur l'égalité raciale prévoie une protection conséquente uniquement en ce qui concerne les motifs de «race» et d'origine ethnique, un nombre important de pays a décidé que tous les groupes exposés à la discrimination doivent bénéficier du même niveau de protection juridique. Au total, 18 États membres appliquent une protection des personnes LGBT contre la discrimination allant au-delà du domaine de l'emploi et du travail et leur accordent certains droits, voire tous, au même titre que les membres des minorités ethniques, dans d'autres domaines tels que la protection sociale, les avantages sociaux, l'éducation, ou l'accès à ou la fourniture de biens et services disponibles au public.

De la même façon, même si le seul impératif imposé par la législation européenne aux gouvernements est d'instaurer un organisme de promotion de l'égalité visant à garantir la protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, on se dirige globalement vers la création d'un organisme unique de promotion de l'égalité capable d'aborder toutes les formes de discrimination. Dix-huit États membres ont déjà mis en place des organismes dotés d'un tel mandat.

Cela signifie que neuf États membres prévoient une protection juridique contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle uniquement dans le domaine du travail et de l'emploi et que neuf États membres ne disposent aujourd'hui d'aucun organisme compétent en matière de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

³³⁵ Toutes les contributions nationales sont disponibles sur le site web de la FRA: <http://fra.europa.eu>.

³³⁶ Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne – *Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les États membres de l'UE, Partie I – Analyse juridique*, FRA 2008

Les autres questions étudiées également sont celles liées à la directive sur la libre circulation (2004/38/CE) fixant les conditions d'exercice du droit des citoyens de l'Union et des membres de leur famille de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres. Trois États membres (Belgique, Pays-Bas et Espagne) autorisent le mariage entre deux personnes de même sexe soumis aux mêmes droits que le mariage entre deux personnes de sexe différent, ce qui théoriquement devrait leur conférer le droit inconditionnel d'entrée et de séjour dans un autre État membre. Cependant, il semblerait que 11 États membres ne reconnaissent pas les mariages homosexuels conclus à l'étranger, et refuseraient de considérer le partenaire de même sexe comme un «conjoint», en ce qui concerne la liberté de circulation. Le rapport note que la directive sur la libre circulation (ainsi que la directive sur le regroupement familial 2003/86/EC et la directive qualification 2004/83/EC) devrait être interprétée à la lumière des principes des droits fondamentaux dans le contexte de la question LGBT et qu'il serait utile de fournir des éclaircissements sur ce point afin de garantir une sécurité juridique et égalité de traitement.

On constate des divergences entre les États membres en ce qui concerne leur approche à l'égard du crime haineux et du discours de haine. Dans 10 États membres, l'homophobie et/ou la transphobie peuvent être considérées comme des circonstances aggravantes en matière de comportement criminel, les délits communs devenant ainsi des délits aggravés. Douze États membres disposent de lois selon lesquelles l'incitation à la haine, la violence ou la discrimination fondées sur l'orientation sexuelle est un délit pénal. Dans d'autres États, le discours de haine contre les personnes LGBT n'est pas spécifiquement défini comme un délit pénal, mais pourrait l'être selon des textes généraux. Cependant, quatre pays – l'Autriche, la Bulgarie, l'Italie et Malte – limitent explicitement les sanctions contre le discours haineux prononcé à l'encontre d'autres groupes, dont les personnes LGBT ne font pas partie.

Les transsexuels sont victimes de discrimination et nécessitent une protection. Cependant, le rapport a identifié des approches très différentes en matière de traitement des transsexuels, ce qui prouve que la loi anti-discrimination européenne manque de clarté en ce qui concerne leur traitement. Dans 13 États membres, cette question est traitée comme une forme de discrimination sexuelle; dans deux États, elle est considérée comme une discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, et dans un cas (Hongrie), un motif spécial de discrimination, l'«identité de genre», a été créé pour couvrir les transsexuels. Dans les 11 États membres restants, la situation juridique est floue, ce qui suppose un niveau plus faible de protection des transsexuels.

S'appuyant sur les conclusions du rapport, la FRA a formulé plusieurs avis. Par exemple, la FRA considère que le principe de non discrimination exige que les droits et les avantages réservés aux couples mariés prévus par les lois européennes devraient être accordés d'une certaine manière aux couples homosexuels, soit par le mariage homosexuel ou par le partenariat enregistré ou sous une autre forme.

La FRA considère également que l'UE pourrait envisager le rapprochement des lois pénales relatives à la lutte contre l'homophobie (discours de haine homophobe, crime haineux homophobe) dans les États membres conformément à la décision cadre relative au racisme et à la xénophobie adoptée en 2008. L'analyse réalisée par la FRA de la législation des États membres dans ce domaine a mis en lumière l'existence de plusieurs approches très différentes et l'absence totale de législation appropriée dans certains États membres.

Enfin, la FRA considère que l'UE devrait exprimer clairement que la discrimination pratiquée à l'encontre des transsexuels représente une discrimination fondée sur les genres selon la jurisprudence de la Cour de justice européenne.

Ce rapport est le premier rapport de la FRA sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

3.2. Partie II – La situation sociale

S'agissant de la partie II du projet, la FRA a commandé un rapport comparatif³³⁷ sur la situation sociale en ce qui concerne l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'UE³³⁸. Ce rapport réunit des données basées sur 27 rapports nationaux sociologiques, des visites sur le terrain comprenant des réunions avec les ONG LGBT, les organismes nationaux de promotion de l'égalité et les pouvoirs publics dans les 27 États membres, et s'appuyant sur les résultats d'un questionnaire électronique transmis aux parties prenantes. Ces nouvelles données ont été combinées à des informations et à des avis émanant du Conseil de l'Europe³³⁹, et à des informations sélectionnées issues d'études universitaires existantes, et des enquêtes Eurobaromètre.

Le rapport décrit les principaux aspects sociaux de la situation des droits et de la protection contre la discrimination ainsi que les expériences d'homophobie, de transphobie et de discrimination vécues par les personnes LGBT, et dans quelle mesure ces expériences affectent leur vie. Le rapport est élaboré selon une structure thématique couvrant les domaines suivants:

- Attitudes envers les personnes LGBT
- Droit pénal: crime haineux et discours de haine
- Liberté de réunion

337 Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne – *Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre dans les États membres de l'UE, Partie II – La situation sociale*, FRA 2009

338 Le travail a été réalisé par l'*Institut danois pour les droits de l'homme*, l'organisme national danois chargé de la promotion de l'égalité, et le bureau d'études COWI.

339 Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, a également été interviewé dans le cadre de ce projet.

- Le marché du travail
- Éducation
- Santé
- Autorités et institutions religieuses
- Sports
- Médias
- Immigration et asile
- Discrimination multiple

La transphobie et la discrimination fondée sur l'identité de genre et l'expression de genre sont largement abordés tout le long du rapport et les questions spécifiques sont discutées dans le cadre d'un chapitre distinct.

3.2.1. Conclusions générales du rapport

Le rapport montre que les personnes LGBT de tous les États membres sont victimes de discrimination, d'intimidation et de harcèlement, souvent sous la forme d'énoncés et d'appellations dégradants et d'insultes ou par le recours à un langage abusif. Des attaques verbales et physiques contre les personnes LGBT ont été relevées dans tous les États membres.

On a constaté que la discrimination, l'homophobie et la transphobie affectent les vies et les choix des personnes LGBT dans tous les domaines de la société. Depuis très longtemps, des termes péjoratifs sont utilisés à l'école pour désigner les homosexuels et les lesbiennes. Sur le lieu de travail, le harcèlement peut se produire au quotidien. Souvent, les homosexuels ne parviennent pas à bénéficier d'un statut légal à part entière. Dans les maisons de retraite, la sensibilisation aux besoins des personnes LGBT peut être inexistante.

La peur de la discrimination, de l'homophobie et de la transphobie contribue à l'«invisibilité» actuelle des personnes LGBT dans de nombreuses régions d'Europe et dans bon nombre de milieux sociaux. Les personnes LGBT adoptent souvent une stratégie d'invisibilité par peur d'être exposées à la discrimination. Ceci explique le nombre relativement bas de cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre ou l'expression de genre signalés en Europe par rapport aux cas de discrimination fondée sur d'autres motifs, tels que la «race», l'origine ethnique ou les genres.

D'autres problèmes concernant les droits ont été identifiés en ce qui concerne la liberté de réunion dans plusieurs États membres où ce droit a été entravé par les pouvoirs publics ou par des attaques perpétrées par des contre-manifestants. Des incidents d'entraves et de contre-manifestations ont été enregistrés en Bulgarie, en Estonie, en Lettonie, en Pologne et en Roumanie. En outre, dans ces pays et dans six autres États membres (Bulgarie, République tchèque, Chypre, Hongrie, Italie et Malte), les appels en faveur de l'amélioration des droits des personnes LGBT suscitent des réactions négatives de la part de personnalités politiques et de représentants reconnus des institutions ou groupes religieux.

Outre le fait de mettre en lumière les caractéristiques communes concernant les expériences des personnes LGBT en matière de discrimination dans les domaines de l'éducation et du marché du travail, le rapport montre plusieurs domaines clés présentant des écarts majeurs entre les États membres de l'UE. À titre d'exemple, les derniers pays ayant rejoint récemment l'UE sont surreprésentés dans les études sur les États membres enregistrant les attitudes les plus négatives envers les personnes LGBT. Il existe sans doute un lien entre les pays présentant les attitudes les plus négatives envers les personnes LGBT et les pays qui ne leur autorisent pas l'accès au mariage ou au partenariat reconnu juridiquement.

Alors que bon nombre de conclusions soulignent les différences entre les États membres, il est également utile de mentionner les différences *au sein* des États membres identifiées dans le rapport. Ces différences entraînent des tendances au niveau: (1) des personnes qui sont le plus homophobes (par exemple, les personnes âgées plus que les jeunes, les moins éduquées plus que les personnes éduquées); (2) des personnes qui ont tendance à être considérées de la façon la plus négative (personnes LGBT dans les lieux publics, les homosexuels travaillant dans les centres d'accueil pour les enfants ou enseignant et les homosexuels en tant que membres proches de la famille suscitant plus de réactions hostiles que les amis ou les médecins homosexuels); et (3) des personnes les plus exposées au crime haineux et à l'intimidation (par exemple, les jeunes davantage que les personnes âgées).

Le rapport se termine par plusieurs avis sur la manière de lutter contre l'homophobie et la transphobie et de fournir une protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, y compris sur la nécessité de poursuivre les études, la collecte de données et la surveillance, le besoin de mettre en œuvre des initiatives de formation et d'éducation, notamment en ce qui concerne le personnel du secteur public et en milieu scolaire, et la nécessité de lancer des campagnes d'information afin de combattre les attitudes négatives et les préjugés à l'égard des personnes LGBT.

4. Discrimination ethnique et victimisation

4.1. EU-MIDIS: Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination

Les rapports annuels de l'Agence sur la situation en matière de racisme et de xénophobie dans l'UE ont toujours fait apparaître que l'on manque, dans la plupart des États membres, de données pertinentes, globales et comparables sur les expériences des minorités vulnérables en matière de discrimination et de victimisation. Ces lacunes nuisent au développement de politiques reposant sur des observations factuelles à même de traiter les problèmes de discrimination et de victimisation.

Face à cette situation, et conformément à son mandat qui est de fournir aux parties prenantes européennes une assistance et des compétences en matière de droits fondamentaux, l'Agence a réalisé en 2008 son propre exercice de collecte de données – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) – afin de répondre au problème que pose l'insuffisance de données inappropriées.

4.1.1. EU-MIDIS: informations contextuelles

EU-MIDIS est la première enquête réalisée à l'échelle de l'UE qui utilise un même questionnaire traduit pour étudier des groupes d'immigrés et des minorités ethniques sélectionnés dans tous les États membres, ce qui suppose la possibilité de comparer les résultats entre les différentes populations minoritaires et entre les pays. Avant le lancement de l'intégralité de l'enquête en 2008, l'Agence a conduit une enquête pilote dans six États membres pour tester différentes approches d'échantillonnage, le questionnaire et le mode de livraison. Les leçons tirées de cet exercice ont contribué à l'élaboration de l'enquête complète.

4.1.1.1. Groupes et lieux géographiques sondés

Les groupes ayant participé à l'enquête ont été sélectionnés en fonction de leur statut d'immigré ou de leur appartenance à une minorité ethnique, et de leur vulnérabilité potentielle à la discrimination et à la victimisation. Le réseau RAXEN de l'Agence a déterminé avec précision les groupes appropriés aux fins de l'étude, en tenant compte de la taille de chaque groupe de façon à utiliser la méthode de l'échantillonnage aléatoire. En d'autres termes, les groupes vulnérables dispersés au sein de la population n'ont pu être sélectionnés pour participer à l'enquête en utilisant l'échantillonnage aléatoire.

Entre un et trois groupes ont été sélectionnés dans chaque pays participant à l'enquête, avec un minimum de 500 répondants par groupe. Le fait d'étudier les résultats concernant les groupes «cumulés» de répondants - par exemple, concernant tous les Roms ou toutes les personnes d'origine maghrébine sondés, permet à l'étude de livrer des informations sur la situation d'un groupe de répondants plus large dans plusieurs États membres.

Au total, 23 565 personnes issues de l'immigration ou appartenant à des minorités ethniques ont été interrogées dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS. 5 000 personnes supplémentaires issues de la population majoritaire ont également participé à l'enquête afin de comparer des réponses sélectionnées données par les répondants appartenant à des minorités et ceux issus de la population majoritaire vivant dans les mêmes quartiers.

Compte tenu du fait que les immigrés et les minorités ethniques sont essentiellement concentrés dans des zones urbaines en Europe, l'enquête a ciblé les capitales et les villes où les groupes minoritaires sélectionnés vivent. S'agissant des groupes minoritaires qui ne sont pas concentrés dans les zones urbaines, l'étude a adopté une approche d'échantillonnage plus vaste afin d'inclure les zones rurales.

Les résultats détaillés de l'enquête EU-MIDIS replacent les conclusions dans leur contexte en ce qui concerne le lieu où l'enquête s'est déroulée, et le rapport technique précise de quelle façon les lieux dans les villes ont été sélectionnés à des fins d'échantillonnage.

4.1.1.2. Questionnaire et mode de production

Le questionnaire a été soumis dans le cadre d'entretiens en face-à-face réalisés au domicile des personnes, chaque entretien durant entre 20 et 50 minutes en fonction du nombre d'incidents de discrimination et de victimisation vécus par les répondants au cours des douze derniers mois. Le questionnaire couvrait les thématiques suivantes:

Thématiques du questionnaire de l'enquête EU-MIDIS:

- expériences générales de discrimination, y compris la discrimination multiple;
- sensibilisation aux droits en matière de non discrimination;
- expériences en matière de discrimination, d'abord au cours des cinq dernières années, puis au cours des 12 derniers mois, fondée sur l'appartenance à un groupe d'immigrés ou l'origine ethnique, dans neuf domaines: emploi, éducation, logement, santé et services sociaux et services aux consommateurs;

- expériences de victimisation criminelle vécues au cours des cinq dernières années et des 12 derniers mois; étaient-elles perçues comme étant fondées sur des motifs ethniques ou raciaux, notamment en ce qui concerne les atteintes à la propriété, les agressions et les menaces, le harcèlement et la corruption?
- contacts avec les forces de l'ordre, nature et bilan de ces contacts;
- contacts avec les services de contrôle aux douanes et aux frontières.

Les caractéristiques des répondants ont été notées afin de comparer les résultats en fonction de plusieurs variables telles que le sexe, l'âge, le niveau d'éducation, la profession, la religion, la durée de résidence dans le pays, etc. Toutes les réponses étaient anonymes à des fins statistiques, et les répondants (et non les enquêteurs) ont identifié eux-mêmes leur appartenance à un groupe d'immigrés ou à une minorité ethnique.

4.1.2. Quelques exemples

Afin de gérer le volume et la diversité des résultats issus de l'enquête EU-MIDIS, les conclusions sont diffusées dans un premier temps dans le cadre d'une série de rapports succincts sur les «Données en bref». L'Agence compte publier fin 2009 le rapport complet sur les résultats qui sera suivi en temps voulu par la diffusion des ensembles de données de l'enquête.

Les figures 4.1, 4.2 et 4.3 présentent des exemples de résultats basés sur des groupes «cumulés», à savoir sur une moyenne concernant un groupe particulier –tel que les «Roms» ou les immigrés d'origine turque – ayant fait l'objet de l'enquête dans plus d'un État membre. À l'examen de ces résultats sélectionnés issus de l'enquête EU-MIDIS, il convient de garder à l'esprit que les chiffres ne représentent pas une moyenne européenne dans la mesure où tous les groupes n'ont pas été interrogés dans tous les États membres. Par conséquent, les chiffres publiés dans le présent rapport ne représentent que les résultats des États membres où des groupes particuliers ont été interrogés. Le rapport technique sur l'enquête disponible en ligne précise les groupes qui ont été interrogés et les États membres où l'enquête s'est déroulée; voir: <http://fra.europa.eu/eu-midis>

Figure 4.1: Exemple 1 – Discrimination globale par groupe cumulé



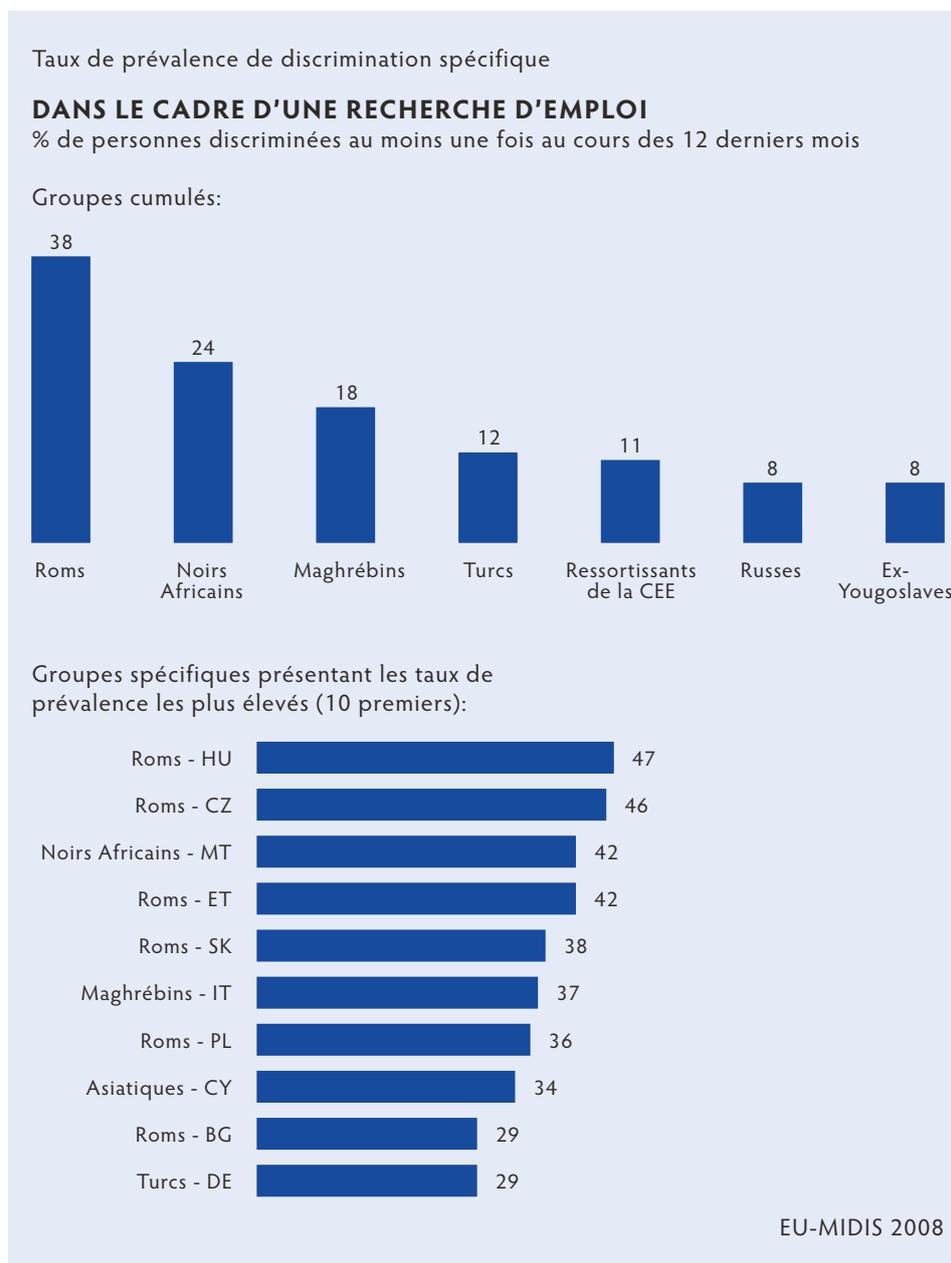
Une série de questions ont été posées sur la discrimination *en fonction de l'appartenance du répondant à un groupe d'immigrés et/ou à une minorité ethnique* vis-à-vis de neuf domaines de la vie différents. La figure 4.1 montre le pourcentage de personnes ayant indiqué avoir été victimes de discrimination au moins une fois au cours des 12 derniers mois dans le cadre de l'un des neuf domaines objets de l'étude, à savoir l'emploi, le logement, les services sociaux, etc. Le pourcentage correspond à une moyenne concernant chaque groupe combiné interrogé; par exemple, s'agissant des Roms, il correspond à la moyenne de tous les répondants roms des sept États membres participant à l'enquête. Un rapport EU-MIDIS sur les «Données en bref» fournit des résultats plus détaillés ainsi qu'une comparaison des résultats entre les États membres.³⁴⁰

Comme l'illustre la figure, les taux de discrimination indiqués en fonction de l'appartenance des répondants à un groupe d'immigrés ou à une minorité ethnique sont particulièrement élevés parmi les Roms et les personnes d'origine sub-saharienne³⁴¹. Les personnes d'origine maghrébine présentent également un taux manifestement élevé.

³⁴⁰ Publié en avril 2009

³⁴¹ Cette catégorie comprend les «Noirs des Caraïbes».

Figure 4.2: Exemple 2 – Discrimination dans le cadre de la recherche d'emploi



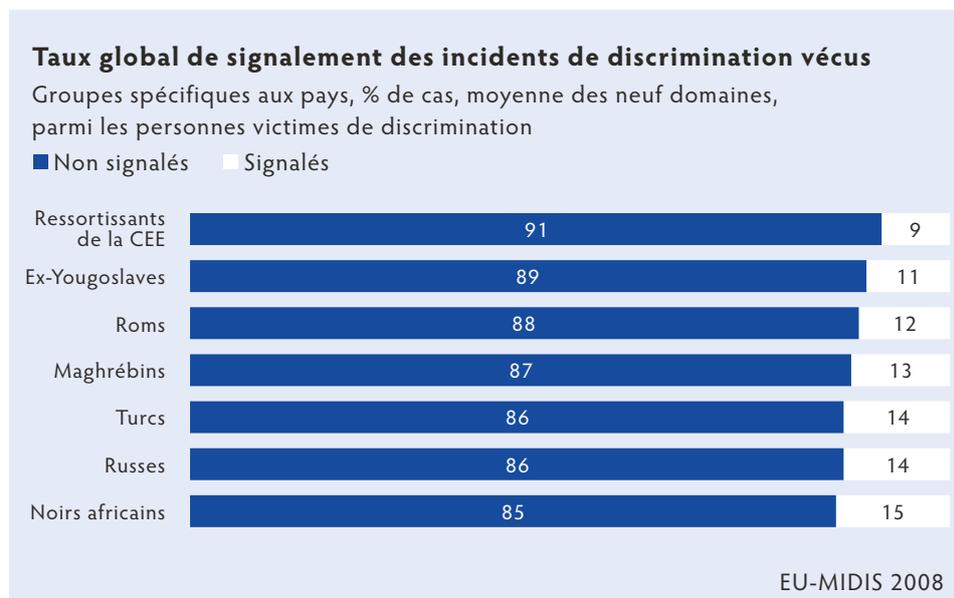
La première question posée aux répondants en ce qui concerne les neuf domaines a été de savoir s'ils considéraient avoir été victimes de discrimination au cours des 12 derniers mois dans le cadre d'une recherche d'emploi rémunéré.

La figure 4.2 présente (i) des moyennes à partir des réponses concernant les groupes cumulés de répondants, et (ii) une liste des groupes par État membre

ayant enregistré les taux les plus élevés de discrimination dans le cadre d'une recherche d'emploi parmi tous les groupes sondés dans différents États membres.

Comme le montre la figure, en moyenne 38 % des Roms ont vécu une expérience de discrimination dans le cadre d'une recherche d'emploi rémunéré, suivis par les personnes d'origine sub-saharienne avec 24 %, et les personnes d'origine maghrébine avec 18 %. Si l'on examine les expériences des différents groupes au sein des États membres, on peut noter que six des groupes enregistrant les taux les plus élevés de discrimination dans le cadre d'une recherche d'emploi sont Roms.

Figure 4.3 Exemple 3 – Non signalement de la discrimination



Les enquêteurs ont également demandé aux personnes si elles avaient signalé un cas de discrimination au cours des 12 derniers mois, auprès d'un bureau de dépôt de plainte ou sur le lieu où la discrimination s'est produite.

La figure 4.3 indique les taux de non signalement et de signalement au cours des 12 derniers mois concernant les groupes cumulés de répondants.

Comme on peut le constater, selon le taux de réponse moyen concernant les groupes cumulés de répondants, entre 85 et 91 % des répondants n'ont pas signalé leur expérience de discrimination. Si l'on examine la répartition des réponses afférentes à chaque groupe sondé dans chaque État membre, et non la moyenne globale indiquée ci-dessus, le taux de non signalement varie entre 68 et 100 % selon le groupe étudié et le pays concerné.

Si l'on examine ensuite les motifs de non signalement, la réponse principale avancée par tous les groupes étudiés (57 %) a été que «cela ne changerait rien». Ces réponses font apparaître un véritable sens du «désespoir» en ce qui concerne l'intérêt de signaler une expérience de discrimination. Cette preuve, associée à d'autres conclusions issues de l'enquête, indiquerait que des mesures doivent être prises afin d'encourager les minorités vulnérables à signaler leurs expériences de discrimination.

4.1.3. Contextualiser les résultats de l'enquête

Il est nécessaire de replacer les résultats de l'enquête EU-MIDIS dans le contexte passé et actuel des différents groupes interrogés dans chaque État membre, et dans le cadre de leurs expériences en matière de discrimination, de conflit et d'intégration et de la façon dont les États y répondent. Parallèlement, les résultats principaux se concentreront sur des comparaisons des réponses au sein des groupes cumulés, à savoir entre les groupes d'«origines» vastes interrogés dans différents États membres. L'autre tâche de l'Agence, notamment son étude qualitative approfondie, permettra de compléter les conclusions de l'enquête et de remettre les résultats dans leur contexte. Ainsi, l'enquête EU-MIDIS proposera une série d'indicateurs concernant les groupes étudiés pouvant être renforcés et interprétés de façon plus approfondie à la lumière d'autres études réalisées par l'Agence.

4.2. Racisme et marginalisation sociale

4.2.1. Contexte de l'étude

Les décideurs politiques européens, régionaux et locaux accordent de plus en plus d'attention aux problèmes d'intégration, de racisme, de marginalisation sociale et d'éventuels conflits sociaux en ce qui concerne les immigrés et les minorités ethniques de l'Union européenne.

Une attention particulière a été portée ces dernières années à l'impact de la marginalisation sociale sur la population musulmane croissante en Europe, et à ses éventuelles répercussions sur les rapports entre les groupes musulmans et non musulmans vivant dans les villes européennes.

Compte tenu de ces préoccupations, et dans le but de s'informer davantage sur les attitudes et les activités des jeunes d'origines diverses, l'Agence a entrepris une étude en 2008 visant deux objectifs:

- Étudier les expériences et les attitudes en matière de racisme, de discrimination et de marginalisation sociale parmi les jeunes musulmans et non musulmans de 12 à 18 ans dans trois États membres.

- Étudier les liens entre les attitudes et les expériences précitées des jeunes musulmans et non musulmans et leur attitude ou leurs activités en matière de légitimation du comportement antisocial, de la violence et du crime.

Ce projet s'appuie sur plusieurs domaines de recherche thématiques de l'Agence couvrant la période 2007-2011, dont le racisme, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée; la discrimination fondée sur la «race» ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions; les droits de l'enfant, y compris la protection des enfants, et l'intégration des immigrés.

Les résultats du projet devraient non seulement améliorer les connaissances des responsables politiques sur les attitudes et les expériences des individus en matière de racisme et de marginalisation sociale, mais aussi attirer leur attention sur des problèmes particuliers afin de les identifier et de les résoudre de façon efficace.

4.2.2. Enquête sur les jeunes

L'étude a été réalisée en 2008 dans trois États membres: la France, l'Espagne et le Royaume-Uni. Au total, 3 000 jeunes ont été interrogés, soit mille dans chaque État membre. Le questionnaire couvrait les thématiques suivantes:

- âge, sexe, nationalité, langues parlées; personne à qui se confier; description du quartier et temps passé à traîner dans le quartier; structure de la famille; nationalité des parents; situation professionnelle des parents; moments passés avec les parents; conflits avec les parents.
- nature et importance de l'identité culturelle; expérience de discrimination; perception de l'intégration culturelle.
- nombre d'amis, leur sexe et origine culturelle; accord parental vis-à-vis des amis; appartenance à un «gang» et ses activités; expérience de discrimination par des adultes;
- expériences d'intimidation et de violence, et étaient-elles discriminatoires ou non?
- exemples de participation à des actes d'intimidation et de violence susceptibles d'être discriminatoires;
- convictions religieuses;
- attitudes et opinions: satisfaction globale par rapport à la vie; perceptions de l'aliénation; priorités dans la vie; justification de la violence; degré de confiance à l'égard des individus et des institutions;

- degré de préoccupation sur la situation mondiale et les questions sociales; la guerre ou le terrorisme sont-ils justifiés? intérêt vis-à-vis des politiques locales; participation civique;
- temps: temps passé sur internet; types de sites internet visités; influences principales dans la vie; temps consacré et nature des moments passés avec les amis;
- attitude vis-à-vis de l'école; perceptions de la réussite scolaire; droit à la cantine scolaire (afin d'éviter l'isolement); expérience d'exclusion; expérience de la discrimination en milieu scolaire.

Tous les questionnaires ont été soumis en milieu scolaire dans des lieux différents de trois États membres et l'anonymat de chaque enfant a été préservé tout le long de l'étude.

4.2.3. Résultats de l'étude

L'étude présente la première initiative lancée par l'Agence visant à intégrer de façon systématique les attitudes et les expériences des jeunes dans l'étude.

Les résultats complets du projet seront disponibles au deuxième trimestre 2009 et seront présentés sous plusieurs formes, dont par exemple:

- Comparaison entre chaque État membre par rapport aux différentes thématiques couvertes par l'étude;
- Comparaison entre les jeunes musulmans et les non musulmans dans le but d'identifier les similitudes et les différences clés entre leurs expériences dans la vie de tous les jours;
- Comparaison entre les jeunes selon leur âge et leur sexe.

Les résultats viseront à faire apparaître les similitudes et les différences entre les attitudes et les expériences des jeunes, et à tirer des conclusions pour permettre aux responsables politiques d'aborder de façon plus efficace les forces du racisme et/ou de la marginalisation sociale, ainsi que leurs conséquences sociales sur les attitudes et les comportements antisociaux, pour les générations actuelles et futures en Europe.

Ce projet vise à informer les responsables politiques sur la nécessité éventuelle de réaliser des études supplémentaires sur les jeunes dans d'autres États membres sur les mêmes thématiques.

4.3. Aborder le profilage ethnique discriminatoire: un guide européen des bonnes pratiques

4.3.1. Contexte de l'étude et objectifs

En 2008, l'Agence a réalisé une étude ciblée sur le thème des pratiques discriminatoires de profilage ethnique par les services d'ordre, et services de contrôle aux douanes et aux frontières.³⁴² Conformément au mandat de l'Agence qui est d'identifier les «bonnes pratiques» en matière de non discrimination et de droits fondamentaux, l'étude a permis d'élaborer un guide des bonnes pratiques en vigueur dans l'UE qui reconnaissent et répondent au problème du profilage ethnique discriminatoire et de ses répercussions négatives sur les individus, les communautés et les organismes responsables du maintien de l'ordre travaillant avec les populations exposées au profilage. Ces questions sont particulièrement pertinentes à la lumière des problèmes actuels sur les répercussions des activités autoritaires des services de l'ordre, des contrôles aux douanes et aux frontières qui peuvent avoir un impact disproportionné sur certaines communautés. À cet égard, le projet ne concerne pas les pratiques de profilage légitimes et proportionnées mais se concentre sur les pratiques discriminatoires.

- Le guide concerne les initiatives encourageant la lutte contre les pratiques du profilage ethnique discriminatoire.
- Le guide présente le rapport le plus complet à ce jour identifiant les bonnes pratiques en matière de lutte contre le profilage discriminatoire dans l'UE.

Le projet concerne en particulier la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique mais également de façon transversale plusieurs domaines de recherche de l'Agence, notamment l'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés; les visas et les contrôles aux frontières; la société de l'information et notamment le respect de la vie privée et la protection des données personnelles. Dans cette optique, le guide est utile pour plusieurs parties prenantes différentes et devrait aider les responsables politiques et les praticiens à identifier les bonnes pratiques existantes concernant le profilage ethnique discriminatoire. À cet égard, des enseignements peuvent être tirés entre les États membres et les agences qui échangent des pratiques particulières ou sont confrontés aux mêmes problèmes.

³⁴² Aux fins de l'étude, une «définition de travail» du profilage ethnique a été utilisée englobant le recours par les agents de police et le personnel d'autres services du maintien de l'ordre, sans justification objective et raisonnable, à des motifs tels que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité, ou l'origine ethnique, dans les activités de contrôle, de surveillance ou d'enquête.

4.3.2. De quelle façon l'étude a-t-elle été réalisée?

Une équipe de chercheurs expérimentés a réalisé une série d'entretiens approfondis auprès du personnel des services d'ordre, et les services de contrôle aux douanes et aux frontières dans différents États membres. Ces entretiens visaient à identifier les bonnes pratiques et les pratiques prometteuses qui reconnaissent et luttent contre le profilage discriminatoire.

Les chercheurs ont identifié différents exemples de bonnes pratiques concernant les principales thématiques - énumérées ci-après - méritant d'être explorées afin de lutter contre le profilage discriminatoire.

4.3.3. Quelles sont les thématiques abordées dans l'étude?

Dans le cadre du profilage non discriminatoire, le guide aborde plusieurs thématiques couvrant les services d'ordre, et de contrôle aux douanes et aux frontières:

Thématiques abordées dans le guide:

- Lignes directrices opérationnelles et autres conseils pratiques abordant le profilage ethnique discriminatoire;
- Existence d'organismes de surveillance et de systèmes de dépôt de plainte, et leurs pratiques en matière de lutte contre le profilage discriminatoire;
- Étude du rôle de la surveillance ethnique et de la collecte des données pour identifier et combattre les pratiques discriminatoires des services de l'ordre;
- Réduction des pratiques disproportionnées des services de l'ordre ayant un impact négatif sur les communautés soumises à des contrôles policiers excessifs;
- Renforcement de la formation afin d'améliorer la qualité des rapports entre les services de l'ordre et les communautés minoritaires;
- Modification des cultures institutionnelles afin de lutter contre les pratiques discriminatoires, dont le profilage;
- Développement d'activités de proximité auprès des communautés et des services de l'ordre.

4.3.4. Bonnes pratiques

Le guide contient essentiellement plusieurs exemples variés de «bonnes pratiques» étudiés en marge des principes généraux relatifs au contenu des «bonnes pratiques».

L'objectif du guide est de répondre à la nécessité de développer une approche «holistique» visant à lutter contre le profilage ethnique discriminatoire, le but étant notamment de comprendre les dimensions du problème et de mettre au point des réponses générales et ciblées dans le cadre d'une approche «conjointe».

Les résultats complets issus du projet seront disponibles au deuxième semestre 2009.

EU-MIDIS: Résultats sur le profilage

Les résultats du guide doivent également être étudiés en marge des conclusions du projet EU-MIDIS de l'Agence (voir section 4.2). Dans le cadre de cette première enquête à l'échelle de l'UE sur une sélection de groupes d'immigrés et de minorités ethniques dans tous les États membres, les répondants sont interrogés sur leurs expériences en matière d'interpellation par les services de l'ordre et des contrôles aux douanes, ainsi que sur la «qualité» de leurs rapports avec le personnel des services de l'ordre, et sur le fait qu'ils considèrent ou non avoir été victimes de profilage.

5. Droits de l'enfant

5.1. Indicateurs relatifs aux droits de l'enfant

Les droits de l'enfant sont garantis par l'article 24 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne:

- (1). Les enfants ont droit à la protection et aux soins nécessaires à leur bien-être. Ils peuvent exprimer leur opinion librement. Celle-ci est prise en considération pour les sujets qui les concernent, en fonction de leur âge et de leur maturité.
- (2). Dans tous les actes relatifs aux enfants, qu'ils soient accomplis par des autorités publiques ou des institutions privées, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.
- (3). Tout enfant a le droit d'entretenir régulièrement des relations personnelles et des contacts directs avec ses deux parents, sauf si cela est contraire à son intérêt.

5.1.1. Contexte

En 2007, la Commission européenne a demandé à la FRA de développer des indicateurs permettant de mesurer la façon dont les droits de l'enfant sont mis en œuvre, protégés, respectés et promus dans l'UE. Étant donné que la FRA n'est pas un organisme normatif ni un organisme chargé du suivi des traités, ces indicateurs ne sont pas destinés à suivre le respect des normes internationales et des conventions, mais visent plutôt à guider la collecte de données et les études de la FRA, qui lui permettront ensuite de formuler des avis documentés en vue d'aider les institutions communautaires et les États membres à élaborer ou à prendre des mesures.

5.1.2. Développement des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant: un processus «d'apprentissage»

La FRA aborde le développement des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant comme une initiative à long terme impliquant plusieurs projets reliés entre eux qui couvrent son cadre pluriannuel et s'ajustant aux évolutions juridiques et sociales. Le travail a démarré³⁴³ en décembre 2007 avec un recensement des indicateurs figurant dans un grand nombre d'articles et d'études réalisés au niveau

³⁴³ La FRA a confié ce travail, suite à un appel d'offres international, au *Centre for the Study of the Child, the Family and the Law* de l'université de Liverpool, en collaboration avec l'Institut Ludwig Boltzmann (*Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte*).

international,³⁴⁴ au niveau communautaire,³⁴⁵ et spécifiquement en rapport avec les droits et le bien-être des enfants.³⁴⁶ Sur ce travail est venue se greffer une analyse des questions pertinentes d'ordre méthodologique, idéologique et éthique. Cette étape a été suivie par le volet principal de ce projet: une consultation intensive et structurée avec un vaste réseau interdisciplinaire d'experts, englobant un forum de discussion³⁴⁷ et une enquête en ligne, une réunion des représentants des Nations Unies, d'ONG et de l'UE, et des entretiens individuels avec des fonctionnaires de l'UE, des personnels d'organisations internationales, des ONG et des experts.

Le travail de l'Agence à cet égard a pour objet de concevoir progressivement une «boîte à outils» pour l'évaluation de l'impact des législations et politiques communautaires sur la situation des enfants et l'expérience sur le terrain, en allant au-delà du simple examen des lacunes et en assurant un suivi plus constructif des accomplissements dans le domaine des droits de l'enfant. Pour le développement des indicateurs, la FRA adopte une approche prudente et pragmatique dans les limites actuelles des compétences de l'UE, tout en reconnaissant les rôles joués respectivement par les autorités internationales, européennes et nationales dans le domaine des droits de l'enfant.

5.1.3. Une illustration du travail dans deux nouveaux domaines clés

La famille

La famille est une composante essentielle de la vie des enfants. L'importance de la vie familiale est «renforcée» par différentes remarques générales sur la Convention relative aux droits de l'enfant; en outre, les articles 2, 3 et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme, ainsi que la Convention européenne sur l'exercice des droits des enfants, adoptée en 1996, fournissent des exemples notables du soutien du Conseil de l'Europe en faveur de la famille. En effet, l'article 8 a fait l'objet d'un examen judiciaire important concernant la conceptualisation de la famille au-delà du modèle traditionnel, nucléaire, hétérosexuel.³⁴⁸ Il existe une

344 Incluant l'Objectif du millénaire pour le développement (OMD), l'Organisation internationale du travail, le Programme des Nations unies pour le développement, le rapport UNICEF sur la situation des enfants dans le monde [approuvant le programme MICS (*Multiple Indicator Clusters*), et l'OCDE. De nombreux buts et objectifs fixés par ces programmes portant sur des indicateurs, bien qu'ils soient énoncés dans des termes généraux, se rapportent à des questions liées à l'enfant [voir, par exemple, OMD 2 (éducation) et OMD 4 (santé des enfants)].

345 Sous-groupe «Indicateurs» du Comité de la protection sociale de l'UE, *Child Poverty and Well-Being in the EU - Current status and way forward*, janvier 2008; Rapport sur les indicateurs dans le domaine de la pauvreté et de l'exclusion sociale (octobre 2001)

346 Ennew et al, 1996; Save the Children, 2004; UNICEF (y compris le travail effectué par le Centre de recherche Innocenti); Bradshaw, 2007; Ben-Arieh et al, 2001; Ben-Arieh 2008, Conseil de l'Europe, pour ne citer que quelques exemples.

347 Hébergé par le *Centre for the Study of the Child the Family and the Law* de l'université de Liverpool. Plus de renseignements disponibles à l'adresse <http://www.liv.ac.uk/law/cscfl/EUChild/index.htm> (02.02.2009)

348 Le récent rapport de la FRA intitulé *Homophobie et discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans les États membres de l'UE, Partie I – Analyse juridique* (30-06-2008) soulevait des questions similaires.

réglementation communautaire de la vie familiale dans les deux principaux contextes suivants: le contentieux familial transnational (divorce et responsabilité parentale) et l'emploi parental.³⁴⁹ Des indicateurs sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ont déjà été développés par le Conseil de l'Europe³⁵⁰ et l'OCDE³⁵¹. Les indicateurs couvrent trois grands domaines, à savoir, l'impact sur les enfants du divorce international et de la séparation parentale, les enfants séparés des parents suite à l'immigration, et les enfants et les processus de regroupement familial. Le tableau ci-dessous illustre les indicateurs de la *participation des enfants*.

349 Développé également dans le contexte de la Stratégie européenne d'inclusion sociale et les Indicateurs de Laeken, principalement au travers de la méthode ouverte de coordination.

350 Voir les Indicateurs de la cohésion sociale relatifs aux enfants, Conseil de l'Europe, à l'adresse: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/Indicators/Cdrom2/site/page_12342.html# (20.01.2009)

351 Voir les indicateurs de l'OCDE relatifs aux familles et aux enfants, disponibles à l'adresse: http://www.oecd.org/department/0,3355,fr_2649_34819_1_1_1_1_1_1,00.html (21.01.2009)

Tableau 5.1: Grappe – Impact sur les enfants du divorce international et de la séparation parentale

<i>Participation des enfants</i>			
Indicateurs structurels	Indicateurs processus	Indicateurs de résultats	Sources de données ³⁵²
STR-FAM-1: Obligation juridique de consultation des enfants dans les contentieux familiaux	PRO-FAM-1: Dispositions spécifiques pour la représentation de l'enfant par un spécialiste dans les contentieux familiaux PRO-FAM-2: Dispositions spécifiques pour l'implication des enfants dans des formes alternatives de règlement de litiges (médiation/processus de conciliation)	OUT-FAM-1: Proportion de cas de garde et de visite dans lesquels les enfants ont été représentés séparément OUT-FAM-2: Proportion de cas de garde et de visite dans lesquels les enfants ont été directement consultés OUT-FAM-3: Proportion de cas d'enlèvement d'enfant dans lesquels les objections des enfants sont prises en compte pour déterminer le retour/non retour	Niveau international: EUROSTAT et Commission européenne (DG JLS); La Conférence de la Haye de droit international privé (statistiques sur l'enlèvement parental d'enfants) ³⁵³ ; Réseau judiciaire européen; Rapport et conclusions du Comité des droits de l'enfant des Nations unies et; «Rapports parallèles» d'ONG. Niveau national: Bureau de statistiques; Ministères de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales, etc.; Associations du Barreau; agences spécialisées.

352 Les exemples de sources de données font référence à la fois aux ressources réelles contenant des données et aux autorités/organisations susceptibles d'avoir collecté des données supplémentaires dans des rapports et/ou d'autres documents ou bases de données.

353 Il n'existe pas de statistiques désagrégées disponibles sur les divorces et affaires de responsabilité parentale «transfrontalières» dans l'UE. Le «ECEC Impact assessment» 2006 (Commission, 2006) est l'initiative la plus cohérente visant à fournir de telles données. Il est également difficile d'obtenir des informations de la part des tribunaux des affaires familiales sur les affaires soumises en vertu du règlement Bruxelles II, étant donné que celles-ci sont souvent menées dans le cadre de procédures privées et qu'il n'existe pas de méthode cohérente de collecte et d'archivage de ces données

La protection de l'enfance

La protection de l'enfance devrait traiter avec efficacité des situations de violence, de négligence ou d'exploitation des enfants. Les indicateurs développés ici s'inspirent du travail déjà effectué,³⁵⁴ mais mettent l'accent sur une plus forte implication des enfants dans les interventions de soutien et dans l'élaboration de politiques, et aussi sur une plus forte responsabilisation des États membres, qui commencent à identifier les enfants à risque et ceux déjà exposés à la violence, aux abus, à l'exploitation sexuelle et économique et à la traite en vue de fournir des services de prise en charge appropriés centrés sur les enfants. Les indicateurs couvrent les trois grands domaines suivants: traite des enfants, exploitation sexuelle et économique, et violence à l'encontre des enfants. De surcroît, comme dans les autres domaines des indicateurs, certaines dimensions transversales sont abordées au travers de la désagrégation des données, notamment l'âge, la participation des enfants en fonction du sexe et les problèmes liés à des groupes d'enfants spécifiques, par exemple les enfants d'origine rom ou les migrants séparés et les enfants demandeurs d'asile.

S'agissant du développement des indicateurs relatifs à la protection des enfants, la FRA travaillera en étroite coopération avec le groupe d'experts du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite et le programme du Conseil de l'Europe visant à éliminer la violence à l'encontre des enfants³⁵⁵ sur la base de sa stratégie 2009-2011 «Prestations, protection, et participation pour les enfants en Europe» adoptée par le Comité des ministres le 27 novembre 2008, dans laquelle la FRA est spécifiquement citée dans le cadre des partenariats avec les principales parties prenantes internationales. Le tableau ci-dessous illustre les indicateurs *Meilleurs intérêts des enfants et responsabilité*.

354 Par exemple, «*Measuring Responses to Trafficking in Human beings in the European Union: an Assessment Manual*», de Mike Dottridge en consultation avec le groupe d'experts de l'UE sur la traite des êtres humains, octobre 2007; «*Handbook on National Referral Mechanisms (NRM) – Joining Efforts to Protect the Rights of Trafficked Persons*» de l'OSCE/BIDDH, 2004; «*Reference Guide on protecting the rights of child victims of trafficking in Europe*» de l'UNICEF, 2006; «*Guidelines on Formal Determination of the Best Interests of the Child*» du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, mai 2008; «*Guidelines for the Collection of Data on Trafficking in Human Beings, including comparable indicators*» de l'OIM, prévu en 2009, etc.

355 Plus de renseignements disponibles à l'adresse www.coe.int/children (30.01.2009)

Tableau 5.2: Grappe – Traite des enfants

Meilleurs intérêts des enfants et responsabilité

Indicateurs structurels	Indicateurs Processus	Indicateurs de résultats	Sources de données
<p>STR-EXV-1: Existence d'un ou plusieurs mécanismes de collecte de données basés sur une large définition de la traite (incluant la traite des enfants pour l'exploitation sexuelle et économique, la traite pour des activités criminelles, la traite pour des mariages forcés d'enfants, la traite pour l'adoption d'enfants, et le trafic d'organes.</p> <p>STR-EXV-2: Existence de dispositions juridiques pour la désignation d'un tuteur légal pour les enfants séparés.</p> <p>STR-EXV-3: Existence d'un mécanisme national d'orientation (ou d'un autre instrument automatique, officiel et normalisé pour l'identification des enfants victimes de traite, la coopération avec et l'orientation vers d'autres agences compétentes)</p>	<p>PRO-EXV-1: Existence de politiques et procédures d'évaluation de l'âge, avec présomption du statut «d'enfant» en cas de doute.</p> <p>PRO-EXV-2: Existence de mesures de protection spécifiques des données personnelles pour les enfants victimes de traite</p> <p>PRO-EXV-3: Mesures de sensibilisation aux mesures spécifiques de protection des données personnelles des enfants victimes de traite à l'intention des agents compétents.</p>	<p>OUT-EXV-1: Identification des enfants victimes de traite, données désagrégées³⁵⁶</p> <p>OUT-EXV-2: Domaine répressif: Nombre d'arrestations dans des affaires liées à la traite d'enfants par an (ventilées par mois); données désagrégées par victimes et auteurs.</p> <p>OUT-EXV-3: Justice pénale: nombre de condamnations annuelles pour traite d'enfants, par rapport aux cas déclarés à la police, données désagrégées par victimes et auteurs.</p> <p>OUT-EXV-4: Justice pénale: nombre de cas annuel et montant annuel des indemnités pour les enfants victimes de traite, données désagrégées</p>	<p>Niveau international: Base de données des organes du traité HCDH; procédure nationale de compte rendu CRC/OPSC; Rapports «parallèles» d'ONG; Base de données internationales d'ECPAT; SCEP. Reports; Bases de données et rapports de l'ONU DC, l'UNICEF, l'OIT, le HCR, l'OIM, l'OSCE, unité de recherche sur la traite du centre de recherches UNICEF Innocenti; Rapports sur les décisions cadres communautaires relatives à la traite EU; rapports sur les meilleures pratiques au titre du programme DAPHNE;</p> <p>Niveau national: Bureau des statistiques (statistiques de la police et de la justice pénale); Ministères de la justice, de l'intérieur, des affaires sociales, etc.; Associations du Barreau; agences spécialisées, Rapports du rapporteur national aux organes du traité; Bases de données nationales sur la traite; Rapports nationaux de l'ECPAT.</p>

356 Par âge; sexe; handicap/besoin particulier; situation de séparation; nationalité; origine ethnique; pays de transit et destination; motif d'exploitation; lieu (urbain/rural).

5.2. Traite des enfants

5.2.1. Contexte

La traite des êtres humains, et notamment des enfants, fait partie depuis longtemps des sujets de préoccupation de la communauté internationale. En 1989, les Nations unies ont adopté la «Convention relative aux droits de l'enfant» avec des dispositions relatives à la protection des enfants contre l'exploitation. En 2000, les Nations unies ont adopté la «Convention contre la criminalité transnationale organisée» (connue sous le nom de «Convention de Palerme»), avec ses deux protocoles: le premier concerne la «prévention, suppression et punition de la traite des êtres humains, en particulier des femmes et des enfants». Dans le contexte de l'UE et de l'Europe, plusieurs décisions et instruments ont été adoptés: la décision-cadre du Conseil relative à la lutte contre le traite des êtres humains (2002), et la décision-cadre relative à la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie (2003); la directive 2004/81/CE du Conseil relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains; la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005.

De par sa nature, la traite des être humains et des enfants est difficile à quantifier. Elle implique souvent une série complexe d'évènements dans différents pays, il est difficile de rassembler des preuves, et les victimes sont souvent dissuadées de coopérer avec les autorités. Outre ces difficultés plus ou moins inévitables, il existe d'autres obstacles de nature juridique ou organisationnelle: la coexistence de différentes définitions de la traite, l'utilisation de différentes méthodes de collecte des données, et l'incapacité de certaines autorités à accorder la priorité nécessaire à la lutte contre la traite des enfants.

Le cadre pluriannuel de l'Agence énumère les droits de l'enfant, en intégrant la protection des enfants comme l'une des priorités thématiques de la FRA. La Commission européenne a demandé à l'Agence des droits fondamentaux le 15 juillet 2007 de développer des indicateurs permettant de mesurer la façon dont les droits de l'enfant sont mis en œuvre, protégés, respectés et promus au sein de l'Union européenne et de recenser les données et sources de données disponibles aux niveaux national et de l'UE.

Sur la base de l'étude générique effectuée par la FRA en 2008 pour développer les indicateurs relatifs aux droits de l'enfant, l'Agence a lancé cette étude afin d'étudier comparativement les instruments juridiques appropriés disponibles aux niveaux national et de l'UE, ainsi que les données et judiciaires et la jurisprudence pertinentes, dans le but de développer un solide ensemble d'éléments de preuve concernant la situation dans l'Union européenne. L'étude a été effectuée par FRALEX, réseau d'experts juridiques de la FRA.

5.2.2. Résultats choisis de l'étude

La comparaison des dispositions et pratiques juridiques concernant la traite des enfants dans les États membres de l'UE met en évidence d'importantes variations. Certains des principaux éléments de la comparaison sont décrits ci-dessous; le rapport intégral est disponible sur le site web de la FRA.

- Premièrement, la législation concernant la pénalisation de la traite des enfants est variable d'un État membre à l'autre; il n'existe pas de définition uniforme de la traite des êtres humains en tant qu'infraction pénale, et les peines de prison qui peuvent être imposées, varient largement selon les États membres.
- Dans presque tous les États membres de l'UE, une collecte de données est réalisée sous une certaine forme, mais elle n'est souvent pas officielle ni coordonnée au niveau gouvernemental. En conséquence, dans plusieurs États membres différents services ministériels établissent leurs propres statistiques en utilisant leur méthode et en mettant l'accent sur leur centre d'intérêt. Dans un petit groupe d'États membres, un mécanisme spécifique de collecte de données sur la traite des êtres humains, ou la traite des enfants en particulier, a été mis en place.
- Une sorte d'organe de coordination, composé de représentants (d'un ensemble) de ministères, de la Police nationale, des ministères publics, du pouvoir judiciaire et d'ONG compétentes en matière de lutte contre la traite, est en place dans la plupart des États membres. Toutefois, compte tenu du nombre d'agences et d'institutions impliquées, la répartition et la coordination des tâches peuvent s'avérer quelque peu problématiques. Dans un large groupe d'États membres, certaines catégories professionnelles, principalement la police, reçoit une formation spécifique concernant la traite des êtres humains.
- L'impression globale émanant de la comparaison des 27 rapports nationaux est que le concept de «tuteur légal» n'est pas défini de manière uniforme dans tous les États membres de l'UE. Si le profil ou les tâches du tuteur légal peuvent varier, dans la majorité des États membres un tuteur légal est nommé pour tous les étrangers mineurs non accompagnés qui arrivent ou sont découverts sur le territoire d'un pays.
- Des foyers spécialisés pour les enfants victimes de traite ne sont pas prévus dans la plupart des États membres. Les enfants victimes sont éventuellement placés dans des foyers pour adultes victimes de traite ou dans d'autres centres pour enfants (vulnérables). Bien que les disparitions des foyers soient reconnues comme un problème grave, en raison du risque pour les enfants de devenir des victimes de la traite, il n'existe guère de statistiques sur les enfants quittant les foyers pour une destination inconnue, et il n'y a guère de politiques qui soient élaborées dans les États membres pour prévenir de telles disparitions.

- La grande majorité des États membres prévoient l'accès aux services psychologiques et médicaux de base, l'accès à l'éducation et l'aide juridique pour les victimes de traite, pour la plupart des titres de séjour.
- La législation nationale de quasiment tous les États membres prévoit des procédures adaptées aux enfants, telles que l'interrogatoire devant la Cour des enfants témoins sans la présence de l'accusé. Dans quelques rares États membres, il existe des statistiques sur les condamnations définitives pour traite d'enfants.
- Dans tous les États membres des activités de sensibilisation sont organisées. Mais ces campagnes ciblent principalement les adultes et les adultes victimes (potentiels) de traite d'êtres humains, bien qu'il existe quelques initiatives à l'intention des enfants.

Il est impossible d'émettre des affirmations un tantinet précises concernant la réelle prévalence de la traite des êtres humains, tant dans les différents États membres de l'UE, qu'au niveau communautaire ou mondial. Aucune institution ni aucune ONG n'a été en mesure jusqu'ici de dresser une image complète de ce phénomène. En l'absence de données solides, il est de toute évidence difficile d'élaborer des politiques de lutte efficaces contre la traite. Des définitions et normes communes sont donc nécessaires. Plusieurs organisations internationales et ONG ont appelé à la nomination de rapporteurs nationaux sur la traite d'enfants dans chaque État membre de l'UE en liaison avec la nomination d'un rapporteur communautaire sur ce sujet. Toutefois, à ce jour, seuls quelques États membres ont pris cette mesure.

Des voix se font entendre pour demander l'amélioration de la protection assurée par la directive 2004/81. Les arguments récurrents sont les suivants: (a) le fait que la délivrance des permis de séjour uniquement aux victimes qui coopèrent avec les autorités pourrait constituer une discrimination à l'encontre des victimes qui ne sont peut-être pas en mesure de coopérer pour une raison indépendante de la volonté et (b) le fait qu'en vertu de la directive, le permis de résidence peut être retiré dans les cas où les autorités compétentes décident de suspendre la procédure pour une quelconque raison. En 2004, le groupe d'experts sur la traite des êtres humains a présenté des propositions d'amélioration élaborées.

Il manque au cadre juridique communautaire une définition claire de la traite des enfants. Celle-ci n'est pas non plus définie de manière uniforme au niveau des États membres. Il y a donc beaucoup d'éléments en faveur d'une actualisation de la décision-cadre de 2002 sur la lutte contre la traite des êtres humains. L'adoption d'une définition claire et sans équivoque, applicable dans les États membres de l'UE, représenterait une étape majeure dans les efforts visant à apporter une réponse commune à la traite des enfants, en termes de formulation de politiques préventives et répressives et de collecte de données.

Selon la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains,³⁵⁷ (Varsovie, 2005) la «traite des enfants» désigne le recrutement, le transport, le transfert, l'hébergement ou l'accueil de personnes âgées de moins de dix-huit ans aux fins d'exploitation. L'«exploitation» comprend l'exploitation sexuelle, le travail ou les services forcés, l'esclavage ou les pratiques analogues à l'esclavage, la servitude ou le prélèvement d'organes.

À cet égard, le consentement de l'enfant à l'exploitation est indifférent. La traite des enfants peut comprendre, sans obligation toutefois, la menace de recours ou le recours à la force ou d'autres formes de contrainte, par enlèvement, fraude, tromperie, abus d'autorité ou d'une situation de vulnérabilité, ou par l'offre ou l'acceptation de paiements ou d'avantages pour obtenir le consentement d'une personne ayant autorité sur une autre aux fins d'exploitation.

Concernant la définition de la traite, le protocole de Palerme et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains proposent la définition la plus exhaustive et constituent ainsi la meilleure pratique à cet égard.

357 <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Word/197.doc>

6. Projet pilote sur les médias

6.1. Contexte du projet

Les médias de masse ont une position sans équivoque dans la société quand il s'agit d'établir et de diffuser des références culturelles communes. Les médias de masse s'appuient sur les attitudes des personnes et les influencent, et créent des modèles de perception qui sont particulièrement sensibles quand on en vient aux relations ethniques, culturelles et religieuses dans la société. Les travaux effectués antérieurement par l'Agence sur les médias³⁵⁸ avaient montré la nécessité de poursuivre les études et de développer des méthodes comparatives appropriées pour analyser le contenu des médias des différents États membres. Le projet pilote sur les médias a donc été élaboré en 2007 et mis en œuvre en 2008 dans le cadre du programme de travail 2007.

6.2. Objectifs et méthodologie du projet

Ce projet pilote visait à étudier la prévalence et la représentation dans la presse des groupes minoritaires ainsi que sur les questions liées au racisme, à la discrimination, à la diversité, à l'intégration et à la migration. Plus concrètement, l'étude s'est concentrée sur :

- la mesure dans laquelle le contenu portant sur les minorités est intégré dans l'ensemble de la structure et du contenu des journaux
- les caractéristiques du contenu portant sur les minorités
- les préjugés potentiels dans les médias concernant les groupes minoritaires ou les questions précitées.

Le projet a été réalisé dans six États membres de l'UE (**Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Pologne et Royaume-Uni**).³⁵⁹ Dans chaque pays, quatre journaux quotidiens ont été analysés durant quatre semaines non consécutives. Afin d'assurer le plus haut niveau de comparabilité possible entre les résultats des différents pays, la même méthode a été appliquée dans tous les pays participants, en combinant l'analyse quantitative et l'analyse qualitative.

Le projet avait un caractère pilote : outre la production de résultats de qualité, il était censé permettre de tester et affiner les méthodologies d'analyse du contenu des médias au niveau multinational. Il devrait être noté que le degré de représentativité des résultats permet de dresser d'importantes conclusions sur les

³⁵⁸ Par exemple, *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media* (Racisme et diversité culturelle dans les médias de masse), EUMC 2002

³⁵⁹ En fonction des résultats du projet pilote sur les médias, le projet peut être étendu à une étude intégrale portant sur les 27 États membres de l'UE.

tendances majeures de la couverture médiatique des questions liées aux minorités et aux acteurs impliqués. Toutefois, il ne permet *pas* d'établir un classement final des pays ou des journaux.

6.3. Résultats du projet

Un total de 43 741 articles ont été examinés par les équipes de recherche dans les six pays; 30 421 articles furent utilisés dans le cadre d'une analyse de contenu détaillée ; le contenu de 2 145 articles (sur les 30 421) concernait les minorités (par exemple, ces articles traitaient des groupes minoritaires et/ou des questions liées à la diversité, à la migration ou à la discrimination). Au total, 18 680 références individuelles à des acteurs ou des questions furent codées.

L'analyse a généré un ensemble de résultats concernant des caractéristiques régulières et variables observées dans la représentation des différents groupes et points de vue dans la couverture par les médias de masse des questions liées à l'appartenance ethnique, et au traitement du racisme, de la discrimination, de la diversité, de l'intégration et de la migration dans les différents journaux.

Les résultats complets seront présentés dans le courant de la seconde moitié de l'année 2009. Ils traiteront des questions telles que :

- À qui donne-t-on la parole dans les articles portant sur les questions relatives aux minorités ?
- Dans quels contextes les acteurs minoritaires sont-ils représentés dans les journaux ?
- Est-ce que les attributs utilisés dans la représentation des acteurs sont majoritairement positifs, négatifs ou neutres ?
- Est-ce que l'auteur de l'article, de même que le genre, l'étendue et la taille de l'article ont un impact significatif sur la représentation des minorités ?

Les résultats du projet pilote seront utilisés à des fins de sensibilisation des acteurs politiques, du grand public, et des médias à proprement parler. De surcroît, la FRA souhaiterait contribuer aux programmes de formation destinés aux journalistes, ainsi qu'à l'éducation aux médias dans les écoles.

7. Comptes rendus d'incidents et avis

Les comptes rendus d'incidents par la FRA sont encouragés par des situations qui exigent un examen supplémentaire en vue d'évaluer si les droits fondamentaux ont été respectés, ou non, pour une raison ou une autre, et d'identifier les informations pertinentes qui permettront à l'Agence ou aux institutions européennes de prendre des mesures à l'avenir. Suite aux violentes émeutes contre les Roms qui se sont produites dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en mai et juin 2008, la FRA a commandé un «compte rendu d'incidents» au point focal national italien. Le rapport qui en résulte, intitulé *Attaques violentes contre des Roms dans le quartier de Ponticelli à Naples, en Italie*³⁶⁰ a été préparé en août 2008 et mis à disposition du Parlement européen. Le compte rendu de la FRA a servi de base au rapport élaboré par la délégation de la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen suite à sa visite en Italie en septembre 2008.

Un avis a été demandé à la FRA par la présidence de l'Union européenne le 3 septembre 2008 concernant la proposition de décision-cadre du Conseil, COM (2007) 654, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins répressives. Il s'agissait de la première demande d'avis en matière de droits fondamentaux reçue par la FRA de la présidence de l'Union européenne. Cette demande est également notable en raison du fait qu'elle concerne le troisième pilier de l'UE, la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Un autre aspect de la demande concerne son thème: la lutte antiterroriste et la lutte contre la criminalité organisée. Ces thèmes ne sont pas mentionnés dans le cadre pluriannuel, et la FRA a donc été en mesure de les traiter grâce à la demande émise.

7.1. Attaques violentes contre les Roms dans le quartier de Ponticelli, à Naples, en Italie: compte rendu d'incidents, août 2008

Ce compte rendu d'incidents relate les faits de base sur ces violentes attaques, et donne des renseignements de caractère général sur la situation des Roms en Italie. Il présente un résumé des agressions à l'encontre des Roms qui ont débuté en mai: attaques physiques sur des individus roms, incendies criminels de logements occupés par des Roms, et violentes agressions dans des campements roms par un grand nombre d'habitants du quartier. Le rapport illustre le climat d'intolérance engendré par les événements de Ponticelli et le caractère généralement négatif du discours politique qui a fait suite. Il décrit les réponses apportées par les autorités italiennes sous la forme de mesures judiciaires et présente également des exemples des réactions critiques de la société civile et des organismes internationaux aux événements et aux réactions des autorités italiennes.

³⁶⁰ http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Incid-Report-Italy-08_fr.pdf

Les événements qui se sont produits en Italie sont le reflet des problèmes plus généraux affrontés par les communautés roms dans toute l'Europe. Malgré les mesures et politiques destinées à promouvoir l'intégration des Roms et leur inclusion adoptées par les États membres à travers l'UE et au niveau européen par la Commission européenne, et malgré les efforts déployés par le Conseil de l'Europe et d'autres organisations internationales, les progrès accomplis dans la mise en œuvre sont lents. Comme l'ont fait remarquer à de nombreuses reprises les précédents rapports de l'Agence, les Roms, les Sintis et les gens du voyage figurent parmi les groupes les plus vulnérables d'Europe et souffrent de problèmes tels que de mauvaises conditions de logement, une ségrégation au niveau du logement, des discriminations et des expulsions forcées dans plus de la moitié des États membres de l'UE. Des discriminations systématiques sont également menées à l'encontre des Roms dans l'accès à l'emploi ainsi que les domaines de la santé et de l'éducation. Cependant, même sans le fardeau supplémentaire de ces discriminations, les conditions de logement épouvantables des Roms entravent leurs progrès dans ces autres domaines de la vie sociale.

Le rapport souligne qu'un grand nombre des campements roms implantés dans les zones où ont eu lieu les incidents en Italie étaient des campements non autorisés. Il conclut qu'il est donc important que dans tous les États membres, les campements non autorisés soient remplacés le plus vite possible par des sites autorisés, équipés d'installations d'hygiène adéquates, englobant l'eau, les égouts, l'électricité et l'accès aux transports en commun. Pourtant, dans l'ensemble de l'UE, on observe des cas dans lesquels les autorités locales se refusent à prendre les mesures nécessaires pour aider les groupes roms à améliorer leurs logements, bien que, comme l'a souligné le Commissaire européen aux droits de l'homme, les autorités régionales ou locales, soient aussi tenues de respecter la législation et les normes en matière de droits de l'homme que les autorités centrales.³⁶¹

Les événements de Ponticelli montrent que la protection des droits fondamentaux dans l'Union européenne exige que les gouvernements se conforment à l'obligation de respecter, de protéger et de promouvoir les droits fondamentaux non seulement en établissant les garanties légales nécessaires, mais aussi en veillant à ce que celles-ci soient appliquées de manière efficace dans la pratique par les autorités publiques aux niveaux national, régional et local.

À la suite de ce compte-rendu, la FRA a reconnu qu'il convient de collecter des informations à plus long terme en vue de surveiller les évolutions en la matière dans cette région de l'Italie et dans l'ensemble de l'Union européenne. L'Agence continuera de collecter des données et des informations liées aux conditions des communautés roms, sintis et Travellers, et les publiera dans de prochains rapports.

³⁶¹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1272387&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

7.2. Avis relatif aux dossiers passagers

La demande d'avis adressée à la FRA portait sur la proposition de décision-cadre du Conseil, COM (2007) 654, relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) à des fins répressives, présentée par la Commission européenne. La FRA a rendu son avis, ainsi que d'autres institutions et organismes également consultés: le Contrôleur européen de la protection des données, le groupe de travail Article 29 et le groupe de travail sur la police et la justice.

L'avis de la FRA était axé sur trois droits fondamentaux:

- le droit de respecter la vie privée conformément à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 7 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- le droit de protéger des données conformément à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;
- l'interdiction de la discrimination conformément à l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

Après une analyse de la proposition, la FRA est arrivée aux conclusions suivantes:

La proposition contient des formulations imprécises de portée non limitée (par exemple, «observations générales», «associés», «infractions terroristes», «criminalité organisée»). Les opérations de traitement des données que les autorités devront entreprendre, devraient être définies et décrites précisément afin d'assurer que les opérations de traitement basées sur les dossiers passagers (PNR) sont prévisibles par les personnes concernées. Cette exigence de précision constitue une garantie essentielle contre le caractère arbitraire de l'imposition de mesures restrictives, et une telle protection est d'autant plus importante en ce qui concerne les mesures secrètes de surveillance, en raison du risque d'arbitraire accru dans de telles circonstances.

Il faut plus d'explications et d'éléments de preuve pour démontrer de manière incontestable que la collecte et l'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressives sont nécessaires et qu'elles ajoutent de la valeur à la lutte contre le terrorisme et la criminalité organisée afin de satisfaire l'exigence de proportionnalité inhérente au droit au respect de la vie privée.

Avant l'adoption de cette mesure visant à créer un système de collecte et d'utilisation des données des dossiers passagers à des fins répressives, un examen détaillé des mesures existant déjà (système d'information sur les visas, système d'information Schengen, directive 2004/82/CE) devrait être effectué en vue de déterminer pourquoi ces mesures ne suffisent pas à fournir les renseignements requis.

La proposition devrait contenir des garanties procédurales suffisantes. Or, en l'état actuel, elle ne prévoit pas les droits obligatoires des personnes concernées conformément à l'article 8 de la Charte des droits fondamentaux (droit d'accès, droit de rectification), ni le contrôle par une autorité indépendante. Une référence générale à un autre instrument de protection des données ne suffira pas à cet égard. L'exercice efficace des droits des personnes concernées exige que la personne concernée soit clairement informée des procédures applicables.

L'article 8 de la proposition devrait assurer que les transferts de données vers des pays tiers sont uniquement possibles à condition qu'un niveau adéquat de protection des données des dossiers passagers soit assuré et contrôlé dans le pays destinataire.

Une phrase devrait être ajoutée pour assurer que le profilage établi sur la base des données des dossiers passagers est fondé sur les renseignements et basé sur des paramètres individuels plus spécifiques, factuels et comportementaux de préférence. Il conviendrait de bannir de manière explicite le profilage basé sur des généralisations stéréotypées concernant les groupes ethniques, nationaux ou religieux et il faut également surveiller de près qui est réellement ciblé par l'évaluation des risques proposée afin de garantir le respect de l'interdiction de discrimination.

8. Conclusions

Ce rapport annuel a traité un éventail plus large de questions d'égalité et de droits de l'homme qu'il ne l'a fait les années précédentes. Quelques sujets en particulier retiennent l'attention.

Sensibilisation aux droits

Les précédents rapports annuels ont décrit des études nationales variées indiquant un apparent niveau faible de plaintes déposées par des victimes de discrimination à des organismes de promotion de l'égalité et qui en supposaient les raisons. Ce rapport annuel cite deux enquêtes à étendue européenne de 2008, aux résultats suggérant que l'un des facteurs opérant est un manque de connaissances du public à la fois dans le domaine de la loi, et de l'existence des organisations d'aide aux victimes.

Le rapport de l'Eurobaromètre de juillet 2008, concernant la connaissance des droits de chacun dans la population générale, indique que seul un tiers des répondants déclare connaître ses droits, en tant que victime de discrimination ou de harcèlement. L'enquête EU-MIDIS de la FRA a également mis en lumière des éléments pour suggérer que la connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité ou d'une organisation similaire parmi les migrants et les minorités interrogés est extrêmement faible dans la majorité des États membres. Les résultats suggèrent également que la connaissance de la loi anti-discrimination est tout aussi infime. Cela pourrait, du moins en partie, expliquer le faible nombre de plaintes formelles déposées.

Dans ce contexte, l'existence de campagnes nationales de sensibilisation aux instruments légaux disponibles, adressées à des groupes spécifiques présentant un risque de discrimination, semble importante. L'article 10 de la directive sur l'égalité raciale impose une obligation à tous les États membres de veiller à ce que les dispositions nationales adoptées en application de la directive «soient portées à la connaissance des personnes concernées par tous moyens appropriés et sur l'ensemble de leur territoire». Ainsi,

- la bonne transposition de la directive sur l'égalité raciale implique que les États membres prennent des mesures appropriées telles que des actions de sensibilisation sur la directive afin que les individus soient plus à même de bénéficier de leur droits sous la législation de l'UE.

Discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

Pendant l'année 2008, la FRA a réalisé deux grandes enquêtes sur l'homophobie et la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'UE. Les deux analyses ont démontré une différence énorme dans les attitudes sociales, les politiques nationales et les approches légales face à ces questions au sein des États membres. Elles ont mis en avant l'absence totale de législations pertinentes dans certains d'entre eux. Ceci peut créer des obstacles à la libre circulation des personnes concernées.

Le rapport a également suggéré le rapprochement des lois pénales relatives à la lutte contre les discours de haine homophobes et les crimes haineux homophobes dans les États membres conformément à la décision cadre relative au racisme et à la xénophobie adoptée en novembre 2008. De plus,

- l'UE pourrait expliciter le fait que la discrimination relative au changement de sexe/contre les personnes transgenres constitue une discrimination fondée sur le sexe selon la jurisprudence de la Cour de Justice Européenne.

Le second rapport identifie de nombreuses mesures nécessaires pour lutter contre l'homophobie et la transphobie et pour fournir une protection contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle ou l'identité de genre, à savoir entre autres plus de recherche, de collecte de données et de surveillance. Le rapport conclue en particulier qu'il y existe un réel besoin de mise en œuvre d'initiatives de formation et d'éducation, notamment en ce qui concerne les employés du secteur public et du milieu scolaire. Le rapport identifie également,

- la nécessité de mener des campagnes d'information et de sensibilisation afin de combattre les attitudes négatives et les préjugés de l'ensemble de la population à l'égard des personnes LGBT.

Politiques sociales basées sur les faits

Il y a une nécessité reconnue de façon croissante que les prises de décision politiques soient encrées dans des faits probants, provenant soit de statistiques officielles fiables, soit de résultats de travaux scientifiques de recherche. Un rapport de la Commission européenne datant de 2008³⁶² met l'accent sur l'importance d'une élaboration de politiques fondées sur des preuves scientifiques, et préconise un dialogue renforcé entre responsables politiques et chercheurs. Comme les années précédentes, il semble que les aperçus dans les quatre domaines de la vie sociale couverts par la section sur la discrimination à caractère racial dans le rapport de cette année – emploi, logement, éducation et santé – ont été en grande partie fournis par la recherche, souvent dans un contexte de données nationales officielles relativement pauvres.

³⁶² Scientific Evidence for Policy-Making [Preuves scientifiques pour l'élaboration de politiques], Commission européenne, Direction générale de la recherche, Bruxelles 2008

De grandes différences entre les États membres existent dans leur mesure à posséder des données officielles aptes à contribuer efficacement à une politique sociale fondée sur les preuves. Par exemple dans le domaine des données de la justice pénale sur la violence et les crimes racistes, douze États membres sont désormais reconnus par l'Agence comme ayant collecté suffisamment de données solides pour permettre une analyse de tendance du problème, ce qui constitue une légère amélioration par rapport aux années précédentes lorsque onze États étaient reconnus comme tels. Jusqu'à présent, on peut noter que quelques États membres ont également subi une rechute, connaissant les progrès qu'ils avaient fait les années précédentes au niveau de la qualité et de l'accessibilité de leurs données.

L'encouragement de données officielles de meilleure qualité dans ce domaine provient de l'UE grâce à l'adoption en novembre 2008 de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal. L'adoption de cette décision-cadre favoriserait une sensibilisation et encouragerait l'action au niveau des États membres de telle sorte que les victimes soient encouragées à signaler les crimes à caractère raciste, et que certains mécanismes soient mis en place pour enregistrer de façon exacte les crimes racistes afin d'améliorer les initiatives menées dans la prévention des crimes.

Il a été noté que le signalement des crimes de haine est particulièrement faible dans un autre domaine, notamment lorsque la victime est lesbienne, gaie, bisexuelle ou transgenre. Quand seule une minorité des incidents homophobes est signalée officiellement, peu de pression est mise sur la police ou les autorités publiques pour y répondre, et les politiques d'actions préventives se voient freinées dans leur développement. Les rapports sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle font apparaître que la peur de la discrimination, la réticence de reconnaître leur orientation sexuelle publiquement, ou même la peur de la police, peut être suffisante pour dissuader les victimes de signaler officiellement les attaques.

- Les États membres peuvent présenter des améliorations dans le signalement de discours de haine homophobes en introduisant par exemple, des formats standards d'auto-déclaration, ou la possibilité d'un signalement assisté ou anonyme pour les victimes.

Internet et les crimes inspirés par la haine

La section du rapport sur la violence et les crimes racistes décrit de quelle manière les crimes inspirés par la haine se manifestent de plus en plus à travers l'internet ; ceci pose un défi particulier dans certains États membres. Toutefois, le Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité,³⁶³ entré en vigueur en 2006, n'a jusqu'en 2008 été ratifié que par cinq États membres de l'UE.

³⁶³ Protocole additionnel à la Convention sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, 2003.

La « directive horizontale »

Les deux directives CE sur l'égalité de l'année 2000 ont établi une « hiérarchie » des motifs de discrimination. Seule la directive sur l'égalité raciale apporta une protection contre la discrimination dans de nombreux domaines, tels que la protection sociale, la santé, l'éducation, de même que l'accès aux biens et services et la délivrance de biens et services, alors que la directive cadre sur l'emploi a interdit d'autres motifs de discrimination seulement dans les domaines de l'emploi. La vue d'ensemble de la législation à travers les États membres délivrée par la section 1 de ce rapport a mis en avant le fait que la majorité des États membres avaient en effet étendu le sujet de la discrimination prohibée au delà du contexte de l'emploi en tenant compte des autres motifs de discrimination, plus particulièrement l'orientation sexuelle. Ils ont jusque là ignoré toute hiérarchie artificielle des motifs de discrimination. Néanmoins, cela laisse de nombreux États membres dans l'absence de protection. Le rapport de la FRA sur l'homophobie et les motifs de discrimination, publié en 2008, a montré que dans neuf États membres, l'organisme chargé des questions d'égalité n'est pas mandaté à assister les victimes de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

En juillet 2008, la Commission européenne a publié une proposition de directive du Conseil³⁶⁴ en vue d'étendre la protection contre la discrimination actuellement couverte par la directive cadre sur l'emploi, aux domaines de la protection sociale, les soins de santé, l'éducation et l'accès à des biens et services et la délivrance de biens et services.

- La FRA supporte cette proposition de directive « horizontale ». La directive permettrait de renforcer la protection concernant la religion, les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle en adéquation avec la directive relative à l'égalité raciale.

Retour de ressortissants de pays tiers

Un sujet d'inquiétude mentionné plus d'une fois dans ce rapport annuel est relatif aux conditions de détention des personnes attendant une décision sur une demande d'asile ou sur un éloignement. En 2008, la directive relative aux normes et procédures communes applicables aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier,³⁶⁵ stipule que les ressortissants de pays tiers sujets aux procédures d'éloignement ne peuvent être détenus que s'il existe un risque de fuite ou si la personne évite ou entrave la préparation du retour ou de l'éloignement. Elle expose également de nombreuses garanties d'examen et de supervision par des autorités judiciaires et prévoit la rétention des mineurs uniquement en dernier ressort et pour la période la plus brève possible, l'intérêt supérieur de l'enfant constituant une considération primordiale.

³⁶⁴ COM(2008)426 final, 2 juillet 2008.

³⁶⁵ Directive 2008/115/CE, JO L 243, 24.12.08, p. 101.

Les États membres de l'UE peuvent prévoir un plus haut niveau de protection des droits des immigrés en séjour irrégulier dans leur législation nationale. Cependant, tous les États membres n'ont pas opté pour l'adhésion à la directive, ce qui est regrettable, puisque depuis 2008, de nombreux États membres furent critiqués par des organismes de protection des droits de l'homme en ce qui concerne leurs pratiques et leurs politiques dans ce domaine.

Organismes chargés des questions d'égalité

Les précédents rapports annuels ont signalé que dans certains États membres, les pouvoirs alloués aux organismes chargés des questions d'égalité sont trop limités pour être efficaces dans le soutien aux victimes de discrimination ou dans l'application de sanctions dissuasives à l'encontre des coupables. Ce présent rapport note que même en 2008, l'organisme chargé des questions d'égalité dans quatre États membres n'était toujours pas opérationnel, ou n'était pas encore créé.

- Les États membres doivent assurer que de tels organismes aient le pouvoir d'assister les victimes dans des procédures menant à des sanctions, et qu'ils soient suffisamment indépendants et dotés de ressources pour pouvoir remplir leurs fonctions de soutien aux victimes, de telle façon à ce qu'ils inspirent confiance aux victimes. Dans de nombreux cas, une amélioration pourrait avoir lieu si les procédures de plaintes pouvaient être simplifiées, si une formation spécifique pouvait être donnée aux employés qui se chargent des victimes de discrimination et s'il était permis aux organismes chargés des questions d'égalité d'agir de leur propre initiative.

Activités de recherche

Le rapport annuel de cette année résume les projets de recherche conduits par la FRA au cours de l'année 2008. Suivant l'élargissement du mandat de l'Agence en 2007, ces activités de recherche couvrent un champ plus élargi que les années précédentes, lorsque les domaines d'action thématiques étaient la lutte contre le racisme, la xénophobie, et l'intolérance qui y est associée. Les données et informations issues de ce programme élargi de recherche a pour but d'assister les parties prenantes et les décideurs politiques dans l'exercice de leurs tâches, dont le but est de combattre l'abus des droits de l'homme et d'éviter les discriminations.

Des exemples de cet élargissement sont le projet de développement des indicateurs relatifs aux droits de l'enfant et le rapport sur la traite des enfants. Ils ont été générés pour assister le travail de la Commission concernant le lancement de la série de mesures relatives à la lutte contre le traite des êtres humains, de même que contre les abus sexuels et l'exploitation sexuelle des enfants. En fin de compte, le travail de l'Agence à cet égard a pour objet de concevoir progressivement une «boîte à outils» pour l'évaluation de l'impact des législations et politiques communautaires sur les expériences des enfants.

Le but de l'enquête EU-MIDIS est de rendre accessible une série de données qui assisteront les décideurs politiques à concevoir des politiques ciblées de non-discrimination en matière de victimisation criminelle. Afin de maximiser l'impact de l'étude dans cette direction, une stratégie de dissémination des résultats aux parties prenantes pertinentes fut développée. De plus, la finalité du projet pilote sur les médias n'était pas seulement de tester les outils méthodologiques pour de futures analyses comparatives du contenu des médias, mais aussi d'utiliser les résultats comme base de dialogue avec les professionnels des médias sur la manière d'éviter des contenus discriminatoires et de défier les stéréotypes existants.

Les rapports sur l'homophobie et la discrimination envers les personnes LGBT furent à l'origine commandées par la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen, comme base de discussion sur la « directive horizontale » élargissant le champ de non-discrimination. Les preuves sur les attitudes et pratiques de l'homophobie et de la discrimination à travers l'UE, collectées par l'Agence, furent présentées au Parlement européen en mars 2009, et la proposition pour la Directive du Conseil élargissant la protection contre la discrimination fut acceptée par le Parlement peu après au mois d'avril.

Il était trop tôt pour exposer les résultats et les conclusions de certains projets de recherche décrits dans la partie finale de ce rapport sur les activités. Ces résultats seront présentés dans le rapport annuel de l'année prochaine, de même que leurs implications pour les pratiques et politiques anti-discrimination et relatives aux droits de l'homme dans l'UE. Tous les rapports mentionnés dans ce rapport annuel sont ou seront disponibles sur le site web de la FRA.

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Rapport annuel

2009

Design et mise en page: red hot 'n' cool, Vienne

2009 - 132 pp, - 21 x 29.7 cm

ISBN-13: 978-92-9192-343-4

DOI: 10.2811/81044

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

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

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



FRA - Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne
A-1040 Vienne, Schwarzenbergplatz 11
Tel.: +43 1 580 30 - 0
Fax: +43 1 580 30 - 693
E-Mail: information@fra.europa.eu
<http://fra.europa.eu>

