

ENGLISH VERSION ON THE REVERSE SIDE

Travail des Organismes de Lutte Contre les Discriminations sur la Discrimination Fondée sur la Race ou l'Origine Ethnique

 **Equinet**
European network
of equality bodies

Un Avis Equinet
2012

Le travail des organismes de lutte contre les discriminations sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique

Un avis d'Equinet

Décembre 2012

Le travail des organismes de lutte contre les discriminations sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique est publié par Equinet, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité.

Equinet rassemble 38 organisations de 31 pays européens qui sont habilités à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité en tant qu'organismes nationaux de lutte contre les discriminations à travers un éventail de motifs tels que l'âge, le handicap, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions et l'orientation sexuelle. Equinet vise à permettre aux organismes nationaux de lutte contre les discriminations de réaliser et d'exercer leur plein potentiel en soutenant et en développant un réseau et une plateforme au niveau européen.

Membres d'Equinet: Agence fédérale de lutte contre les discriminations, **Allemagne** | Barreau pour les affaires d'égalité de traitement, **Autriche** | Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, **Belgique** | Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, **Belgique** | Commission pour la protection contre les discriminations, **Bulgarie** | Bureau du Commissaire en charge de l'administration, **Chypre** | Bureau du Médiateur, **Croatie** | Institut danois des droits de l'homme, **Danemark** | Conseil pour l'égalité de traitement, **Danemark** | Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non discrimination raciale ou ethnique, **Espagne** | Commissaire en charge de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement, **Estonie** | Médiateur en charge des minorités, **Finlande** | Médiateur pour l'égalité, **Finlande** | Défenseur des droits, **France** | Ombudsman grec, **Grèce** | Autorité pour l'égalité de traitement, **Hongrie** | Cabinet du Commissaire aux droits fondamentaux, **Hongrie** | Autorité en charge de l'égalité, **Irlande** | Bureau national contre la discrimination raciale, **Italie** | Bureau de l'Ombudsman, **Lettonie** | Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances, **Lituanie** | Centre pour l'égalité de traitement, **Luxembourg** | Commission pour la protection contre la discrimination, **(ARYD) Macedoine** | Commission nationale pour la promotion de l'égalité, **Malte** | Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination, **Norvège** | Commission pour l'égalité de traitement, **Pays-Bas** | Bureau du Défenseur des droits humains, **Pologne** | Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres, **Portugal** | Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi, **Portugal** | Haute Commission à l'immigration et au dialogue interculturel, **Portugal** | Le Défenseur public des droits – Médiateur, **République tchèque** | Conseil national de lutte contre la discrimination, **Roumanie** | Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, **Royaume-Uni – Grande-Bretagne** | Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, **Royaume-Uni – Irlande du Nord** | Commission pour la protection de l'égalité, **Serbie** | Centre national pour les droits de l'homme, **Slovaquie** | Défenseur du principe d'égalité de traitement, **Slovénie** | Ombudsman pour l'égalité, **Suède**

Secrétariat d'Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Bruxelles | Belgique
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org
ISBN 978-92-95067-65-3 © Equinet 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>

Cette publication est préparée par le groupe de travail d'Equinet sur l'élaboration des politiques. Les vues exprimées dans la présente publication reflètent les opinions de ses auteurs. Ni Equinet ni la Commission européenne ne seront tenus responsables pour toute utilisation des informations contenues ici. Cette publication ne reflète pas nécessairement l'avis ou la position de la Commission européenne.

Contents

1. Introduction

Les avis Equinet | Contexte | Approach

p 6

2. Approche Stratégique

Le racisme | La législation | Les organismes de lutte contre les discriminations

p 9

3. Les activités des organismes de lutte contre les discriminations

Domaines d'activités | Les objectifs du travail | Obstacles mis en évidence | Exemples d'activités ne relevant pas du travail juridique

p 15

4. Problématiques abordées dans le travail des organismes de lutte contre les discriminations

Le lieu de travail | En-dehors du marché du travail | Les multiples discriminations | Autres problématiques

p 20

5. Problèmes juridiques

Sanctions | Autres problématiques

p 22

6. Conclusion

p 24

1. Introduction

1.1 Les avis Equinet

Equinet est le réseau européen des organismes de lutte contre les discriminations. Il compte 37 membres. L'objectif d'Equinet est d'aider ces organismes à accomplir leurs objectifs en développant les compétences de leur personnel, en renforçant leurs capacités stratégiques, en identifiant et en transmettant les enseignements de leur travail aux autorités chargées du développement des politiques.

Chaque année, Equinet publie un certain nombre d'*avis* visant à contribuer au développement des politiques au sein des institutions européennes et au niveau des États Membres et soutenir l'action des organismes dans ce domaine. Ces *avis* tirent leur contenu de l'expérience qu'ils ont acquise dans l'exercice de leurs fonctions. Le présent document examine leur travail sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique afin d'en tirer des enseignements utiles.

Cet *avis* a pour objectif de :

- Examiner la législation en vigueur pour les organismes en matière de lutte contre les discriminations fondées sur la race et l'origine ethnique et étudier les approches stratégiques qu'ils adoptent dans ce domaine.
- Recenser la diversité du travail effectué à travers l'Europe par les différents organismes compétents en matière de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.
- Analyser ce travail, la législation qui le gouverne et les approches stratégiques employées.
- Proposer des suggestions permettant aux organismes de développer ce travail et en tirer des enseignements utiles à l'élaboration de politiques au niveau européen et des États membres.

1.2 Contexte

La directive européenne 2000/43/CE interdit toute discrimination directe et indirecte, tout harcèlement, toute injonction à discriminer et toutes représailles en raison de la race ou de l'origine ethnique. Elle a une portée large, couvrant les domaines de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle ainsi que de la protection sociale, incluant la sécurité sociale et la santé, les avantages sociaux, l'éducation et l'accès aux biens et services, dont le logement.

Cette directive prévoit un certain nombre d'exceptions et ne porte pas sur la différence de traitement fondée sur la nationalité. Elle ne préjuge pas non plus des conditions et des dispositions régissant l'entrée et la résidence sur le territoire national des États membres de citoyens d'un pays tiers et de personnes apatrides.

Une large place y est réservée aux mesures d'action positive visant à assurer l'égalité dans la pratique.

Les États membres sont tenus de désigner une ou plusieurs des institutions de promotion de l'égalité de traitement compétentes en matière de discrimination en raison de la race ou l'origine ethnique. Ces organismes doivent pouvoir une aide indépendante aux victimes de discrimination déposant plainte, mener des études indépendantes sur la discrimination,

publier des rapports indépendants et faire des recommandations en lien avec des problématiques liées à ce type de discrimination.

En réponse à cette obligation, des organismes de lutte contre les discriminations ont été désignés ou mis en place dans tous les états membres et, dans de nombreux cas, leur travail va plus loin que ce qui est légalement requis. Il est donc important d'étudier le travail effectué sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique sur la base de ce mandat.

L'Eurobaromètre¹ (La discrimination dans l'UE en 2012, Eurobaromètre spécial 393) révèle que 56 pourcents des citoyens européens estiment que la discrimination basée sur l'appartenance ethnique est assez ou très répandue dans leur pays, en en faisant le motif de discrimination le plus répandu au niveau de l'UE. Il s'agit d'un résultat en baisse par rapport à 2009 lorsque 61% d'entre eux partageaient cette idée. Il y a de très grandes différences d'opinion entre les ressortissants des différents États membres mais il semblerait que la situation se soit améliorée depuis 2009 dans la plupart des pays.

27% des Européens disant appartenir à un groupe ethnique minoritaire déclarent s'être sentis discriminés dans les douze derniers mois pour des raisons fondées sur leur race ou leur origine ethnique. Il s'agit du troisième taux le plus élevé derrière ceux des discriminations fondées sur l'orientation sexuelle et le handicap.

Au vu de l'importance de la discrimination liée à la race ou l'origine ethnique, il serait bienvenu d'analyser le travail que les organismes de lutte contre les discriminations ont pu réaliser dans ce domaine.

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne a mis en évidence un très haut niveau de sous-déclaration de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique². L'étude EU-MIDIS a interrogé 23.500 personnes immigrées ou issues de groupes ethniques minoritaires dans vingt-sept états membres. En moyenne (pour l'ensemble des groupes interrogés dans le cadre de l'étude), 82% des personnes discriminées dans les douze derniers mois n'ont pas déclaré leur expérience de discrimination la plus récente, ni à l'endroit où elle s'est produite, ni auprès des autorités compétentes.

L'importance de cette sous-déclaration est de nature à saper l'efficacité de la législation en matière d'égalité de traitement. Il est dès lors nécessaire, dans un tel contexte, d'étudier les progrès obtenus par les organismes de lutte contre les discriminations dans ce domaine.

La Commission européenne est tenue par la directive de soumettre tous les cinq ans au Parlement et au Conseil européens un rapport sur sa mise en œuvre. Ce rapport est actuellement en cours d'élaboration.

Il semble dès lors opportun de recenser le travail effectué par les organismes de lutte contre les discriminations dans le cadre de cette directive et d'en tirer des enseignements pouvant servir de base à une contribution plus détaillée d'Equinet et des organismes à cette évaluation.

1.3 Approche

La préparation de cet avis a débuté par un débat au cours d'une réunion du groupe de travail d'Equinet sur l'élaboration des politiques. Y furent abordés les possibles objectifs du

¹ *La Discrimination dans l'UE en 2012, Eurobaromètre spécial 393, novembre 2012, disponible sur: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_en.pdf.*

² FRA (2010), EU-MIDIS Données en bref Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_FR.pdf

document, le travail effectué par les organismes sur les discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique et les problématiques que le document devrait aborder.

Les principales informations ayant permis la rédaction de ce document furent tirées d'un questionnaire réalisé pour l'occasion auprès des membres d'Equinet concernant les aspects suivants de leur travail sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique :

- Le travail juridique (traitement des demandes et soutien juridique ou rendu de jugements sur des dossiers)
- Le soutien aux bonnes pratiques (conseils et soutien aux employeurs et prestataires de services dans leur mise en œuvre de bonnes pratiques de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination)
- Le travail de recherche (réaliser ou commander des études et des projets de recherche)
- La communication (information des victimes de discrimination et établissement d'une culture des droits)

Furent également incluses des questions relatives à la transposition de la directive 2000/43/CE, à sa mise en œuvre et à des suggestions quant à sa possible amélioration.

Un questionnaire a été envoyé en septembre/octobre 2012. Vingt-et-un organismes issus de dix-huit pays (dix-sept membres de l'UE plus la Croatie) ont envoyé leurs réponses³. Six d'entre eux ont des compétences principalement juridictionnelles⁴ et quatorze autres sont principalement chargés de la promotion de l'égalité⁵.

Conformément à la directive 2000/43/CE, tous les répondants, à une exception près, disposent d'un mandat légal pour traiter des cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, dans le cadre et hors du cadre du marché du travail. Seul un organisme a déclaré n'être mandaté qu'à traiter les cas relevant uniquement du marché du travail, un autre organisme étant chargé des cas n'y étant pas liés.

Il est important de souligner que les résultats du questionnaire permettent d'établir un état de la situation au niveau qualitatif plutôt que quantitatif, même lorsque les chiffres de certains indicateurs tels que le nombre de cas traités sont mentionnés.

L'avant-projet d'*avis* a été revu par le groupe de travail sur l'élaboration des politiques et par le conseil d'administration d'Equinet.

3 L'Autriche, la Belgique, la Croatie, Chypre, la République Tchèque, le Danemark (2), l'Allemagne, la Hongrie (2), l'Irlande, la Lettonie, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovénie, la Suède et le Royaume-Uni.

4 Les organismes de lutte contre les discriminations aux compétences essentiellement juridictionnelles consacrent la majeure partie de leurs activités et de leurs ressources à l'écoute, l'examen et le rendu de jugements sur des dossiers individuels de discrimination dont ils sont saisis, tout en pouvant également remplir d'autres tâches relevant davantage des organismes aux compétences essentiellement promotionnelles.

5 Les organismes de lutte contre les discriminations aux compétences essentiellement promotionnelles consacrent la majeure partie de leurs activités et de leurs ressources à soutenir l'adoption des bonnes pratiques, à mieux sensibiliser aux droits, à développer une base de connaissances sur l'égalité et à offrir une assistance juridique et une aide aux victimes de discrimination.

2. Approche Stratégique

2.1 Le racisme

Le racisme est un phénomène complexe et en perpétuelle évolution. De sa compréhension dépend la qualité de l'approche stratégique adoptée par les personnes désireuses de lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Il semble dès lors utile, en préambule à cet *avis*, de cerner certains des principaux aspects du débat sur le racisme.

Le racisme implique des attitudes et des pratiques négatives envers des personnes du fait de leur appartenance à des groupes jugés différents sur base de certaines caractéristiques physiques ou culturelles. Ces attitudes et pratiques négatives sont sources de discrimination et de traitement désavantageux.

Le racisme repose sur une conception des "races"⁶, c'est-à-dire la conception que les êtres humains sont répartis en différentes "races". Les "races" sont déterminées au moyen de critères physiques distinctifs, chaque "race" étant associées à des caractéristiques immuables. En conséquence, la biologie déterminerait le comportement. Une hiérarchie postulant l'infériorité de certaines "races" est établie. Une pseudoscience raciale s'est développée afin de justifier ce racisme supposément scientifique.

On a tout d'abord reproché à cette conception "raciale" d'être un amas stéréotypes. Un travail scientifique, mené notamment par l'UNESCO⁷, l'a ensuite plus fondamentalement remise en cause. Ce travail a souligné l'absence de toute base scientifique à cette division en "races" d'une espèce humaine unique et a conclu que le concept de "races" était une construction sociale ayant causé des dégâts humains et sociaux immenses.

Cette conception "raciale" existe toujours et les formes prétendument scientifiques de racisme basées sur les différences biologiques persistent, même si elles ont perdu du terrain par rapport au racisme culturel, où la différence entre les cultures sert de plus en plus de catalyseurs des manifestations contemporaines de racisme.

Les formes de racisme culturel ne reposent pas sur l'infériorité biologique supposée de certains groupes. Elles font de la culture le facteur déterminant générateur des caractéristiques négatives. La culture est considérée comme immuable et non-négociable. Ce racisme repose en grande partie sur les stéréotypes. Le rapport à certaines caractéristiques physiques est toujours fait mais est dissimulé sous la forme d'un culturalisme biologique.

La compréhension du fonctionnement du racisme a également évolué. On pensait avant qu'il trouvait son origine dans les attitudes et les comportements individuels. La lutte contre le racisme portait donc principalement sur la promotion de la tolérance et le changement des attitudes et des comportements et sur l'interdiction de la discrimination. Cependant, la persistance de l'inégalité et des désavantages dont souffrent les personnes concernées par la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, malgré les efforts entrepris pour faire évoluer les mentalités et interdire la discrimination, a démontré que cette approche individuelle du problème n'était pas la bonne. Le débat sur les manières de lutter contre le racisme a alors évolué pour porter sur le besoin de s'attaquer au racisme institutionnel⁸.

6 Downing J & Husband C, *Representing Race: Racisms, and the Media*, Sage, 2005.

7 Déclaration sur la race et les préjugés raciaux, UNESCO, 1978

8 Dominelli L., *Anti Racist Social Work*, 3^{ème} éd., Palgrave Macmillan, 2008.

En 1999, le rapport d'enquête McPherson⁹ sur la réponse de la Police métropolitaine de Londres au meurtre de Stephen Lawrence, un adolescent noir, a proposé une définition intéressante du racisme institutionnel en ces termes:

l'échec collectif d'une organisation à fournir à certaines personnes un service adéquat et professionnel du fait de la couleur de leur peau, de leur culture ou de leur origine ethnique. On le retrouve dans des procédures, des attitudes et des comportements qui constituent une discrimination prenant source dans des préjugés involontaires, l'ignorance, le manque d'égard et des stéréotypes racistes qui désavantagent les personnes issues de minorités ethniques.

Ce racisme institutionnel est plus difficile à combattre que le racisme individuel. Il repose sur des pratiques institutionnelles qui semblent aller de soi. Il est souvent involontaire et inconscient et peut même relever des meilleures intentions. Son existence n'est mise en évidence que dans la situation désavantageuse que connaissent les personnes concernées par la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les pratiques institutionnelles¹⁰.

Vouloir en finir avec le racisme exige nécessairement de s'attaquer au racisme institutionnel¹¹. C'est au niveau des institutions que le racisme se reproduit et se transmet d'une génération à l'autre. C'est à ce niveau également que le désavantage dont souffrent les personnes concernées par la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique s'accumule et devient intergénérationnel.

Le rapport alternatif 2010-2011 sur le racisme en Europe du Réseau européen contre le racisme (ENAR) met en exergue à travers l'Europe¹² les désavantages conséquents que vivent ces personnes. Ces désavantages sont présents dans six domaines différents:

- L'emploi, avec une attention particulière sur le taux de chômage disproportionné et les difficultés de faire reconnaître les qualifications, sur les obstacles dans les procédures de recrutement, sur les barrières invisibles au sein du marché du travail et sur les conditions de travail inégalitaires.
- Le logement, avec une attention particulière sur les mauvaises conditions de vie, la ségrégation, la surpopulation et sur les difficultés rencontrées dans le secteur locatif privé, dans l'accès aux logements sociaux et dans l'obtention d'un prêt immobilier.
- L'éducation, avec une attention particulière sur le faible niveau d'étude et la surreprésentation dans le décrochage scolaire et sur les difficultés dues à la ségrégation, la discrimination, les barrières linguistiques et les brimades.
- La santé, avec une attention particulière sur les moins bons résultats en matière de santé et sur les difficultés liées aux préjugés du personnel médical et des patients et aux barrières linguistiques et culturelles.
- L'accès aux biens et services, dont les bars, lieux de loisirs, les services financiers et le transport public.
- La justice pénale, avec une attention particulière sur les contrôles policiers plus fréquents et la plus grande probabilité d'être arrêté, poursuivi et condamné et sur les difficultés liées à la violence et aux crimes racistes.

9 The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William MacPherson of Cluny, The Stationary Office, UK, 1999.

10 Crowley N, An Ambition for Equality, Irish University Press, 2006.

11 Fredman S, Human Rights Transformed: Positive Rights and Positive Duties, Oxford University Press, 2008.

12 Rapport alternatif 2010-2011 sur le racisme en Europe, ENAR, Bruxelles, 2012.

2.2 La législation

La directive 2000/43/CE doit pouvoir répondre au phénomène du racisme dans toute sa complexité si on entend en faire un outil efficace dans l'élimination de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.

L'utilisation d'un terme qui associe la discrimination sur l'origine raciale et sur l'origine ethnique met au jour la nature changeante du racisme. La mention de l'origine raciale reconnaît la persistance, dans la discrimination dont sont victimes les personnes concernées, du recours à des caractéristiques physiques spécifiques. Le considérant 6 de la directive établit de manière pertinente que " l'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes" et que "l'emploi du mot "race" dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories." La mention de l'origine ethnique, quant à elle, reconnaît que les personnes concernées subissent une discrimination qui se base également sur des caractéristiques culturelles.

L'exclusion de la nationalité et les difficultés à prendre en compte l'expérience des citoyens de pays tiers constituent des carences dans la capacité de ces deux motifs de discrimination à s'attaquer au problème du racisme. Il est intéressant de noter que les résultats du questionnaire ayant servi à la rédaction de cet avis ont révélé que dix des vingt-et-un organismes de lutte contre les discriminations ont un mandat en matière de discrimination fondée sur la nationalité et/ou le pays d'origine.

Les dispositions de la directive en ce qui concerne la discrimination directe et indirecte permettent de lutter contre la discrimination au niveau des comportements individuels et des systèmes institutionnels. Le concept de discrimination indirecte est particulièrement pertinent dans le cadre de la lutte contre certaines formes de discrimination institutionnelle en interdisant une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre qui désavantagerait par rapport aux autres une personne concernée par la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique.

Cependant, à l'inverse des dispositions sur la discrimination directe, celles qui concernent la discrimination indirecte sont restreintes par une exception qui permet le recours à une disposition, un critère ou une pratique qui soit justifiée objectivement pour atteindre un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif soient appropriés et nécessaires.

Notre questionnaire préliminaire met en avant un autre élément des juridictions nationales qui a permis de s'attaquer au racisme institutionnel. Il est lié à des dispositions qui imposent des obligations aux employeurs et prestataires de services. Les dispositions les plus avancées dans ce domaine imposent aux organisations du secteur public le devoir de porter une attention appropriée à l'égalité de traitement dans leur travail.

2.3 Les organismes de lutte contre les discriminations

À l'aune de ce rapide passage en revue du racisme et de la législation en place pour le combattre, les réponses au questionnaire des organismes de lutte contre les discriminations suscitent certaines interrogations sur l'ampleur du travail effectué sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, sur la lutte contre le racisme institutionnel et sur l'attention portée au racisme en tant que tel.

La première des interrogations porte sur l'ampleur du travail juridique qu'effectuent sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique les organismes de lutte contre les discriminations. D'après l'Eurobaromètre, 56% des citoyens européens estiment qu'il s'agit d'une forme de discrimination répandue, le pourcentage le plus élevé de tous les motifs de

discrimination. On s'attendrait donc à ce que ce type de discrimination constitue une part importante des dossiers juridiques ouverts par les organismes en vertu de la directive.

De nombreux organismes enregistrent un nombre limité de plaintes et de demandes d'informations sur la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. Les chiffres varient beaucoup et la nature des données ne permet pas de comparaison pertinente. Cependant, la part des plaintes et des demandes d'informations recueillies par les organismes en 2011 oscillait entre 2,4% et 50% de toutes les plaintes et demandes reçues pour tous les types de discrimination. Cinq organismes ont déclaré un taux supérieur à 20% et cinq autres un taux égal ou inférieur à 10%. Enfin, cinq organismes n'ont pu communiquer de données sur la part des plaintes et des demandes pour ce type de discrimination.

Dix-huit organismes ont désigné la sous-déclaration comme étant un frein significatif à leur travail sur le sujet. Ils ont identifié divers obstacles à la déclaration, allant du manque d'informations à la peur des représailles en passant par la faible probabilité d'une issue positive, le manque de confiance envers les institutions, l'éloignement du bureau de réception des plaintes ou encore le contexte social hostile aux personnes concernées par ce type de discrimination. Le questionnaire a permis de mettre en avant l'existence d'une sous-déclaration endémique parmi les Roms.

L'enquête a également démontré que les organismes de lutte contre les discriminations se préoccupent de plus en plus de ce problème. Des initiatives inédites et innovantes sont prises pour relever le défi posé par la sous-déclaration. Parmi celles-ci, on peut citer:

- Le recours à des "équipes de terrain" par la Haute Commission portugaise pour l'immigration et le dialogue interculturel afin d'informer les personnes de leurs droits.
- Un processus d'apprentissage mutuel développé par l'Ombudsman suédois pour la discrimination entre certains employés et des personnes et organisations issues de groupes ethniques minoritaires.
- Une équipe chargée de la transmission de l'expertise au sein de la Commission britannique pour l'égalité et les droits humains, qui organise des programmes à l'intention des conseillers experts en plaidoyer et des représentants de groupes ethniques minoritaires.
- Le développement par des organismes belge, croate, hongrois et irlandais de liens avec des ONG représentatives de personnes concernées par la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique.
- La formation par la Commission nationale maltaise pour la promotion de l'égalité de personnes concernées par ce type de discrimination en lobbying et en plaidoyer afin de les rendre autonomes.
- Une politique du panel unique dans toutes les grandes villes des Pays-Bas, où le conseil municipal, la police et les propriétaires de bars, restaurants et boîtes de nuit coopèrent afin de rendre plus facile le dépôt de plaintes pour discrimination. Le Tribunal pour les droits humains et l'égalité de traitement (l'ancienne Commission pour l'égalité de traitement) organise un événement où les membres de ces panels pourront échanger leurs expériences.
- Le développement par le Tribunal pour les droits humains et l'égalité de traitement (l'ancienne Commission pour l'égalité de traitement) des Pays-Bas d'une application pour smartphone facilitant le dépôt de plaintes.
- En Allemagne, la traduction en différentes langues de matériel par l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination.

- La signature par le Défenseur public des droits de la République Tchèque d'un protocole de collaboration avec une association d'avocats en vue d'améliorer le soutien octroyé aux dossiers introduits par des Roms.
- La Commission nord-irlandaise pour l'égalité collabore avec des connecteurs et des organismes consultatifs afin de lutter contre la sous-déclaration et a organisé un événement de renforcement des capacités pour des conseillers travaillant sur la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique pour les informer sur ses services juridiques.
- Différents projets de l'Institut danois pour les droits humains visant à se rapprocher de groupes cibles vulnérables afin de renforcer l'assistance locale aux victimes de discrimination et de sensibiliser davantage aux droits et à la marche à suivre pour déposer plainte.

Cependant, le questionnaire met en évidence le problème que pose le faible taux de réussite des dossiers introduits relevant de la législation en matière de lutte contre la discrimination. Un nombre plus important de succès pourrait potentiellement susciter un plus grand nombre de saisines, en particulier si leur faible nombre découle d'un déficit de confiance envers les institutions ou de la conviction que les choses ne changeront jamais. Les taux de réussite relevés par l'enquête vont d'un maximum de 54,5% à un minimum de 0%. Six organismes ont rapporté des taux égaux ou inférieurs à 10% et sept autres des taux égaux ou supérieurs à 20%. C'est en Grande-Bretagne que les données les plus précises sont disponibles et les statistiques des tribunaux montrent que les plaintes pour discrimination ont le niveau de réussite le plus faible de tous les types de plaintes sur lesquels ils ont à statuer, oscillant entre 1 et 3%.

Le manque de ressources est un problème omniprésent qui diminue les capacités des organismes de lutte contre les discriminations à agir contre la sous-déclaration. La quasi-totalité des organismes ayant répondu ont identifié le manque de ressources humaines et financières comme un obstacle entraînant une limitation des initiatives de rapprochement, des activités de communication et de sensibilisation du public, des projets de recherche et du travail juridique.

La seconde interrogation porte sur le degré d'action à l'encontre de la discrimination institutionnelle. Il semblerait que peu de place y soit réservée dans le travail des organismes de lutte contre les discriminations. Le travail juridique entrepris par ces organismes sur la discrimination indirecte offre certaines indications sur l'attention qui a pu être portée à la discrimination institutionnelle. Dix organismes ont rapporté qu'aucun de leurs dossiers où une discrimination a pu être établie ne relevait de la discrimination indirecte. Quatre autres ont indiqué que pour un pourcentage significatif des dossiers jugés une discrimination indirecte avait pu être établie, leur nombre restant toutefois très marginal. Enfin, sept autres n'étaient pas en mesure de fournir cette information.

Malgré son importance capitale dans l'élimination du racisme, il reste difficile de développer un travail juridique sur la discrimination indirecte, en particulier dans sa forme institutionnelle. La sous-déclaration joue ici un rôle mais il ressort également du questionnaire que les organismes ont du mal à prouver l'existence d'une discrimination indirecte dès lors qu'il leur est difficile de rassembler des preuves et collecter les données indispensables.

Dans trois juridictions, les organismes de lutte contre les discriminations ont déclaré avoir la possibilité de lutter contre le racisme institutionnel grâce aux obligations positives pesant sur les employeurs, les prestataires de services, et plus particulièrement les organisations du secteur public, en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination.

Cinq organismes ont déclaré avoir lancé des projets de recherche visant à étudier et identifier la discrimination institutionnelle. Deux d'entre eux ont déclaré avoir eu recours à des mises en situation pour répondre aux discriminations institutionnelles, l'un dans le domaine du recrutement professionnel, l'autre dans celui du logement. Un troisième organisme a déclaré avoir lancé une initiative-pilote basée sur des CV anonymes afin de lutter contre la discrimination institutionnelle dans le recrutement. Un quatrième a entrepris des recherches sur la représentation des minorités ethniques au sein des forces de police. Un autre a commandé une étude sur le racisme institutionnel en réaction au rapport sur l'enquête Stephen Lawrence¹³. Ce rapport montrait que la "race" n'était généralement pas considérée comme importante et recommandait aux responsables dans tous les secteurs de reconnaître l'intérêt d'adopter l'égalité de traitement en la matière et de prendre des mesures afin de faire évoluer les pratiques en vigueur au sein de leurs organisations.

Deux organismes ont déclaré avoir recours à d'autres prérogatives afin de lutter contre le racisme institutionnel. L'un d'eux, un organisme principalement chargé de la promotion de l'égalité, a mis sur pied une enquête afin d'examiner le traitement de travailleurs intérimaires dans un secteur industriel spécifique. L'autre, un organisme aux prérogatives principalement juridiques, a lancé une enquête à la suite du dépôt de plusieurs plaintes pour discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans un établissement du secteur de l'enseignement supérieur qui a permis de mettre en évidence l'existence de tendances structurelles en matière de discrimination et l'inadéquation des systèmes de suivi des plaintes.

La troisième interrogation concerne l'attention portée au racisme. Peu d'organismes de lutte contre les discriminations citent nommément le racisme comme objet d'une attention particulière dans leur travail. Cela peut en partie relever de considérations stratégiques. Toutefois, un organisme fait explicitement mention du racisme et déclare rencontrer des difficultés dans un contexte où le racisme n'est pas ouvertement abordé par les autres institutions. Il a remarqué, au sein des médias et parmi les autorités politiques, un déni du problème de racisme et de discrimination "raciale" au niveau national. Lorsque le racisme est reconnu, l'accent est mis sur des personnes ayant une idéologie manifestement raciste, souvent des individus et groupes déjà marginaux. Dès lors, aucune attention n'est portée aux employeurs et propriétaires de logements, la possibilité qu'il existe un racisme institutionnel reste donc ignorée.

Il semblerait que la plupart des organismes de lutte contre les discriminations ne fassent pas de référence explicite au racisme dans leur travail sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Un organisme qui avait lancé une initiative autour de la discrimination sur le lieu de travail intitulée "Combattre le racisme" a annoncé l'avoir rebaptisée "Promouvoir la diversité". Cet accent mis sur la diversité plutôt que sur le racisme s'observe couramment dans différents États membres.

¹³ A Wake Up Call on Race: Implications of the MacPherson Report for Institutional Racism in Northern Ireland, McGill and Oliver, Equality Commission for Northern Ireland, 2002.

3. Les activités des organismes de lutte contre les discriminations

3.1 Domaines d'activités

Le présent document se concentre sur les quatre domaines d'activités identifiés dans l'Étude relative aux Organismes de lutte contre les discriminations publiée par la Commission européenne¹⁴. Ces quatre domaines sont:

- Conseiller et assister juridiquement les personnes victimes de discrimination ou examiner, enquêter et statuer sur des cas particuliers de discrimination introduits auprès d'eux.
- Soutenir l'adoption de bonnes pratiques au sein des organisations.
- Développer un corpus de connaissance sur l'égalité et la non-discrimination.
- Contribuer à une meilleure sensibilisation aux droits.

Les domaines de compétences varient en fonction de la nature de l'institution, à savoir si l'entité est un organe de promotion de l'égalité ou un organe juridictionnel. Ils dépendent également des stratégies adoptées par les organismes.

De nombreux organismes ont maintenant un mandat qui, en plus de la race ou de l'origine ethnique, couvre un grand nombre d'autres motifs de discrimination. Ils déclarent adopter une approche horizontale qui s'attaque en même temps à la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et à tous les autres motifs. Dans certains cas, ces organismes travaillent de manière plus poussée en portant une attention particulière aux discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique. A cet effet, ils développent et mènent des actions en lien direct avec les problématiques spécifiques qui naissent lorsque ce motif de discrimination se combine à d'autres.

3.2 Les objectifs du travail

Objectifs juridiques

Seulement cinq organismes de lutte contre les discriminations ont déclaré adopter ou développer une stratégie formelle ou informelle en matière de contentieux. Il s'agit principalement des organes juridictionnels qui sont tenus d'examiner les dossiers qui leur sont présentés. D'autres affirment agir en fonction des plaintes et certains n'ont aucun pouvoir en matière de contentieux.

Les stratégies adoptées en matière contentieuse se répartissent en deux catégories de priorités. Deux des cinq organismes ont adopté une approche visant à hiérarchiser les dossiers renforçant la jurisprudence existante. Dans deux autres organes, la priorité a été donnée aux discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique ou sur des groupes minoritaires touchés par ce type de discrimination, considérée comme étant primordial. Le dernier organisme déclare combiner les deux approches afin d'assurer l'ouverture de suffisamment de dossiers.

¹⁴ 'Study on Equality Bodies Set up under Directives 2000/43/CE, 2004/113/CE and 2006/54/CE', European Commission, 2010, disponible sur <http://www.equineteurope.org/Release-of-the-EC-synthesis-report>.

Objectifs de soutien aux bonnes pratiques

Huit organismes de lutte contre les discriminations ont déclaré ne pas avoir d'objectif précis en matière de soutien à l'adoption de bonnes pratiques par les employeurs et les prestataires de services. Il est logique que des organismes juridictionnels soient moins actifs dans le domaine. Six organismes ont des objectifs liés à la sensibilisation, à la formation et à la prévention de la discrimination par les employeurs. Ils se concentrent surtout sur le racisme individuel. Sept autres organismes ont des objectifs visant à faire évoluer les politiques, les procédures et les pratiques des employeurs, prestataires de services et autorités politiques. Ces objectifs concernent principalement le racisme institutionnel et s'accompagnent d'autres objectifs ciblant également le racisme individuel.

Les principaux groupes cibles du travail visant à promouvoir les bonnes pratiques sont les employeurs et leurs organisations (cités par neuf organismes), les syndicats (cités par six organismes) et les autorités et administrations publiques (citées par six organismes également). Sont également cités les ONG (trois organismes), les propriétaires de restaurants, bars et discothèques (deux organismes), les professionnels du droit (deux organismes) ainsi que les fournisseurs de logements, les conseils d'entreprise, les professionnels du secteur de l'éducation et les agences de travail temporaire (cités chacun une fois).

Objectifs en matière de recherche

Notre enquête n'a pas permis de révéler une quelconque tendance en matière d'objectifs de recherche. Six organismes n'ont pas d'objectif ni d'initiative spécifiquement consacré à la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Sept autres ont lancé quelques projets de recherche sur ce type de discrimination, généralement motivées par des problèmes spécifiques rencontrés dans leur travail juridique dans ce domaine. Dans certains cas, il s'agissait de déterminer le niveau de sensibilisation aux droits et l'étendue de la discrimination afin de permettre un meilleur fonctionnement. Huit organismes ont déclaré avoir effectué des recherches conséquentes en ce qui concerne les discriminations raciales ou liées à l'origine ethnique sans pour autant qu'une tendance spécifique puisse être observée. Toutefois, des recherches plus ciblées ont été menées se concentrant sur les discriminations institutionnelles dans l'objectif de mettre en exergue les mécanismes discriminatoires à l'œuvre dans certains secteurs.

Objectifs en matière de communication

Tous les organismes déclarent effectuer un travail de communication visant à sensibiliser les personnes concernées par la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et aux droits que leur assure la législation en matière d'égalité de traitement. Huit organismes déclarent avoir entrepris des initiatives spécifiques et ciblées qui dépassaient la simple mise à disposition d'informations. Six autres organismes ont mentionné des activités spécifiques d'information des responsables sociaux sur leurs obligations et les bonnes pratiques de promotion de l'égalité en matière de race ou d'origine ethnique. Seuls quatre organismes déclarent avoir lancé des initiatives visant à faire évoluer les mentalités dans la société. Elles se concentrent surtout sur la promotion des avantages de la non-discrimination. En général, le travail de communication cible principalement les individus même si l'on recense quelques exemples d'activités suscitant un changement au niveau institutionnel.

3.3 Obstacles mis en évidence

Il est ressorti à de nombreuses reprises lors de notre enquête que la plupart des organismes de lutte contre les discriminations considèrent le manque de moyens financiers et humains comme l'obstacle majeur à un travail efficace.

Leur travail juridique doit composer avec la sous-déclaration, le faible nombre de dossiers remportés et l'accès difficile à des données permettant d'établir des preuves, particulièrement dans les cas de discrimination indirecte. Tous ces obstacles ont été mentionnés à maintes reprises au cours de notre enquête. L'enquête a également permis de relever le déficit d'expertise dans ce domaine au sein du système judiciaire et l'application partielle des dispositions en matière de charge de la preuve.

L'impact de la crise économique-financière freine le travail de soutien aux bonnes pratiques. Les parties prenantes, et notamment les employeurs, montrent souvent peu d'entrain à se pencher sur ces problématiques. Cette réticence proviendrait également d'un déni de l'existence d'un problème de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et du caractère sensible du travail effectué dans ce domaine, étant donné qu'il recoupe des problématiques liées à la religion, l'islamophobie en particulier, et à la migration économique. Un organisme nous a avoué développer un module de formation pour lequel il n'existe pratiquement aucune demande de la part des employeurs et des prestataires de services.

La plupart des initiatives visant à soutenir les bonnes pratiques ciblent ou sont principalement développées en partenariat avec des institutions du secteur public et peu avec des employeurs ou des prestataires de services du marché privé. Ce déséquilibre peut s'avérer problématique s'il met le secteur privé hors de portée du travail réalisé par les organismes de lutte contre les discriminations.

Les principaux obstacles au travail de recherche sont liés à la disponibilité des données. Les organismes ont fait part de leurs difficultés à collecter sur des données qualitatives et/ou quantitatives sur la race et l'origine ethnique, de par le faible échantillon des différents groupes ethniques repris dans les données disponibles. Certains organismes ont également relevé des attitudes négatives ou une réticence politique à reconnaître et agir contre les discriminations de ce type. Un organisme a déclaré retrouver cette attitude de déni dans les travaux d'experts reconnus (non spécialisés dans l'égalité et/ou le travail spécifique à la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique). La difficulté d'associer dans un même travail différents motifs de discrimination tels que la race et le genre et à définir clairement ce que recouvre les termes d'"origine ethnique" figurent également parmi les obstacles mentionnés.

De nombreux organismes identifient la diversité linguistique comme étant un obstacle dans leur travail de communication. La plupart traduisent leur matériel didactique le plus important et recourent à l'interprétation. Un organisme a cependant affirmé que les moyens lui faisaient défaut pour communiquer dans une langue autre que la langue nationale officielle. Deux autres voient dans le contexte social hostile un obstacle à la communication, tandis qu'un troisième désignait le déni du problème dans les médias et le monde politique. Certains organismes ont également déclaré souffrir d'un manque d'expertise en matière de communication.

Les ONG constituent un canal de communication et une source d'informations précieux pour les organismes de lutte contre les discriminations. Plusieurs organismes déclarent avoir des difficultés à communiquer avec certains groupes ethniques minoritaires et à établir des liens avec ces groupes, en particulier lorsque le secteur associatif est sous-développé. L'absence d'ONG importantes pouvant être un partenaire dans la mise en œuvre de la législation en matière d'égalité de traitement pose un problème majeur qui ne fait que s'aggraver au fil des réductions du financement public de ces organisations qui accompagnent la crise économique.

3.4 Exemples d'activités ne relevant pas du travail juridique

De nombreux organismes de lutte contre les discriminations déclarent avoir entrepris des actions innovantes dans les différents domaines de leurs activités ne relevant pas du travail juridique. Il est utile de les proposer comme sources possibles d'inspiration et d'enseignements pour leurs pairs et le monde politique. Nous présentons ci-dessous un certain nombre de ces initiatives en fonction des domaines d'activités.

Soutien aux bonnes pratiques

Quelques initiatives de soutien aux bonnes pratiques exemplaires :

- L'Institut danois des droits humains a lancé le prix MIA afin de récompenser les entreprises qui agissent en faveur de la diversité, le Laboratoire de la diversité, qui aide le personnel de direction et des ressources humaines des sociétés, la Roue de la diversité, un manuel rempli de conseils sur la promotion de la diversité et le laboratoire pour l'égalité 360 (degrés), qui entend promouvoir et intégrer l'égalité de traitement dans la prestation des services.
- Le Bureau de l'Ombudsman de Pologne a publié un manuel sur la discrimination à l'intention des forces de police.
- L'Ombudsman suédois pour la discrimination a mis au point des guides de bonnes pratiques produits à l'intention des établissements scolaires. Ils comprennent "Prévenez la discrimination – Promouvez l'égalité de traitement dans l'enseignement supérieur", "Prévenez la discrimination et le harcèlement au niveau préscolaire", "La méthode serre – niveau préscolaire" et "Des droits égaux à l'école – l'établissement d'objectifs et d'indicateurs". Il a également développé un outil internet afin d'aider les écoles à élaborer des plans d'action contre la discrimination et le harcèlement ainsi qu'une bande-dessinée sur le sujet à l'intention des élèves.
- L'Autorité irlandaise pour l'égalité a lancé un projet sur la diversité dans le milieu du travail qui consiste à aider la principale organisation représentative des employeurs à gérer un centre d'information sur les questions de diversité pour les employeurs, à soutenir l'organisation centrale des syndicats dans la gestion d'un fonds d'action permettant aux syndicats d'agir sur la diversité culturelle, à financer l'organisation d'événements par des Chambres de commerce locales favorisant la diversité au travail et d'autres secteurs, tels que les universités, ont été soutenus afin de développer des outils pour conduire l'action en matière de diversité au travail.

La recherche

Quelques initiatives de recherche exemplaires:

- Le développement par le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme d'un mécanisme de contrôle socio-économique basé sur l'origine ethnique. Il repose sur la compilation des données issues des registres nationaux et des maisons sociales, et a nécessité une collaboration étroite avec la commission nationale sur la vie privée ainsi que d'autres autorités publiques.
- Le Défenseur public des droits de la République Tchèque a lancé une initiative visant à recenser le nombre d'enfants roms au sein de l'enseignement spécialisé à la suite d'un constat de la CEDH selon laquelle de nombreux enfants roms se retrouvaient dans ce type d'enseignement¹⁵

15 Cour européenne des Droits de l'Homme, *D.H. and others v Czech Republic*, n° 57325/00, 13 novembre 2007.

- En Autriche, suite à un changement législatif en la matière, l'Ombud pour l'égalité de traitement a mis sur pied un projet d'analyse des publicités discriminatoires dans la presse prenant en considération à la fois les éléments ouvertement discriminatoires en terme de race ou d'origine ethnique et les éléments sous-jacents.
- La Commission nationale pour la promotion de l'égalité de Malte mène des recherches sur les expériences des immigrants et des groupes ethniques minoritaires en matière de logement et sur celles des propriétaires et de leurs représentants. Ces recherches permettront le développement d'un programme de formation et la production de dépliants sur les droits en matière de discrimination dans ce domaine.
- La Commission britannique pour l'égalité et les droits humains a mis au point un système de mesure permettant de suivre et de rapporter les progrès effectués sur un certains nombres d'indicateurs sur l'égalité et les droits humains. "L'égalité en Grande-Bretagne" a présenté la situation en matière d'égalité de groupes spécifiques dans des domaines tels que la santé, l'éducation, l'emploi et la sécurité physique et juridique.
- La Commission nord-irlandaise a lancé un projet de recherche dans le but de définir des normes minimales pour les différents types de logements réservés aux Gens du voyage par l'analyse des législations nationales et internationales, de l'environnement politique, de l'impact du racisme et des exemples de bonnes pratiques dans le domaine.

Communication

Quelques initiatives de communication exemplaires:

- L'Agence fédérale allemande de lutte contre la discrimination (FADA) a organisé une initiative conjointe avec le journal turc Hürriyet qui a permis aux personnes ayant souffert de discrimination de la contacter.
- Le Bureau de l'Ombudsman de Chypre a lancé trois campagnes de sensibilisation en 2005, 2007 et 2010. Des messages sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et d'autres motifs de discrimination ont été diffusés à la radio, à la télévision et dans la presse papier.
- Aux Pays-Bas, le Tribunal national pour les droits humains et l'égalité de traitement (anciennement la Commission pour l'égalité de traitement) a utilisé un dossier particulier où il avait établi une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique en le mettant au centre d'une campagne médiatique et en organisant une présentation de suivi à l'intention du personnel de la partie défenderesse.
- Le Tribunal pour l'égalité de traitement au Danemark publie un bulletin d'informations mensuel reprenant les jugements qu'il a rendus.
- En Croatie, le Bureau de l'Ombudsman a conclu un accord avec cinq ONG qui sont devenues ses antennes de contact régionales. Cet accord favorise une meilleure information des citoyens sur les problématiques liées à la discrimination.
- La Haute Commission portugaise pour l'immigration et le dialogue interculturel a organisé une conférence sur "les médias et l'immigration" et a créé le prix annuel du "Journalisme en faveur de la diversité culturelle" pour récompenser les journalistes qui rapportent une image positive des immigrés ou du dialogue interculturel.

4. Problématiques abordées dans le travail des organismes de lutte contre les discriminations

Le travail effectué par les organismes de lutte contre les discriminations sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique met en évidence une grande variété de problématiques, que l'on retrouve d'abord et avant tout dans leur travail juridique mais qu'ils traitent également dans des initiatives de recherche, dans leur travail de soutien aux bonnes pratiques auprès des employeurs et des prestataires de services et dans leurs activités de communication.

4.1 Le lieu de travail

Sur le lieu de travail, les principales problématiques de discrimination concernant la race ou l'origine ethnique traitées par les organismes concernent des procédures de recrutement, des licenciements discriminatoires et le harcèlement. D'autres sont liées aux conditions de travail, aux promotions et aux inégalités salariales. Un organisme en particulier déclare mettre un accent spécifique sur la problématique des agents temporaires.

4.2 En-dehors du marché du travail

Les organismes déclarent traiter un grand nombre de problématiques liées à la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dans la fourniture des biens et la prestation des services. Le refus d'accès à certains restaurants, hôtels ou discothèques est très courant, tout comme la discrimination au logement (particulièrement dans le secteur locatif privé), l'éducation et les services de soins de santé. Leur travail porte également sur la discrimination dans les transports publics et les services financiers et sociaux. Les problématiques principales se rapportent à l'accès et, dans une moindre mesure, au harcèlement.

4.3 Les multiples discriminations

La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique peut recouper d'autres motifs de discrimination couverts par les directives sur l'égalité de traitement. Le genre et la religion sont les motifs les plus couramment cités. Le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle sont également mentionnés. Le cas du statut socio-économique est également évoqué, particulièrement pour les Roms, mais peu d'organismes de lutte contre les discriminations disposent d'un mandat dans ce domaine.

4.4 Autres problématiques

Cinq organismes portent une attention spécifique au système pénal et particulièrement aux opérations de police. Deux de ces organismes sont également des institutions nationales en charge des droits humains et un autre est un bureau d'ombudsman. Ce domaine ne tombe généralement pas dans le mandat de la plupart des organismes de lutte contre les discriminations.

Trois organismes disent travailler sur les problématiques liées aux réfugiés et aux demandeurs d'asile. L'un d'eux est également un bureau d'ombudsman et deux autres sont des institutions nationales en charge des droits humains. Ce domaine ne ressort généralement pas du mandat de la plupart des organismes de lutte contre les discriminations.

Cinq organismes ont déclaré disposer d'un mandat légal en matière de discours et de crimes haineux. L'un d'entre eux est une institution nationale en charge des droits humains et un autre était un bureau d'ombudsman. Le travail effectué semble varier. Un organisme a ainsi déclaré avoir ouvert 248 dossiers de ce type quand un autre a signalé n'en avoir qu'un.

Peu d'organismes ont affirmé utiliser leurs prérogatives pour influencer les réponses aux discours et/ou crimes haineux. Dans certains cas, il a parfois été possible, bien que difficile, de recourir aux dispositions sur le harcèlement prévues dans la législation. Dans d'autres, les organismes ont effectué un travail de communication sur le sujet.

5. Problèmes juridiques

Dans notre enquête, les organismes de lutte contre les discriminations nous ont fait part des difficultés qu'ils rencontraient dans la mise en œuvre de la législation en vigueur au sein de leur juridiction. Les principaux problèmes sont liés aux sanctions et la nécessité pour ces dernières d'être effectives, proportionnées et dissuasives.

5.1 Sanctions

Un seul organisme considère comme efficaces, proportionnées et dissuasives les sanctions qui sont appliquées. Il relève que la compensation octroyée en cas de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique a tendance à être plus importante que pour les autres motifs de discrimination. Sept organismes n'ont envoyé aucune information à propos des sanctions.

Douze organismes ont fait état d'un manque d'efficacité, de proportionnalité et/ou de dissuasion dans les sanctions appliquées en cas de discrimination avérée. Ils considèrent surtout que les niveaux de compensation octroyés sont insuffisants. Et, il semblerait que ce soit particulièrement le cas dans des dossiers ne relevant pas du marché du travail. Ils soulignent également que dans certaines juridictions, pour les dossiers liés au marché du travail, les compensations octroyées sont fonction des revenus du plaignant, ce qui peut entraîner des sanctions non-dissuasives en cas de revenus modestes. On constate également qu'une discrimination multiple n'aboutit pas à une majoration de la compensation.

Un nombre significatif d'organismes principalement mandatés pour statuer sur les dossiers de discrimination ne disposent pas des prérogatives leur permettant d'imposer des sanctions et/ou rendre des conclusions ayant force de chose jugée. Deux organismes de ce type ont également souligné que les procédures devant les tribunaux pour obtenir compensation sont longues et laborieuses. Au niveau des sanctions, un consensus se dégage parmi les organismes ayant répondu à l'enquête pour déplorer l'impossibilité de pouvoir les imposer et/ou de rendre des jugements légalement contraignants.

Deux organismes ont proposé des recommandations au niveau des sanctions. L'une concerne la possibilité qu'aurait une Cour d'ordonner aux défendeurs déclarés coupables de discrimination de faire, après une certaine période de temps, un compte-rendu auprès de la cour ou de l'organisme de lutte contre les discriminations sur les mesures adoptées afin de se conformer au jugement et de prévenir toute discrimination ultérieure. Une autre recommandation concerne la possibilité d'émettre, sur la base d'un jugement rendu pour discrimination, des recommandations dont la portée dépasserait le simple défendeur individuel pour englober tous les employés ou les clients du secteur concerné.

Un organisme non juridictionnel a rapporté avoir pu augmenter l'impact de condamnations pour discrimination par un travail de suivi. Il rappelle que dans 70% des cas remportés, la partie défenderesse a adopté des mesures visant à remédier à la situation discriminatoire. Un autre organisme signale que les accords à l'amiable dans lesquels des employeurs et des prestataires de services s'engagent à revoir les politiques et les pratiques en vigueur et à mettre en œuvre ses recommandations s'avèrent également efficaces.

5.2 Autres problématiques

Les organismes de lutte contre les discriminations ayant participé au questionnaire ont relevé différentes problématiques additionnelles auxquelles ils doivent faire face dans l'application de la législation en matière d'égalité de traitement.

Certaines ont trait à des dispositions juridiques spécifiques:

- L'interprétation de l'accès dans le cadre de l'orientation, de la formation et de l'expérience professionnelle.
- La possibilité d'agir contre les représailles une fois la relation terminée.
- Dans un cas particulier, pour être établie, les représailles nécessitent un point de comparaison et le harcèlement ne peut être avéré que s'il "ressort de" la race ou l'origine ethnique plutôt que s'il est "influencé par" ces caractéristiques.
- Certains problèmes sont liés à la procédure juridique nationale qui oblige les organismes de lutte contre les discriminations à n'examiner des dossiers que sur la base de preuves écrites.

D'autres concernent la portée de la législation:

- Le fait que la nationalité ne fasse pas partie intégrante de ce motif de discrimination.
- La capacité à poursuivre les cas de harcèlement sur internet.
- La capacité à combattre la discrimination dans le domaine de la location
- La capacité à combattre la discrimination au sein des forces de l'ordre
- L'absence d'une prise en compte de la discrimination multiple.

D'autres encore relèvent du système judiciaire:

- Le faible niveau d'expertise en la matière au sein de la magistrature
- La mise en pratique inadéquate des obligations liées à la charge de la preuve.
- Le temps limité réservé à l'introduction des plaintes
- L'absence de normes établissant un niveau minimum d'assistance disponible pour le plaignant.
- La doctrine de l'illégalité des contrats et son impact sur la discrimination des personnes employées illégalement.

6. Conclusion

La rédaction du présent *avis* s'est déroulée au moment même où la Commission européenne prépare un rapport sur l'application de la directive 2000/43/CE. Nous espérons que ce recensement et cette analyse du travail que les organismes de lutte contre les discriminations fournissent sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique constituera une contribution utile à cette initiative.

Invités à commenter sur les possibles domaines que cette analyse pourrait utilement couvrir, les organismes sondés en ont identifiés trois:

1. *L'amélioration des dispositions existantes*

Un certain nombre d'organismes ont évoqué le besoin de dispositions plus détaillées en matière de sanctions, dont notamment l'établissement d'une gamme de sanctions dont l'application permettrait d'obtenir un changement systémique. Ils ont également cité la nécessité de dispositions plus claires en matière d'accès à l'orientation, la formation et l'expérience professionnelles et en matière de responsabilité des tiers en cas de harcèlement, ainsi que leur souhait d'être conseillés sur la mise en œuvre de l'Article 14 de la directive et sa cohérence avec les lois, règlements, dispositions administratives et accords collectifs existants.

2. *Les dispositions concernant les organismes de lutte contre les discriminations*

Plusieurs organismes ont souligné qu'il conviendrait de continuer à développer les dispositions les concernant, pour qu'elles établissent plus en détails les normes d'efficacité et d'indépendance auxquelles ils doivent répondre et pour préciser les fonctions qui leur sont à l'heure actuelle dévolues par cette directive afin que l'usage de chacune d'entre elles soit régi par un minimum de normes communes pour tous les États membres.

3. *Les dispositions à mettre à l'étude*

Plusieurs organismes ont exprimé le souhait que la directive prenne en compte le discours haineux et l'incitation à la haine fondés sur la race ou l'origine ethnique, qu'elle inclue le critère de la nationalité, qu'elle incorpore l'intersection des motifs de discrimination, du statut socio-économique, qu'elle établisse des obligations positives, en particulier en ce qui concerne les appels d'offres, l'emploi, la prestation de services et le développement des politiques dans le secteur public et enfin qu'elle permette l'action en justice par recours collectif.

Equinet s'engage à explorer davantage ces idées et à préparer, principalement dans le cadre de son groupe de travail relatif aux questions juridiques, des contributions plus détaillées à l'évaluation par la Commission européenne de la directive 2000/43/CE.

Le présent *avis* permet de tirer des enseignements utiles issus de l'expérience des pairs dans quatre domaines particuliers:

- L'importance d'une action innovante visant à combattre le haut degré de sous-déclaration de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. En parallèle, il sera nécessaire de mieux appréhender les raisons du faible taux de succès des dossiers relevant de ce motif.
- L'importance pour les organismes de lutte contre les discriminations d'ouvertement cibler le racisme et d'en promouvoir une compréhension permettant de mettre l'accent sur le racisme institutionnel.

Le travail des organismes de lutte contre les discriminations sur la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique

- L'importance de faire partager l'expertise des organismes ayant développé une expérience considérable dans la lutte contre le racisme institutionnel et d'adopter une approche plus complète regroupant la lutte contre le racisme aux niveaux individuel et institutionnel.
- La difficulté qu'il y a à adopter une approche globale du phénomène du racisme et à tirer les enseignements du travail des organismes qui sont parvenus à attirer l'attention sur des domaines cruciaux propices à la discrimination mais n'étant pas forcément inclus dans leur mandat. Ces domaines incluent entre autres la justice pénale, le système gouvernant le droit des réfugiés et des demandeurs d'asile et les phénomènes de discours et de crimes haineux.

Secrétariat d'Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Bruxelles | Belgique
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org

*Le travail des organismes de lutte contre les discriminations sur la discrimination fondée sur la
race ou l'origine ethnique*

Un avis d'Equinet | Décembre 2012

ISBN 978-92-95067-65-3

© Equinet 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Organisations membres d'Equinet

ALLEMAGNE

Agence fédérale de lutte contre les discriminations
www.antidiskriminierungsstelle.de

AUTRICHE

Barreau pour les affaires d'égalité de traitement
www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at

BELGIQUE

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme
www.diversite.be et www.diversiteit.be

BELGIQUE

Institut pour l'égalité des femmes et des hommes
<http://igvm-iefh.belgium.be>

BULGARIE

Commission pour la protection contre les discriminations
www.kzd-nondiscrimination.com

CHYPRE

Bureau du Commissaire chargé de l'administration
www.ombudsman.gov.cy

CROATIE

Bureau du Médiateur
www.ombudsman.hr

DANEMARK

Conseil pour l'égalité de traitement
www.ast.dk

DANEMARK

Institut danois pour les droits de l'homme
www.humanrights.dk

ESPAGNE

Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non-discrimination raciale ou ethnique
www.igualdadynodiscriminacion.org

ESTONIE

Commissaire en charge de l'égalité des genres et de traitement
www.sv.ee

FINLANDE

Médiateur pour l'égalité
www.tasa-arvo.fi

FINLANDE

Ombudsman pour les minorités
www.ofm.fi

FRANCE

Défenseur des droits
www.defenseurdesdroits.fr

GRECE

Ombudsman grec
www.synigoros.gr

HONGRIE

Autorité pour l'égalité de traitement
www.egyenlobanasmod.hu

HONGRIE

Cabinet du Commissaire aux droits fondamentaux
www.kisebbségiombudsman.hu

IRLANDE

Autorité pour l'égalité
www.equality.ie

ITALIE

Bureau national de lutte contre la discrimination raciale
www.unar.it

LETTONIE

Bureau de l'Ombudsman
www.tiesibsargs.lv

LITUANIE

Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances
www.lygybe.lt

LUXEMBOURG

Centre pour l'égalité de traitement
www.cet.lu

(ARYD) MACEDOINE

Commission pour la protection contre la discrimination
www.kzd.mk/mk/

MALTE

Commission nationale pour la promotion de l'égalité
www.equality.gov.mt

NORVEGE

Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination
www.ldo.no

PAYS-BAS

Institut néerlandais des droits de l'homme
www.mensenrechten.nl

POLOGNE

Bureau du Défenseur des droits humains
www.rpo.gov.pl

PORTUGAL

Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi - CITE
www.cite.gov.pt

PORTUGAL

Haute Commission à l'immigration et au dialogue inter-culturel - ACIDI
www.acidi.gov.pt

PORTUGAL

Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres
www.cig.gov.pt

REPUBLIQUE TCHEQUE

Bureau du défenseur public des droits
www.ochrance.cz

ROUMANIE

Conseil national de lutte contre la discrimination
www.cncd.org.ro

ROYAUME-UNI - GRANDE-BRETAGNE

Commission pour l'égalité et les droits de l'homme
www.equalityhumanrights.com

ROYAUME-UNI - IRLANDE DU NORD

Commission pour l'égalité en Irlande du Nord
www.equalityni.org

SERBIE

Commission pour la protection de l'égalité
www.ravnopravnost.gov.rs

SLOVAQUIE

Centre national pour les droits de l'homme
www.snslp.sk

SLOVENIE

Défenseur du principe de l'égalité
www.zagovornik.net

SUEDE

Ombudsman pour l'égalité
www.do.se

ISBN 978-92-95067-65-3

© Equinet 2012

 **Equinet**
European network
of equality bodies



www.equineteurope.org