



Prétirage

Agence des droits fondamentaux
de l'Union européenne

Rapport Annuel
2010



Agence des droits fondamentaux
de l'Union européenne

Rapport annuel

2010

Prétirage

Avant-propos

Le rapport annuel 2010 couvre les événements et les développements dans le champ des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne en 2009. C'est le premier rapport annuel à être publié après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne en décembre 2009 qui a renforcé de manière significative la protection des droits fondamentaux au niveau européen.

Ce rapport aborde toutes les questions liées aux droits fondamentaux englobant désormais l'intégralité du mandat de la FRA depuis son élargissement en mars 2007. Bien que les thématiques issues du mandat de son prédécesseur EUMC – notamment le racisme, la xénophobie et les autres questions liées aux migrants et aux minorités – continuent à occuper une place importante dans ce rapport, les domaines thématiques du cadre pluriannuel de la FRA, adopté en février 2008, sont également inclus dans ce rapport. Ceux-ci seront évoqués dans les diverses sections du rapport portant sur : la discrimination fondée sur le sexe, l'orientation sexuelle et le handicap ; les droits de l'enfant et la protection des enfants ; l'immigration et le contrôle des frontières ; le droit d'accès à la justice et la compensation des victimes ; la participation des citoyens de l'Union européenne au fonctionnement démocratique ainsi que la société d'information, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel.

L'information fournie dans ce rapport s'appuie sur les données et les renseignements recueillis par les deux groupes de collecte d'information de la FRA présents dans chaque État membre de l'Union européenne – le réseau des points focaux nationaux de RAXEN et le groupe d'experts juridiques confirmés de FRALEX – ainsi que sur les résultats de la collecte de données primaires dans le cadre des projets de recherche de l'Agence. Tout au long du rapport référence sera faite aux résultats des divers projets de recherche de l'Agence quand ceux-ci sont pertinents par rapport à la thématique traitée. Ces résultats, émanant de la recherche et de l'analyse d'experts, permettent des comparaisons entre les 27 États membres de l'Union européenne et fournissent des éléments sur lesquels peuvent se baser les politiques à venir.

Les différents mécanismes et institutions établis par le Conseil de l'Europe constituent d'autres sources d'information importantes pour ce rapport. Le projet de recherche commun à la FRA et au Conseil de l'Europe, portant sur la migration et la libre circulation des Roms et finalisé en 2009, est un exemple de leur coopération fructueuse. Au début de l'année 2010, la FRA a conclu un accord avec le greffier de la Cour européenne des droits de l'homme pour coopérer à l'élaboration d'un manuel sur la jurisprudence européenne dans le domaine de la non-discrimination. Des productions de ce type renforcent la relation complémentaire que le paysage de la protection des droits fondamentaux en Europe entretient avec les données fiables et des résultats sérieux.

Nous souhaiterions remercier le Conseil d'administration de la FRA pour son suivi diligent tout au long du processus de l'élaboration du présent rapport, ainsi que le Comité scientifique de la FRA pour son conseil avisé 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 rapport et dans le cadre d'autres projets de la FRA au cours de l'année 2009.

Ilze Brands Kehris
Présidente du
Conseil d'administration

Morten Kjaerum
Directeur de la FRA

Table des matières

AVANT-PROPOS	3
ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS	8
RÉSUMÉ	13
INTRODUCTION	23
1. LES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET LES MÉCANISMES DE RÉCLAMATION EN VERTU DE LA DIRECTIVE SUR L'ÉGALITÉ RACIALE	29
1.1. Le niveau de sensibilisation	31
1.2. Données relatives aux plaintes enregistrées par les organismes de promotion de l'égalité	36
2. VIOLENCES ET CRIMES RACISTES	39
2.1. Quels moyens pour évaluer l'ampleur et la nature réelles du problème?	39
2.2. Tendances dans les chiffres officiels de la criminalité raciste	39
2.3. Tendances concernant l'antisémitisme	42
2.4. Tendances concernant l'extrémisme de droite	43
2.5. EU-MIDIS, ou comment combler le déficit de l'état actuel des connaissances	44
2.6. Des évolutions encourageantes ?	50
3. QUATRE DOMAINES DE LA VIE SOCIALE	51
3.1. Racisme et discrimination en matière d'emploi	53
3.1.1. Preuves statistiques indirectes de la discrimination	54
3.1.2. Incidents et cas de discrimination	54
3.1.3. Enquêtes auprès des minorités et de la population majoritaire	56
3.1.4. Tests de discrimination	58
3.1.5. Recrutement informel	59
3.1.6. Symboles religieux et culturels au travail	59
3.1.7. Statistiques et suivi de la composition ethnique	61
3.1.8. Discrimination juridique	62
3.1.9. Exploitation extrême	63
3.2. Racisme et discrimination en matière de logement	66
3.2.1. Résultats des recherches	66
3.2.2. Discrimination et annonces	68
3.2.3. Les conditions de logement des communautés de Roms et Travellers	69
3.2.4. Restrictions dans l'accès au logement	71

3.3.	Racisme et discrimination en matière d'éducation	73
3.3.1.	Accès à l'éducation	73
3.3.2.	Incidents racistes et pratiques discriminatoires.....	76
3.3.3.	Inégalités dans l'éducation.....	77
3.3.4.	Questions et débats concernant la discrimination et l'exclusion dans l'éducation	78
3.3.5.	Mesures d'appui et bonnes pratiques.....	81
3.4.	Racisme et discrimination dans le secteur de la santé.....	84
3.4.1.	L'accès aux soins de santé pour les immigrés en situation irrégulière et les demandeurs d'asile	84
3.4.2.	La santé des Roms	87
3.4.3.	La médiation culturelle	88
3.4.4.	Accès aux services de santé mentale	90
3.5.	Problèmes rencontrés par les migrants et les membres d'une minorité dans d'autres domaines de la vie sociale	91
3.5.1.	La participation à la vie politique (élections).....	91
3.5.2.	La présence dans les administrations publiques.....	92
3.5.3.	Questions des symboles religieux et culturels	94
3.5.4.	Les langues des minorités et barrières linguistiques	96
3.5.5.	Les discours hostiles aux minorités, y compris lors des élections.....	100
3.5.6.	Les Roms et la reconnaissance de mariage	101
3.5.7.	Une approche de diversité envers les minorités	101
4.	L'ÉGALITÉ ET LA NON-DISCRIMINATION	103
4.1.	La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre	103
4.2.	La discrimination fondée sur le handicap	106
4.2.1.	La Convention relative aux droits des personnes handicapées	107
4.2.2.	Définir le handicap	107
4.2.3.	Progrès réalisés en vue de l'adoption d'une directive « transversale ».....	108
4.3.	Développements relatifs à l'égalité.....	108
4.3.1.	Communication de la Commission sur les inégalités de santé.....	108
4.3.2.	Renforcer la législation	109
4.3.3.	Lier l'origine ethnique et la nationalité	111
4.3.4.	Le renforcement de la société civile	112
4.3.5.	L'égalité de traitement entre les femmes et les hommes.....	113
4.3.6.	Mesures de discrimination positive.....	115
5.	LES DROITS DE L'ENFANT ET SA PROTECTION	117
5.1.	Le cadre légal.....	117
5.1.1.	Les Conventions de l'ONU et les lignes directrices	117
5.1.2.	Les approches politiques intégrées de l'UE	118

5.2.	Veiller à la protection de l'enfance et au bien-être	120
5.2.1.	Etablir un cadre d'analyse	120
5.2.2.	La prise en charge et la prévention de la violence contre les enfants.....	122
5.3.	Évolutions au niveau de l'UE et au niveau national	126
5.3.1.	Les propositions de la Commission.....	126
5.3.2.	La protection au niveau des États membres.....	128
5.3.3.	Les autorités spéciales pour les enfants et la jeunesse	129
5.3.4.	Bonnes pratiques	130
6.	L'IMMIGRATION ET LE CONTRÔLE AUX FRONTIÈRES.....	132
6.1.	Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des immigrés	132
6.1.1.	Évolutions juridiques	135
6.1.2.	Bonnes pratiques	143
6.2.	Visas et contrôle aux frontières.....	145
6.2.1.	Évolutions juridiques	145
6.2.2.	Bonnes pratiques	147
7.	L'ACCÈS À LA JUSTICE ET LA COMPENSATION DES VICTIMES .	149
7.1.	L'accès à une justice efficace et indépendante.....	149
7.1.1.	Évolutions juridiques	150
7.1.2.	Bonnes pratiques	151
7.2.	L'indemnisation des victimes	152
7.2.1.	Évolutions juridiques	152
7.2.2.	Bonnes pratiques	154
8.	LA PARTICIPATION CITOYENNE AU FONCTIONNEMENT DÉMOCRATIQUE DE L'UNION.....	156
8.1.	Évolutions juridiques	157
8.2.	Bonnes pratiques	157
9.	LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION, LE RESPECT DE LA VIE PRIVÉE ET LA PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL.....	159
9.1.	Évolutions juridiques	162
9.2.	Bonnes pratiques	167
	CONCLUSIONS	169
	ANNEXE 1: INSTRUMENTS INTERNATIONAUX DES DROITS DE L'HOMME	181
	ANNEXE 2: NOMS ET CODES DE PAYS	188

Acronymes et abréviations

ADB	Agences locales et régionales de lutte contre la discrimination, Pays-Bas
ADNB	<i>Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung</i> , (Office berlinois de lutte contre la discrimination, Allemagne)
ALARM	<i>Action pour le Logement Accessible aux Réfugiés à Molenbeek</i> (Belgique)
ASGI	<i>Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione</i> (Association pour les études juridiques sur l'immigration, Italie)
BBC	<i>British Broadcasting Corporation</i> (Société britannique de radiodiffusion et télévision)
BGG	<i>Behindertengleichstellungsgesetz</i> (Loi sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées, Allemagne)
BHC	<i>Bulgarian Helsinki Committee</i> (Comité d'Helsinki en Bulgarie)
BMFSFJ	<i>Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend</i> (Ministère fédéral de la famille, des seniors, des femmes et de la jeunesse, Allemagne)
BMUKK	<i>Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur</i> (Ministère de l'éducation, des arts et de la culture, Autriche)
CCMN	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
CDE	Convention relative aux droits de l'enfant
CDPH	Convention relative aux droits des personnes handicapées
CECLR	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Belgique
CEDAW	<i>United Nations Committee on the Elimination of Discrimination against Women</i> (Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes)
CEDH	Convention européenne des droits de l'homme

CELRM	Charte européenne des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe
CERD	Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne (anciennement Cour de justice des Communautés européennes ou CJCE)
CMU	Couverture Maladie Universelle (France)
CNPD	Commission nationale à la protection des données (Luxembourg)
CPT	Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants
CouEDH	Cour européenne des droits de l'homme
DACoRD	<i>Dokumentations- og rådgivningscenteret om racediskrimination</i> (Centre de documentation et de conseil sur la discrimination raciale, Danemark)
DIER	<i>Department of Industrial and Employment Relations</i> (Département de l'industrie et du travail, Malte)
DIHR	<i>Institut for Menneskerettigheder</i> (Institut danois pour les droits de l'homme)
EAD	<i>Impulsbeleid Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit</i> (Impulsion politique pour une participation proportionnelle au travail et la diversité, Belgique)
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
EHRC	<i>Equality and Human Rights Commission</i> (Commission de l'égalité et des droits de l'homme, Royaume-Uni)
ENOC	<i>European Network of Ombudspersons for Children</i> (Réseau européen des médiateurs pour enfants)

ERA	<i>Equality & Rights Alliance</i> (Alliance pour l'égalité et les droits, Irlande)
ETC	<i>Commissie gelijke behandeling</i> (Commission de l'égalité des chances, Pays-Bas)
EU-MIDIS	<i>European Union Minorities and Discrimination Survey</i> (Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (FRA))
FPG	<i>Fremdenpolizeigesetz</i> (Loi relative au traitement des étrangers par la police, Autriche)
FRA	Agence des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne
FRALEX	<i>Fundamental Rights Agency Legal Experts</i> (Experts juridiques de l'Agence des Droits Fondamentaux (FRA))
HALDE	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (France)
HCR	Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés
HCNM	Le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales
HSB	<i>Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsförening</i> (Société d'épargne et de construction de locataires, Suède)
INED	Institut national d'études démographiques (France)
INT	Inspection nationale du travail
LGBT	Personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transgenres
LIBE	Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures du Parlement européen
LRC	<i>Law Reform Commission</i> (Commission de réforme du droit, Irlande)
MAF	Cadre pluriannuel de la FRA
MAT	<i>Muslim Arbitration Tribunal</i> (Tribunal d'arbitrage musulman, Royaume-Uni)
MOC	Méthode ouverte de coordination

NCCRI	<i>National Consultative Committee on Racism and Interculturalism</i> (Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalité, Irlande)
ODIHR	Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme de l'OSCE
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
RAXEN	Réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie (FRA)
REM	Réseau européen des migrations
SPRAR	<i>Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati</i> (Système de protection pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, Italie)
StPO	<i>Strafprozessordnung</i> (Code de procédure pénale, Allemagne)
TUE	Traité sur l'Union européenne
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'enfance
VCA	Victims of Crime Act ou <i>Verbrechensopfergesetz VOG</i> (Loi sur les victimes de crimes, Autriche)
VDI	<i>Valsts Darba inspekcija</i> (inspection nationale du travail, Lettonie)
ZfT	<i>Zentrum für Türkeistudien</i> (Centre pour les études turques, Allemagne)
ZPO	<i>Zivilprozessordnung</i> (Code de procédure civile, Autriche)

Résumé

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne fin 2009 a considérablement renforcé la protection des droits fondamentaux à l'échelle européenne. En vertu des nouveaux traités sur l'Union européenne (UE), la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est devenue juridiquement contraignante. Elle expose dans un seul et unique texte tout l'éventail des droits civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens et de toutes les personnes qui résident dans l'UE. Dans ce contexte, le rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) aborde les événements et les développements dans le champ des droits fondamentaux au sein de l'UE en 2009.

Organismes de promotion de l'égalité et mécanismes de réclamation

La directive 2000/43/CE sur l'égalité raciale, le plus important texte législatif communautaire de lutte contre la discrimination fondée sur la « race » et l'origine ethnique, a été adoptée en 2000. La directive impose aux États membres l'obligation légale de désigner un organisme de promotion de l'égalité de traitement sans discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique. Certains États membres ont toutefois été lents à remplir cette obligation. Fin 2009, on constatait encore des exemples d'absence d'organisme de promotion de l'égalité, ou des cas où cet organisme était si récent qu'il n'avait pas eu le temps d'acquérir sa pleine efficacité opérationnelle. La faiblesse des ressources humaines et financières mises à la disposition de plusieurs de ces organismes reflète la tiédeur de l'engagement des États membres à leur égard.

Des enquêtes réalisées en 2009 indiquent que le public est généralement peu sensibilisé quant à l'existence des organismes de promotion de l'égalité et que les groupes minoritaires le sont encore moins que l'ensemble de la population. Le nombre de plaintes pour discrimination déposées auprès des organismes de promotion de l'égalité est resté faible en 2009, alors que l'enquête EU-MIDIS – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination que la FRA a réalisée en 2008 et publiée en 2009 – montre que de très nombreux migrants et membres de groupes minoritaires interviewés ont déclaré avoir été victimes de discrimination au cours des 12 mois précédents.

Violences et crimes racistes

Dans l'ensemble de l'UE, la collecte et la disponibilité publique de données officielles de justice pénale sur les délits racistes continuent à varier de manière significative d'un État membre à l'autre. Certains États membres ne publient aucune donnée du tout et seuls la Finlande, le Royaume-Uni et la Suède collectent et publient régulièrement des données exhaustives. Pendant la période 2000-2008, 10 des 12 États membres qui collectent suffisamment de données de

justice pénale sur les crimes racistes pour pouvoir entreprendre une analyse des tendances ont constaté une hausse des crimes racistes enregistrés.

Les lacunes dans la collecte de données sur les crimes racistes dans la majorité des États membres sont l'une des raisons qui ont motivé l'enquête EU-MIDIS sur les migrants et minorités dans l'UE. Les résultats de l'enquête EU-MIDIS contrastent fortement avec l'absence ou le dénombrement incomplet de données sur les crimes racistes dans la majorité des États membres de l'UE. Ainsi, 18 % de tous les Roms et 18 % de tous les Africains subsahariens interrogés dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS déclarent avoir subi, au cours des 12 derniers mois, au moins une agression, une menace ou un grave harcèlement qu'ils considèrent motivés par le racisme.

Seulement certains États membres collectent des données de justice pénale sur les crimes motivés par l'extrémisme de droite, et il est clair que la portée de la collecte des données devrait être plus large que cette vision. Les données fournies par l'enquête EU-MIDIS montrent clairement que les auteurs d'attaques racistes sont souvent des personnes « ordinaires », par exemple, un voisin, un client ou un collègue, tandis que les membres de groupes d'extrême-droite n'ont été identifiés en tant qu'agresseurs que dans un nombre limité d'incidents.

Discrimination ethnique en matière d'emploi

En 2009, l'emploi a continué d'être identifié comme étant le secteur de la vie sociale le plus affecté par la discrimination raciale et/ou ethnique. Certains modèles statistiques constituent des indicateurs indirects de discrimination et font apparaître l'inégalité entre migrants/minorités et la population majoritaire malgré l'équivalence des qualifications et d'autres critères pertinents. La preuve directe est fournie par les incidents de discrimination, qui vont du refus d'embauche à cause de l'origine ethnique ou de la couleur de peau, au harcèlement raciste sur le lieu de travail. Des enquêtes sur les minorités dans plusieurs pays révèlent des expériences subjectives de discrimination au travail, ou lors de la recherche d'un emploi. D'autres enquêtes dans plusieurs autres pays font état, de la part de répondants issus de la population majoritaire, d'attitudes négatives à l'égard du recrutement ou du fait de travailler avec des personnes immigrées ou issues d'une minorité.

Dans certains pays, on trouve des annonces d'emploi clairement rédigées de manière à écarter les candidats issus de minorités. On relève également des plaintes concernant des exigences linguistiques superflues conditionnant l'obtention d'un emploi dans plusieurs pays, ce qui suggère une manœuvre de discrimination indirecte fondée sur l'ethnicité. En 2009, des cas de « législation discriminatoire » envers des ressortissants étrangers en séjour légal ont été constatés. Ces ressortissants – en l'occurrence des infirmières dans un hôpital – se sont vu refuser des opportunités d'emploi dans le secteur public.

On enregistre également cette année de très nombreux cas d'exploitation à un degré extrême de travailleurs migrants – des abus rendus possibles par la vulnérabilité juridique des victimes. Il existe des descriptions de nombreux cas de travailleurs précaires victimes d'une série d'injustices, y compris d'insultes et de harcèlement. Ces travailleurs ont souvent été contraints de travailler pendant de très longues heures dans des conditions insalubres en violation du droit du travail, en étant rémunérés au-dessous du minimum établi par les conventions collectives et privés de droit au congé de maladie. On rapporte, en outre, des cas de travailleurs dont le passeport a été confisqué, qui sont confinés dans un local misérable et privés de la liberté de partir ou dont le salaire est amputé du coût de leur logement médiocre et de leur nourriture.

Discrimination ethnique en matière de logement

En matière d'accès au logement, certains parallèles peuvent être établis avec le secteur de l'emploi. La preuve indirecte de discrimination ethnique dans ce domaine est fournie par les modèles statistiques d'inégalité et la preuve directe par les projets de recherche spécifiques, notamment les expériences de testing par couple appariés. Dans les deux secteurs, les annonces ouvertement discriminatoires sont un problème persistant.

De même que dans les années précédentes, les Roms et les Travellers sont le groupe le plus constamment désavantagé en matière de logement privé et public. Un rapport de la FRA publié en 2009 montre que ce problème affecte l'ensemble de l'UE. Une série de rapports par État membre produits en 2009 par les organismes internationaux – notamment la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) – attirent l'attention sur la marginalisation sociale et la discrimination constante en matière de logement que subissent les Roms en Bulgarie, en Finlande, en Grèce, en Pologne, en République tchèque et en Slovaquie.

Discrimination ethnique en matière d'éducation

Bien que l'accès à l'éducation soit légalement libre dans les États membres de l'UE, dans la pratique les groupes vulnérables comme les demandeurs d'asile, les migrants « sans papiers » ou les minorités linguistiques sont confrontés à de nombreuses difficultés lorsqu'ils veulent accéder à une éducation de qualité. Parallèlement, certains efforts sont faits en faveur d'un accès plus facile et plus équitable à l'éducation.

Dans de nombreux États membres de l'UE, on constate un écart considérable des performances entre les étudiants issus de la population majoritaire et ceux issus de familles migrantes ou de groupes minoritaires. Ces écarts de performances peuvent en partie être attribués aux systèmes scolaires qui ne compensent pas les différences socio-économiques ni les différences de connaissances linguistiques. Mais ces différences de performances peuvent

aussi être le résultat d'une ségrégation au sein des écoles et de pratiques discriminatoires de la part des autorités scolaires.

En 2009, les institutions publiques et les organisations de la société civile des États membres ont mis en place une série de mesures de soutien et d'activités de bonnes pratiques en faveur du secteur de l'éducation. Parmi ces mesures et activités, on peut citer les suivantes: formation des enseignants aux questions interculturelles et matériel d'appui; formation des enseignants aux nouvelles approches de l'éducation aux droits de l'homme et à la question de l'Holocauste; formation d'aides-enseignants roms; assistance éducative et linguistique à l'apprentissage pour les migrants, les minorités, les demandeurs d'asile, les réfugiés et les élèves ayant des difficultés linguistiques ou d'apprentissage; étude d'impact des mesures spéciales de soutien aux élèves ayant des difficultés linguistiques ou d'apprentissage; projets d'intégration dans les écoles; projets de déségrégation; projets de sensibilisation à la diversité et à l'anti-discrimination; attribution à des Roms de places dans l'éducation ou pour des stages de formation.

Discrimination ethnique dans le secteur de la santé

Les personnes les plus affectées par la difficulté d'exercer leur droit aux soins de santé sont les migrants irréguliers et les demandeurs d'asile dont la demande a été rejetée, ainsi que les Roms. En théorie, les migrants irréguliers devraient bénéficier du libre accès aux soins de santé d'urgence, comme les demandeurs d'asile qui devraient au moins bénéficier du traitement de base des maladies. Mais en pratique, il peut y avoir des problèmes pour accéder aux services de soins. Il arrive que le personnel médical fasse barrage à l'accès des migrants irréguliers et des demandeurs d'asile aux soins médicaux. En outre, on évoque des cas de migrants sans papiers dénoncés à la police par le personnel médical alors qu'ils tentent d'accéder à des services médicaux d'urgence.

De plus, les réfugiés et demandeurs d'asile peuvent être confrontés à des obstacles administratifs comme la complexité des procédures d'application et la lenteur des processus. Parmi les groupes vulnérables et les migrants en situation régulière existe également un problème de manque de sensibilisation au droit d'accès aux soins de santé. Ceci est souvent dû au manque de compréhension du système médical du pays hôte et à des aptitudes de communication insuffisantes.

Dans les pays comptant une importante population de Roms, certains rapports font état de la discrimination dont ceux-ci font l'objet en matière de soins de santé; il ressort de l'enquête EU-MIDIS 2009 de la FRA que 17 % des répondants roms disent avoir ressenti une discrimination négative de la part de membres de personnel médical au cours des 12 derniers mois.

Il existe des obstacles pratiques à l'accès aux services médicaux des populations culturellement différentes. Les problèmes de langue ou le manque de sensibilité culturelle dans le cadre des services de santé peuvent entraîner à des cas de

discrimination directe ou indirecte. Dans certains pays, des problèmes de disponibilité d'interprètes sont rapportés, et certains États membres ne fournissent toujours pas d'informations générales en langues étrangères sur leur système de soins de santé.

La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

Le dernier rapport annuel décrivait les deux rapports fondamentaux publiés en 2009 par la FRA sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, en mettant en lumière, entre autres, les inadéquations et les incohérences de la législation visant à protéger les personnes LGBT (lesbiennes, gays, hétérosexuels et transgenres) de la discrimination, et la mesure dans laquelle cette discrimination a un impact sur leur vie. Cette année, le rapport annuel peut faire état de développements positifs et négatifs dans divers États membres de l'UE. En Autriche, en Slovénie et en Suède, par exemple, des mesures gouvernementales ont été prises ou des décisions de justice ont été prononcées en 2009 afin de renforcer les droits des partenaires civils du même sexe. En revanche, des décisions de justice ont été prises dans l'autre sens en Italie, en Lituanie et en Roumanie. De tels développements peuvent avoir des implications relativement à l'exercice des droits conférés par la législation communautaire.

Le handicap

La Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée par la résolution n° 61/106 du 13 décembre 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies (ONU), est entrée en vigueur le 3 mai 2008. Fin 2009, 12 États membres de l'UE l'avaient ratifiée, suivi par trois autres États membres en 2010. Certains États membres ont pris diverses initiatives législatives afin de se conformer à la convention. Toutefois, aucun accord n'a été conclu en 2009 concernant une proposition de la Commission européenne d'une nouvelle directive « transversale ». Cette directive offrirait une protection contre la discrimination fondée sur le handicap, la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle dans des secteurs autres que celui de l'emploi.

Les mesures de discrimination positive

Dans le contexte de l'inégalité, de l'exclusion ou de la discrimination que subissent divers groupes sociaux dans l'UE, différentes initiatives d'action positive ont été prises dans de nombreux États membres en 2009. Des mesures d'action positive en faveur des Roms, par exemple, sont en ligne avec la recommandation du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) de l'ONU, selon laquelle les États parties à la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale doivent « prendre des mesures spéciales destinées à promouvoir l'emploi des Roms dans l'administration et les institutions publiques, ainsi que dans les entreprises privées ». Un exemple de ce type d'action en 2009 est donné par la Hongrie, où le premier ministre a annoncé un plan gouvernemental visant à

offrir 200 postes de travail à des experts d'origine rom dans l'administration publique à compter de janvier 2010.

Aux Pays-Bas, l'obligation positive qui impose aux employeurs de créer des conditions favorisant l'égalité de traitement a été renforcée en 2009, dans le contexte de la politique objective existante selon laquelle, dans le secteur public, la proportion de personnel issu d'une minorité ethnique (« population allochtone ») devrait finalement augmenter de 50 %. En l'occurrence, la moitié des postes de stagiaires dans le service public ont été attribués aux minorités ethniques. Au Royaume-Uni, une nouvelle commission de la Chambre des communes a été créée; elle a pour tâche de formuler des recommandations en vue de remédier à la sous-représentation des femmes, des minorités ethniques et des personnes handicapées à la Chambre des communes.

À Chypre, une action positive décisive dans le domaine du handicap a été inscrite à l'ordre du jour en 2009, avec l'ouverture de discussions sur une loi introduisant des dispositions spéciales relatives à l'embauche de personnes handicapées dans le secteur public, notamment des quotas d'emploi de personnes handicapées.

Dans deux États membres, des décisions des Cours constitutionnelles ont soutenu le principe de l'action positive. En Espagne, la Cour a rejeté la plainte selon laquelle l'établissement de quotas de genre pour les listes électorales constituait une violation des principes constitutionnels de mérite et de capacité. De même, la Cour constitutionnelle slovène a rejeté une plainte selon laquelle une loi qui fixe une proportion minimale d'employés handicapés constitue une interférence disproportionnée dans la liberté des employeurs. Ces cas illustrent une reconnaissance croissante du fait que le « mérite » pourrait être un critère faussement neutre et que des mesures d'action positive seront nécessaires afin d'appliquer le principe de non-discrimination de manière efficace.

Les droits de l'enfant

L'année 2009, qui marquait le 20^e anniversaire de l'adoption de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, a montré que les enfants continuent trop souvent à rester dans une position vulnérable en ce qui concerne leurs droits fondamentaux. Malgré l'obligation imposée à tous les États parties à la Convention de respecter et garantir les droits de chaque enfant dépendant de leur juridiction sans discrimination d'aucune sorte, les enfants sont souvent privés de l'exercice de leurs droits fondamentaux. Ceci inclut l'accès à l'éducation, influencé par les diverses formes de discrimination auxquelles les enfants sont soumis. Ceci n'est pas seulement lié à leur situation personnelle, mais également à celle de leurs parents ou de leurs tuteurs légaux.

À l'échelle de l'UE, la Présidence suédoise a été marquée par la grande importance accordée aux droits de l'enfant dans l'adoption du nouveau programme pluriannuel du Conseil européen – le programme de Stockholm – qui définit le travail de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires

intérieures pour la période 2010-2014. Le programme souligne que les droits de l'enfant concernent toutes les domaines politiques de l'UE, et qu'ils doivent être systématiquement et stratégiquement pris en compte afin de garantir une approche intégrée.

Bien que, parmi les États membres de l'UE, seuls le Danemark et la Grèce aient ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels – un instrument signé par tous les États membres sauf la Hongrie, la Lettonie, Malte et la République tchèque – des progrès significatifs ont été réalisés dans plusieurs États membres de l'UE en matière de protection des droits des enfants, parfois par anticipation de la ratification de cette convention.

Immigration et rétention

Les conditions de rétention dans les centres de migrants irréguliers et de demandeurs d'asile ont continué à susciter de profondes préoccupations en 2009. Ainsi, en juin 2009 au Danemark, un rapport sur les conditions de vie des demandeurs d'asile refusés contient des recommandations en faveur de l'amélioration de ces conditions. *Amnesty International* a publié une déclaration sur le traitement des immigrants retenus en Finlande en vertu de la loi sur les étrangers, demandant que la rétention soit une mesure applicable en dernier ressort. Médecins Sans Frontières a publié en 2009 un document d'information critique sur les conditions appliquées aux migrants sans papiers et aux demandeurs d'asile dans les centres de rétention à Malte, et la Cour européenne de droits de l'homme a estimé dans deux cas (dont au moins un concernait un demandeur d'asile) que les conditions de rétention en Grèce représentent un traitement dégradant et une violation de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et de tout traitement ou punition inhumain(e) ou dégradant(e)). Le nombre d'enfants retenus dans ces centres est en augmentation dans certains pays, comme indiqué dans un rapport néerlandais publié en 2009. Des préoccupations relatives à la rétention d'enfants dans d'autres pays ont également été rapportées.

Emploi de travailleurs en séjour irrégulier

Un certain nombre de développements ont eu lieu en 2009 dans ce domaine au niveau de l'UE. La directive 2009/52/CE prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier, doit être mise en œuvre d'ici à juillet 2011. Des rapports font état des diverses raisons pour lesquelles les travailleurs migrants (qu'ils résident de manière illégale ou non dans un pays) peuvent considérer qu'il est difficile de se défendre même contre des conditions de travail équivalant à de l'exploitation. Tout d'abord, il est difficile de dénoncer les employeurs qui embauchent des ressortissants de pays tiers en séjour illégal parce que ces personnes illégalement employées risquent d'être expulsées du territoire national si elles contactent les autorités. Elles sont confrontées à la même difficulté si elles tentent de se défendre devant un

tribunal au sujet de leurs conditions de travail, même si elles sont officiellement habilitées à le faire.

Pour cette raison, les États membres de l'UE devraient faire usage de l'ensemble des possibilités offertes par l'article 13, paragraphe 4, de la directive prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier. Cette directive oblige les États membres de déterminer les conditions sous lesquelles ils accorderont un droit de séjour temporaire, similaire à ce qui est déjà établi dans la directive 2004/81/CE pour les victimes de traite. Il est également essentiel que les États membres mettent en place des mécanismes de plainte efficaces qui permettront aux ressortissants de pays tiers de porter plaintes directement ou par l'intermédiaire des parties tiers telles que les syndicats ou autres associations. En Belgique, des ONG ont proposé que les inspections visant à lutter contre les violations du droit du travail n'entraînent plus l'envoi d'une notification au service compétent du ministère de l'intérieur concernant la présence de travailleurs en séjour illégal. Cette proposition reviendrait à imiter les pratiques appliquées en Finlande, où les autorités responsables de la sécurité et de la santé au travail ne sont pas tenues d'informer la police des pratiques d'emploi abusives qu'elles constatent, même lorsque les victimes sont des ressortissants de pays tiers travaillant sans permis de travail.

En Allemagne, certains syndicats soutiennent les migrants irréguliers en négociant avec les employeurs sans passer par les tribunaux et en évitant ainsi le risque que le travailleur soit expulsé après avoir déposé une plainte. Dans d'autres pays, il est possible, sur la base de la législation existante, d'accorder des permis de séjour à titre exceptionnel à des étrangers en échange de leur coopération avec la justice, à l'instar de ce qui se fait pour les victimes du trafic d'êtres humains.

Le régime d'asile européen commun

Au cours de la période 2008-2009, la Commission a présenté plusieurs propositions concernant l'établissement de la deuxième phase du système européen commun d'asile et les questions liées pour garantir un niveau de protection amélioré et plus harmonisé. La proposition d'amendement du règlement Eurodac vise à assurer une utilisation plus efficace de la base de données Eurodac et une meilleure prise en compte des préoccupations en matière de protection de données.

La proposition d'amendement du règlement de Dublin inclut de nouvelles règles sur la rétention de personnes en vertu de la procédure de Dublin. De plus, elle prévoit la possibilité de suspendre les transferts vers un État membre dans les deux cas suivants : premièrement, si l'État membre est confronté à des difficultés particulières de capacités de réception dues à un grand nombre de demandes d'asile ou, deuxièmement, s'il ne se conforme pas aux normes européennes en matière d'asile telles qu'elles sont définies dans les instruments

pertinents. Les règlements concernant les membres d'une famille et les mineurs non accompagnés ont été changés pour que les personnes concernées puissent bénéficier.

La proposition de modifier la directive sur les conditions de réception des demandeurs d'asile introduit de nouvelles règles sur la rétention basées sur les lignes directrices du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Cette proposition prévoit également le renforcement des normes en matière de traitement des besoins des personnes vulnérables, d'accès à l'emploi, de soutien matériel et de soins de santé. Les propositions visant à réformer les directives « procédures d'asile » et « qualification » (octobre 2009) suggèrent, entre autres, une formulation plus stricte en ce qui concerne la persécution fondée sur le genre, le rapprochement des droits des réfugiés et de ceux des bénéficiaires de la protection subsidiaire, l'introduction d'un principe général d'effet suspensif automatique conforme à l'évolution de la jurisprudence et la réduction des motifs pour lesquels un entretien personnel d'asile peut être omis.

En mai 2010, la proposition de la Commission d'un règlement visant à établir un Bureau européen d'appui en matière d'asile a été formellement adoptée. Le bureau contribuera à renforcer la coopération pratique des États membres en matière d'asile et sera entièrement opérationnel un an après l'entrée en vigueur du règlement.

La plupart des propositions ci-dessus ont fait l'objet de discussions au Parlement européen et au Conseil tout au long de 2010. Globalement, les propositions de la Commission sont les bienvenues en termes de droits fondamentaux.

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

L'UE, qui a joué un rôle important en pilotant le développement et l'introduction de lois nationales sur la protection des données dans un certain nombre de régimes juridiques de ses États membres, continue à promouvoir l'élaboration de standards internationaux en matière de protection des données à caractère personnel. C'est un des objectifs principaux établis par l'Union dans le programme de Stockholm qui a été adopté au mois de décembre 2009. Le programme appelle à la mise en place d'un régime de protection complet de la vie privée et des données à caractère personnel. Au cours des deux dernières années, les institutions et organismes de l'UE ont initié plusieurs actions dans le domaine de la protection de données en se concentrant sur des aspects spécifiques, notamment la connaissance des droits, la lutte contre la cybercriminalité et les services des réseaux sociaux.

Plusieurs évolutions importantes en termes de législation ont été enregistrées au niveau national pendant 2009, visant principalement à intégrer les principes de base pour la protection des données dans divers lois (par exemple, dans la

législation du travail et celle des réseaux de la communication électronique). L'évolution la plus significative cependant a eu lieu dans le domaine de la conservation de données. En 2009, la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE) a confirmé que la base juridique sur laquelle la directive avait été adoptée en 2006 était appropriée. Par ailleurs, la Commission européenne a entamé des procédures d'infraction contre plusieurs États membres qui ont retardé la transposition de la directive dans le droit national et a obtenu des arrêts favorables de la CJUE contre ces États membres. De plus, dans le cas de la Roumanie et de l'Allemagne, les Cours constitutionnelles respectives ont déclaré inconstitutionnelle la loi nationale mettant en œuvre la directive sur la conservation des données sous leurs formes actuelles. Dans quelques pays membres, la société civile, ainsi que des entreprises de télécommunication et des fournisseurs d'accès à internet, ont exprimé un certain mécontentement concernant les effets de la législation sur la conservation des données.

Introduction

Les implications du traité de Lisbonne

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à la fin de l'année 2009 a renforcé, de manière significative, la protection des droits fondamentaux au niveau européen. En effet, le traité offre un ensemble d'innovations positives dans le domaine du travail législatif, des valeurs et de l'accès à la justice – ceux-ci étant directement lié aux droits fondamentaux.

En premier lieu, les nouveaux traités de l'Union européenne (UE) soulignent la les valeurs fondatrices de l'Union. La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne est, désormais, juridiquement contraignante. Pour la première fois dans l'histoire de l'UE, la Charte expose dans un seul et unique texte tout l'éventail des droits civils, politiques, économiques et sociaux des citoyens européens et de toutes les personnes résidant dans l'UE. La Charte des droits fondamentaux prévoit explicitement que l'« Union respecte la diversité culturelle, religieuse et linguistique »,¹ et que « toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle » est interdite.²

Avec le traité de Lisbonne, le droit primaire européen fait, pour la première fois, référence aux « personnes appartenant à des minorités »³ et à l'« appartenance à [des] minorité[s] nationale[s] »⁴. Dans sa nouvelle version, l'article 2 du traité sur l'Union européenne parle d'une Union fondée, entre autres, sur le « respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités ». Les représentants des États membres ont ainsi confirmé que les droits des personnes appartenant à des minorités constituaient des valeurs « communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme [...] »⁵.

Malgré tout, l'UE n'est pas compétente pour légiférer sur les « droits des minorités » au sens strict. Le traité ne donne pas de définition de ce qu'est une minorité. Ces nouvelles références notables peuvent toutefois être perçues comme indiquant clairement que le droit primaire de l'UE reconnaît l'appartenance à une minorité comme facteur déterminant de la situation personnelle de chaque être humain. Le contexte des différents groupes

¹ Voir l'article 22 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

² Voir l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux.

³ Voir l'article 2 du TUE tel que modifié par le traité de Lisbonne.

⁴ Voir l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux.

⁵ Voir l'article 2 du TUE tel que modifié par le traité de Lisbonne.

d'appartenance ethnique, linguistique ou religieuse ainsi que de toute autre minorité représente des défis singuliers et appelle des réponses distinctes sur les plans juridiques et politiques à propos desquels l'UE détient (pour une partie seulement) les leviers d'intervention⁶.

Les traités de l'UE ont également pour objectif d'assurer des fondements essentiels afin de mieux légiférer, en particulier dans le domaine de la lutte contre la discrimination où l'Union s'est fixé une nouvelle obligation transversale : « Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union cherche à combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle »⁷. Cette obligation s'applique sans aucune exception en ce qui concerne le droit de l'UE, et il sera donc important de rappeler sans cesse les institutions de l'UE à cette nouvelle obligation explicite. En outre, le traité de Lisbonne invite les institutions de l'UE à entretenir « un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile »⁸. Il est explicitement mentionné qu'« en vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission européenne procède à de larges consultations des parties concernées »⁹.

L'initiative citoyenne nouvellement introduite va ajouter la nouvelle facette d'une démocratie participative à côté de la démocratie représentative au niveau européen. Cela pourrait favoriser un plus grand débat transnational sur les questions liées aux droits fondamentaux en Europe. À l'avenir, un million de citoyens – moins d'un quart de un pour cent de tous les citoyens de l'UE – peut inviter la Commission à soumettre « une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application des traités »¹⁰.

Mieux légiférer pourra bénéficier les institutions de l'UE si elles s'appuient sur les connaissances d'experts indépendants, en particulier lorsque des questions de droits fondamentaux sont en jeu. Dans ce contexte, il peut être utile de rappeler que le Conseil européen a invité « les institutions de l'UE à tirer pleinement parti des compétences de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et à se concerter étroitement avec cette agence au cours du processus législatif relatif aux propositions ayant des incidences sur les droits fondamentaux »¹¹

⁶ Voir la Résolution du Parlement européen sur la protection des minorités et politiques contre les discriminations dans une Europe élargie (2005/2008 (INI)).

⁷ Article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE remplaçant l'ancien Traité instituant la Communauté européenne (TCE)).

⁸ Article 11 paragraphe 2 du TUE.

⁹ Article. 11 paragraphe 3 du TUE.

¹⁰ Article. 11 paragraphe 4 du TUE.

¹¹ Voir Commission européenne(2009), *Le programme de Stockholm - Une Europe ouverte et sûre au service des citoyens*, Bruxelles: Commission européenne, p.6.

Les nouveaux traités de l'UE permettent d'accroître considérablement l'accès à la protection judiciaire. Cela signifie que la coopération policière et judiciaire dans le domaine pénal – avec évidence un domaine des plus importants pour la protection des droits fondamentaux – est désormais couverte par la compétence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), bien que cela ne s'appliquera pas pendant les cinq premières années après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La politique étrangère et de sécurité commune demeure au-delà de la portée de la Cour, cependant, la Cour est compétente pour examiner la légalité des décisions du Conseil prévoyant des « mesures restrictives à l'encontre de personnes physiques ou morales »¹². En outre, une clause générale établit dans le droit primaire une sorte de procédure accélérée devant la Cour si une affaire pendante concerne une personne détenue – dans ce cas, la Cour « statue dans les plus brefs délais ».¹³

Le traité de Lisbonne prévoit également l'adhésion de l'UE à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).¹⁴ Tandis que le système de protection des droits fondamentaux de l'Union est complété et amélioré grâce à l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux à son droit primaire, l'adhésion à la CEDH lui permettra d'être intégrée à son système de protection des droits fondamentaux, en plus de la protection interne de ces droits par la CJUE. L'adhésion de l'UE à la CEDH introduira aussi un contrôle juridictionnel externe en matière de protection des droits fondamentaux de la part de la CEDH et de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) à Strasbourg. Cette disposition permettra d'améliorer la cohérence entre les systèmes des droits de l'homme de Strasbourg et de Luxembourg. L'adhésion à la CEDH assurera aux citoyens, vis-à-vis à l'action de l'Union, une protection analogue à celle dont ils bénéficient déjà vis-à-vis de tous les États membres, améliorant ainsi la protection juridique en matière des droits fondamentaux en Europe. Cela est d'autant plus pertinent que les États membres ont transféré à l'Union des compétences importantes. L'adhésion renforcera également la crédibilité de l'Union vis-à-vis des pays tiers auxquels, dans le cadre de ses rapports bilatéraux, elle demande régulièrement de respecter la CEDH.

Structure du rapport

Dans le contexte des changements significatifs récents de l'environnement juridique de l'Europe, ce rapport annuel de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) aborde les événements et les développements dans le champ des droits fondamentaux au sein de l'Union européenne en 2009.

Le rapport annuel de la FRA s'appuie principalement sur la recherche et les activités de collecte de données de l'agence. En premier lieu, il s'appuie sur la collecte de données primaires par la FRA, incluant également les résultats de l'enquête EU-MIDIS – l'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la

¹² Article 275 paragraphe 2 du TFUE.

¹³ Article 267 du TFUE.

¹⁴ Article 6 paragraphe 2 du TUE.

discrimination que la FRA a réalisée en 2008 et publiée en 2009. Dans le cadre de l'enquête, 23 500 immigrants et personnes issues de minorités ethniques ont été interrogés dans les 27 États membres. L'enquête EU-MIDIS fournit par conséquent les éléments les plus complets à ce jour sur l'ampleur de la discrimination et de la victimisation à l'encontre des minorités au sein de l'UE. Le rapport annuel de la FRA inclut également les informations fournies par les deux groupes de collecte d'informations de l'Agence : le réseau des points focaux de RAXEN et le groupe d'experts juridiques de FRALEX. Le groupe RAXEN apporte des données relatives au racisme, à la xénophobie et à l'intolérance afférente tandis que le groupe FRALEX fournit des informations de nature juridique relevant d'un éventail plus large des droits fondamentaux. Dans chaque État membre, les groupes de RAXEN ou FRALEX recueillent des données sur des sujets communs déterminés par la FRA. La collecte des données se fait en coopération avec des organisations et acteurs divers conformément à des lignes directrices spécifiques et communes. Des rapports nationaux sont produits pour chaque État membre. Puis, les 27 représentants gouvernementaux de chaque pays membre vérifient l'exactitude des données et de l'information fournies dans ces rapports. Les rapports nationaux ainsi que la vue d'ensemble des événements et développements au niveau de l'UE constituent le cœur des informations fournies dans ce rapport annuel.

Au cours de la période 2009-2010, la FRA a elle-même initié des projets de recherche et publié des rapports sur des sujets qui alimentent l'information donnée dans ce rapport annuel. Cela inclut des rapports sur la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle, sur les expériences des victimes de discrimination raciale ou ethnique et la sensibilisation à ces problèmes, sur les conditions de logement des Roms, sur le sujet du profilage ethnique et sur les droits de l'enfant, le trafic d'enfants ainsi que les problèmes rencontrés par les enfants séparés et ceux demandant l'asile. De plus, en mai 2010, la FRA a lancé une série de quatre rapports sur le renforcement de l'architecture des droits fondamentaux dans l'UE ; en se penchant plus particulièrement sur les institutions nationales des droits de l'homme dans les États membres¹⁵, sur la protection des données et le rôle des autorités respectives¹⁶, sur le niveau de connaissance des droits et les organismes de promotion de l'égalité¹⁷, ainsi que sur l'impact de la directive sur l'égalité raciale¹⁸.

Le présent rapport annuel de la FRA est divisé en neuf chapitres. Le premier chapitre examine les informations liées aux organismes de promotion de l'égalité et aux mécanismes de réclamation en vertu de la directive sur l'égalité

¹⁵ FRA (2010) *National Human Rights Institutions in the EU Member State*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

¹⁶ FRA (2010) *Data Protection in the European Union: the role of National Data Protection*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

¹⁷ FRA (2010) *Rights Awareness and Equality Bodies*, Data in Focus Report 3, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

¹⁸ FRA (2010) *The Impact of the Racial Equality Directive: Views of Trade Unions and Employers in the European Union*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

raciale. Il est suivi d'une présentation des développements dans le domaine de la violence raciste et des crimes qui y sont associés dans le chapitre 2. Le chapitre 3 s'intéresse aux informations sur le racisme et la discrimination dans quatre domaines de la vie sociale – l'emploi, le logement, l'éducation et les soins de santé. Ce chapitre inclut également une section plus générale abordant des aspects relatifs aux migrants et minorités dans d'autres sphères de la vie sociale. Le chapitre 4 considère des développements dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination qui n'ont pas été traités dans les sections antérieures, incluant ainsi le sujet de la discrimination fondée sur le sexe, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle. Les chapitres suivants présentent les développements en 2009 liés aux thématiques du cadre pluriannuel (MAF) de la FRA ; le MAF établit les 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. Le chapitre 5 élabore les développements dans le champ des droits de l'enfant et de la protection des enfants. Le chapitre 6 examine les aspects liés à l'immigration et l'intégration des immigrés, les visas et le contrôle aux frontières, suivi par une analyse de l'évolution dans le champ du droit d'accès à la justice et de la compensation des victimes dans le chapitre 7. La participation des citoyens de l'Union au fonctionnement démocratique de celle-ci est exploré dans le chapitre 8, pendant qu'une vue d'ensemble sur la société de l'information, le respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel est fourni dans le chapitre 9.

Pour finir, ce rapport annuel de la FRA comporte également un nouvel aspect sous la forme d'une annexe qui fait le point sur l'état actuel de l'adoption par les États membres de l'Union européenne des instruments internationaux concernant les droits de l'homme, notamment une sélection des conventions de l'ONU et du Conseil de l'Europe. Il est prévu que cette annexe soit incluse et mise à jour dans les rapports annuels de la FRA à l'avenir.

Tout au long de ce rapport annuel, référence sera faite à des exemples de « bonne pratique ». L'identification de ces exemples de « bonne pratique » reconnaît la valeur d'une pratique et contribue ainsi à soutenir une culture de progrès continu. Identifier une pratique en tant que « bonne pratique » ne signifie pas que celle-ci a été examinée en profondeur par la FRA.

1. Les organismes de promotion de l'égalité et les mécanismes de réclamation en vertu de la directive sur l'égalité raciale

La directive sur l'égalité raciale¹⁹ est le plus important texte législatif de l'Union européenne (UE) luttant contre la discrimination fondée sur la prétendue race et l'origine ethnique. Elle a été adoptée en 2000, et elle interdit la discrimination dans les domaines de l'emploi, de l'enseignement, de la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, et à l'accès aux biens et aux services, y compris l'accès au logement. Le présent chapitre donne un aperçu de l'état de mise en œuvre de la directive sur l'égalité raciale, en s'intéressant plus particulièrement aux mécanismes de dépôt de plaintes. Les États membres sont juridiquement tenus de veiller au respect des directives européennes²⁰ et, dans le cadre de la directive sur l'égalité raciale, avant tout, de désigner « un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique »²¹.

Les États membres de l'UE se trouvent dans l'obligation de mettre en place des organismes de promotion de l'égalité conformément à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale – ce qu'à la fin de l'année 2009 la **Pologne** n'avait toujours pas fait et **Malte** ne semblait avoir fait que partiellement. Par ailleurs, le niveau d'indépendance ainsi que les ressources disponibles pour ces organismes varient considérablement d'un pays à l'autre de l'UE. La **République tchèque** n'a adopté la législation nécessaire pour se conformer à la directive qu'en 2009, avec la mise en place d'un organisme de promotion de l'égalité au 1^{er} décembre 2009.²² Au **Luxembourg**, un tel organisme n'a pris ses fonctions qu'à la fin de l'année 2008²³ et en **Espagne** au début de l'année 2009.

La Commission européenne est chargée de veiller à la correcte mise en œuvre de la directive par les États membres. Dans le cadre de son mandat, elle a transmis ce que l'on appelle des « avis motivés » à environ deux tiers des États membres, ainsi que quatre mises en demeure pour cause de transposition insatisfaisante de la directive. Si la Commission ne peut garantir, au terme d'une période de négociation, d'obtenir d'un État membre qu'il s'engage, sur

¹⁹ Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (Journal officiel n° L 180 du 19 juillet 2000, p. 22–26).

²⁰ Article 249 paragraphe 3 Traité instituant la Communauté européenne (TCE).

²¹ Article 13 (1) de la directive 2000/43/CE.

²² Voir www.psp.cz/sqw/hlasv.sqw?G=50202&o=5 (4.9.2009).

²³ Loi du 28 novembre 2006.

une base volontaire, la bonne transposition de la législation, elle peut en dernier ressort recourir à une action devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE – anciennement Cour de justice des Communautés européennes ou CJCE, avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne au 1^{er} décembre 2009).²⁴

Le manque de ressources humaines et financières adéquates est malheureusement un problème majeur pour les organismes de promotion de l'égalité dans la majorité des pays ; ceci est le cas en **Allemagne, Autriche, Chypre, Estonie, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Malte** (où l'organisme de promotion de l'égalité n'est pas compétent pour agir en matière de discrimination raciale à l'emploi)²⁵, **Roumanie et Slovaquie**. De plus, l'indépendance de certains organismes de promotion de l'égalité constitue un sujet d'inquiétude selon certaines ONG, notamment le Conseil national de lutte contre les discriminations (*Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării*) en **Roumanie**. En **Irlande**, la proposition de baisser de 43 % le budget de l'organisme de promotion de l'égalité, annoncée fin 2008, a mené à la démission de son directeur. Une alliance d'organisations non gouvernementales (ONG), l'ERA (*Equality and Rights Alliance*), a organisé une campagne contre ces réductions budgétaires, mais sa plainte auprès de la Commission, avançant que l'Irlande est en infraction avec la loi européenne sur l'égalité²⁶, n'a pas été confirmé.

Certains progrès sont cependant à relever. Ainsi, en octobre 2009, la CJUE (alors CJCE) a clos les procédures d'infraction engagées contre l'Autriche et l'Italie, à la suite de la modification par ces pays de leur législation nationale. En **Autriche**, les lacunes concernaient la définition du harcèlement, l'absence de sanctions adéquates en cas de licenciements discriminatoires et le non-respect de la transposition des dispositions concernant la victimisation. Les lacunes en **Italie** portaient sur deux de ces points, à savoir le harcèlement et la victimisation, auxquels s'ajoutait la charge de la preuve.

L'arrêt rendu en 2008 par la CJUE dans l'affaire Feryn reste le seul cas dans lequel la Cour ait livré une interprétation de la directive sur l'égalité raciale²⁷. Celle-ci y interprète de manière large la notion de « discrimination directe »²⁸,

²⁴ Article 228 TCE.

²⁵ A Malte, bien que le Département de l'industrie et du travail (DIER) ne soit pas un organisme de promotion de l'égalité, il est chargé par la loi d'enquêter, de sa propre initiative mais aussi sur la base de plaintes, sur les cas allégués de discrimination à l'emploi selon un certain nombre de motifs dont la race.

²⁶ Voir

<http://www.eracampaign.org/uploads/Letter%20to%20Mr%20Spidla%20re%20Equality%20Authority%2024th%20April.doc>.

²⁷ Affaire C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV, 10 juillet 2008, disponible à l'adresse : <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=FR&Submit=rechercher&numaff=C-54/07> (voir également Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) (2009) *Rapport Annuel 2009*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, p.76).

²⁸ La directive englobe également la discrimination indirecte bien qu'il n'y ait pas encore eu de jurisprudence sur le sujet.

qui couvre, selon elle, la simple expression en public d'une politique de recrutement discriminatoire (expression du souhait de ne pas recruter un salarié d'une certaine origine ethnique ou raciale), même en l'absence d'un plaignant identifiable²⁹. Pour reprendre les mots de la Cour, « le fait pour un employeur de déclarer publiquement qu'il ne recrutera pas de salariés ayant une certaine origine ethnique ou raciale, ce qui est évidemment de nature à dissuader sérieusement certains candidats de déposer leur candidature et, partant, à faire obstacle à leur accès au marché du travail, constitue une discrimination directe à l'embauche » (paragraphe 25)³⁰.

1.1. Le niveau de sensibilisation

L'Eurobaromètre spécial sur la discrimination dans l'UE en 2009 révèle plusieurs sujets de préoccupation. Un tiers seulement des citoyens de l'UE estiment connaître leurs droits en matière de non-discrimination ou de harcèlement. Ceci reflète le constat dressé l'année précédente, même si l'on observe des différences relativement marquées d'un État membre à l'autre. Ainsi, la part des répondants affirmant connaître leurs droits varie entre 63 et 16 % en fonction des pays. La **Finlande**, le **Royaume-Uni**, la **Suède** et **Malte** tiennent le haut du pavé, avec un niveau de sensibilisation supérieur à 40 %, tandis que l'**Autriche** et la **Bulgarie** ferment la marche, avec un niveau de 16 et 21 % respectivement³¹.

La comparaison avec les chiffres livrés par l'Eurobaromètre 2008 correspondant permet de constater une augmentation marquée du niveau de sensibilisation dans certains États membres et une diminution de celui-ci dans d'autres. Les résultats pour le **Royaume-Uni**, la **France**, la **Suède** et l'**Irlande** sont particulièrement positifs avec une augmentation allant de six à huit points de pourcentage. La **Pologne**, le **Portugal** et la **Grèce**, par contre, enregistrent un recul de huit à 12 points de pourcentage par rapport à 2008³². Il faut tenir compte de la forte corrélation entre le niveau d'éducation des personnes interrogées et la connaissance de leurs droits³³.

L'Eurobaromètre révèle que les victimes de discrimination ou de harcèlement sont relativement peu enclines à rapporter l'incident auprès des organismes de

²⁹ Basé sur l'article 2(2)(a) de la directive 2000/43/CE.

³⁰ La charge de la preuve a également été inversée, voir les paragraphes 31 et 32 de la décision de la Cour. Voir cependant l'appel de l'arrêt de la Cour de première instance (aujourd'hui la Cour générale) du 10 Septembre 2008 (affaire T-284/06 Gualtieri c. Commission), l'affaire C-485/08 P, et C-73/08 conclusions de l'avocat général Scharpston 25 Juin 2009, paragraphe 45 et C-101/08, conclusions de l'avocat général Trstenjak, 30 Juin 2009, paragraphe 121.

³¹ Eurobaromètre spécial 317 (novembre 2009) *La discrimination dans l'UE en 2009*, pp. 38-39, QE10.

³² Eurobaromètre spécial 317 (novembre 2009) *La discrimination dans l'UE en 2009*, Bruxelles : TNS Opinion et Social, p. 40.

³³ Eurobaromètre spécial 317 (novembre 2009) *La discrimination dans l'UE en 2009*, Bruxelles : TNS Opinion et Social, p. 41.

promotion de l'égalité. Un tiers des répondants citent comme interlocuteur privilégié la police, tandis qu'à peine un sur huit (13 %) affirme qu'il s'adresserait en premier lieu à un organisme de promotion de l'égalité de traitement³⁴. Il faudrait prendre en compte, néanmoins, que dans les cas de harcèlement il est plus logique pour une victime de rapporter l'incident à la police.

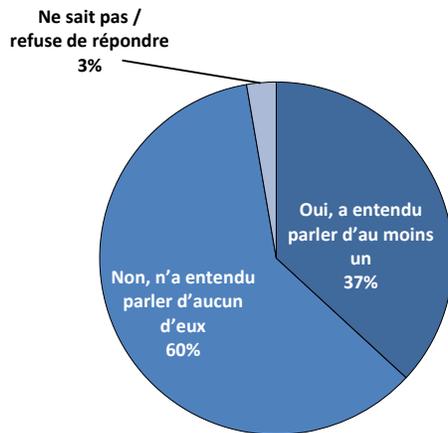
Une comparaison des résultats d'État membre par État membre permet de se rendre compte de la diversité des expériences. En **Suède**, près de trois quarts (74 %) des répondants ont déclaré qu'ils s'adresseraient à un organisme de promotion de l'égalité ; en **Belgique** et aux **Pays-Bas** ce sont plus de la moitié (53 % et 51 % respectivement). À l'autre extrémité du spectre, on trouve l'**Espagne**, **Malte**, l'**Italie** et la **Finlande**, où un quart des répondants seulement, voire une proportion plus réduite encore, privilégieraient un organisme de promotion de l'égalité (18 %, 21 %, 25 % et 25 % respectivement).³⁵

Le rapport de l'enquête EU-MIDIS de la FRA a été présenté le 10 décembre 2009 lors de la conférence de la FRA sur les droits fondamentaux organisée à Stockholm à l'occasion de la Journée internationale des droits de l'homme. Les résultats de l'enquête montrent que l'existence des organismes de promotion de l'égalité est généralement moins connue au sein des groupes minoritaires que dans la population dans son ensemble. Au **Luxembourg**, en **Grèce**, à **Chypre** et en **Slovénie**, selon EU-MIDIS, moins de 10 % des personnes appartenant à certains groupes minoritaires ont entendu parler de l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité dans leur pays (5 %, 5 %, 6 % et 9 % respectivement). En revanche, dans d'autres États membres l'existence de ces organismes est relativement bien connue au sein de certains groupes minoritaires. C'est le cas aux **Pays-Bas**, en **Estonie**, en **Pologne**, en **Belgique**, en **République tchèque** et en **Suède**, qui affichent des taux de sensibilisation supérieurs à 50 % (71 %, 65 %, 59 %, 58 %, 58 % et 55 % respectivement). En moyenne, d'après EU-MIDIS pour les 27 pays de l'UE, 60 % des répondants interrogés au sujet d'un organisme précis (ou de plusieurs, le cas échéant) ont déclaré ne pas en connaître l'existence (voir figure 1.1).

³⁴ Eurobaromètre spécial 317 (novembre 2009) *La discrimination dans l'UE en 2009*, Bruxelles : TNS Opinion et Social, p. 43, QE15a.

³⁵ Eurobaromètre spécial 317 (novembre 2009) *La discrimination dans l'UE en 2009*, Bruxelles : TNS Opinion et Social, p. 44, QE15.

Figure 1.1 : Les répondants migrants ou appartenant à une minorité ethnique qui ont entendu parler d'au moins un organisme de promotion de l'égalité dans leur pays, UE-27 (%) – résultats de l'enquête EU-MIDIS

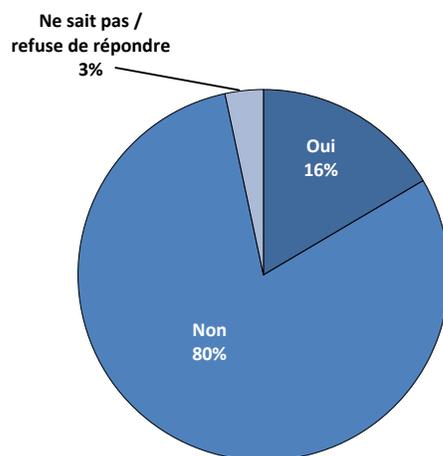


Source : FRA (2010) 'Connaissance des droits et organismes de promotion de l'égalité de traitement', Données en bref 3, figure 8 (questions B2a-B2c de l'enquête EU-MIDIS³⁶)

Au sein de certains groupes minoritaires, le niveau de connaissance d'un organisme de promotion de l'égalité quelconque est très bas parmi ceux qui ont été nommés et qui sont susceptible de venir en aide aux victimes de discrimination, ce qui est alarmant. L'enquête EU-MIDIS a révélé des niveaux de manque de connaissance pouvant dépasser 90 %. Le manque de connaissance de l'existence d'un tel organisme s'élève à 80 % en moyenne dans les 27 États membres de l'UE (voir figure 1.2).

³⁶ Le questionnaire de l'enquête EU-MIDIS est disponible en anglais à l'adresse: http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

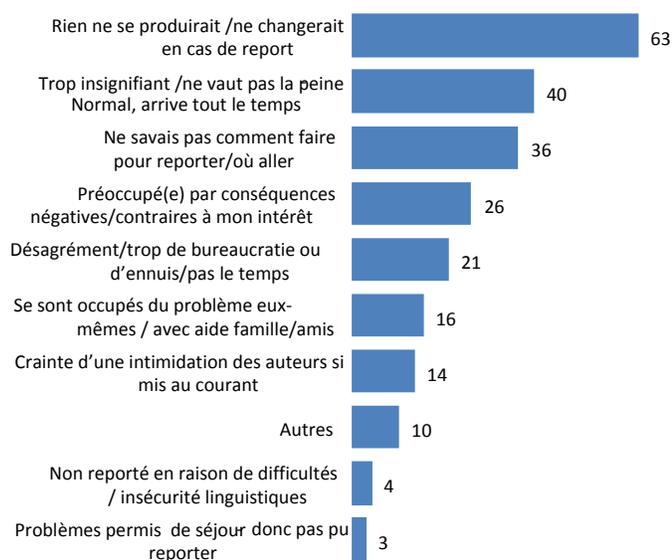
Figure 1.2 Connaissance d'une quelconque organisation susceptible de venir en aide aux victimes de discrimination (% de tous les répondants)



Source : FRA (2010) 'Connaissance des droits et organismes de promotion de l'égalité de traitement', Données en bref 3, figure 7 (question A3 de l'enquête EU-MIDIS)

Ce manque de connaissance des organismes auxquels il est possible de s'adresser en cas de discrimination se double d'un sentiment de désillusion: près de deux tiers des personnes interrogées dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS n'ont pas rapporté les cas de discrimination dont elles ont été victimes pensant que cela ne servirait à rien et ne changerait rien à la situation (voir figure 1.3).

Figure 1.3 Raisons évoquées pour ne pas avoir signalé un cas de discrimination, réparties en neuf catégories³⁷ (%)



Source : FRA (2010) 'Connaissance des droits et organismes de promotion de l'égalité de traitement', Données en bref, figure 12 (questions CA5-C15 de l'enquête EU-MIDIS)

³⁷ Ces neuf domaines relèvent des thèmes suivants : l'emploi, l'éducation, le logement, la santé et des services sociaux et services aux consommateurs.

En 2009, la FRA a mené un projet de recherche portant sur les partenaires sociaux de l'UE, afin d'évaluer leur degré de connaissance de la directive sur l'égalité raciale et de sa transposition dans le droit national³⁸. Plus de 300 entretiens ont été organisés avec des représentants du patronat et des syndicats dans les 27 États membres. Cette étude a révélé que la connaissance du droit national était globalement supérieure et son évaluation plus positive, dans les 15 pays qui formaient l'UE avant l'élargissement en 2004 et 2007 (UE-15) que dans les 12 pays qui ont accédé à l'UE en 2004 et 2007 (UE-12), et que les évaluations étaient plus positives parmi les syndicats que les employeurs. La connaissance des organismes de promotion de l'égalité varie considérablement d'un syndicat ou d'une organisation patronale à l'autre: certains travaillent en étroite collaboration avec l'organisme de promotion de l'égalité, tandis que d'autres étaient peu au courant de leur existence et les percevaient même, d'une certaine manière, comme une menace. Certains répondants nient même l'existence du problème du racisme ou de la discrimination ethnique dans leur propre domaine de travail.

1.2. Données relatives aux plaintes enregistrées par les organismes de promotion de l'égalité

L'article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale exige des États membres qu'ils fassent en sorte que les organismes aient pour compétence, entre autres, « d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination ». Dans leur majorité, les statistiques concernant les plaintes traitées par les points focaux nationaux de RAXEN de la FRA ont été compilées en 2009, la plupart d'entre elles concernant les chiffres annuels de 2008, mais certaines de ces statistiques comprennent aussi des données allant jusqu'au mois d'octobre 2009³⁹. Les données fournies sont difficilement comparables en raison de la variété des organismes concernés. Ainsi qu'il a déjà été précisé dans les rapports annuels antérieurs, une augmentation du nombre des plaintes enregistrées n'est pas forcément le signe d'un niveau élevé de discrimination. Au contraire, étant donnée l'étendue des expériences individuelles de discrimination ressenties dans les États membres, comme le révèle l'enquête EU-MIDIS, un nombre élevé de plaintes est plutôt le reflet d'un haut degré de sensibilisation et de l'existence d'un mécanisme efficace et crédible⁴⁰. Dans la grande majorité des

³⁸ FRA (2010), *The Impact of the Racial Equality Directive: Views of Trade unions and Employers in the European Union*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

³⁹ La comparaison entre les données disponibles fournies par les États membres montre aussi un grand besoin de données précises et comparatives livrées en temps opportun au public.

⁴⁰ Voir en général http://www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

États membres, le nombre des plaintes officiellement enregistré est extrêmement bas, voire non-existant, et se compte tout au plus en dizaines ou centaines. Il y a toutefois des exceptions. Ainsi, en **France**, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) a enregistré environ 10 500 cas en 2009⁴¹. Les organismes **belges, irlandais et suédois** reçoivent plus de quelques centaines de plaintes. La moyenne pour l'UE se situe approximativement autour de 350 plaintes.

Les statistiques des plaintes indiquent une augmentation des plaintes pour discrimination ethnique dans plusieurs États membres, à savoir en **Autriche**, en **Belgique**, en **Bulgarie**, à **Chypre**, en **France**, en **Allemagne**, en **Grèce**, ainsi qu'en **Irlande du Nord** au **Royaume-Uni**, pour les chiffres de la Commission de l'égalité (*Equality Commission*). Toutefois, dans aucun des 27 États membres, l'augmentation n'est aussi spectaculaire que les 25 % enregistrés par la HALDE en **France**.

En **Suède**, un nouvel organisme de promotion de l'égalité a été créé ce qui rend extrêmement de dégager une tendance concernant le nombre de plaintes, mais le nombre des plaintes enregistrées par le nouvel organisme est relativement élevé⁴². Le **Danemark** a, quant à lui, connu une profonde révision de son mécanisme de plainte l'année dernière et un tout nouvel organisme fait aujourd'hui office d'organisme de promotion de l'égalité au titre de la directive. Il en va de même pour le **Royaume-Uni**, où la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (EHRC) a repris les compétences en matière de discrimination raciale exercées jusqu'à la fin de l'année 2007 par l'ancien organisme de promotion de l'égalité, la Commission pour l'égalité raciale. L'évolution du nombre des cas ne permet pas de tirer des conclusions, lié également au fait du peu de plaintes rapportées. Il en va de même pour d'autres États membres, parmi lesquels l'**Estonie**, le **Luxembourg**, **Malte**, le **Portugal**, la **Roumanie**, la **Slovaquie** ou encore la **Slovénie**. Pour chacun de ces pays, le nombre particulièrement peu élevé (moins de vingt) de cas traités par les organismes de promotion de l'égalité rend difficile l'identification de toute tendance.

Dans d'autres États membres encore, les organismes de promotion de l'égalité ont enregistré un léger recul du nombre de plaintes. C'est le cas, par exemple, en **Finlande**, en **Hongrie**, en **Italie**, en **Lettonie**, en **Lituanie** et aux **Pays-Bas**. Il est toutefois probable que l'on ne puisse pas parler d'une véritable tendance, étant donné le nombre relativement peu élevé de cas rapporté aux organismes de promotion de l'égalité.

L'enquête EU-MIDIS de la FRA révèle que 30 % en moyenne (avec des variations allant de 3 % à 64 %) des personnes interrogées appartenant à une minorité se sont senties victimes de discrimination au cours des 12 mois

⁴¹ HALDE (2009) *Rapport annuel 2009*, Paris: La documentation française, disponible à l'adresse : <http://halde.fr/rapport-annuel/2009/>.

⁴² Comme indiqué dans le rapport semestriel du Médiateur pour l'égalité www.do.se.

précédant le sondage⁴³. Compte tenu du nombre de personnes qui se sentent discriminées, le nombre de plaintes devrait être bien plus élevé.

⁴³ Voir le rapport des résultats de l'enquête EU-MIDIS : FRA (2010) *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, p. 36, Figure 2.1, disponible à : www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

2. Violences et crimes racistes

2.1. Quels moyens pour évaluer l'ampleur et la nature réelles du problème?

En matière de collecte et de mise à disposition auprès du public des informations sur la criminalité raciste, extraites des statistiques officielles de la justice pénale, le bilan reste encore très contrasté d'un État membre à l'autre. Certains ne publient aucune donnée et seul un nombre extrêmement limité d'entre eux recueille et publie de manière régulière des données complètes (la **Finlande**, la **Suède** et le **Royaume-Uni**).

Face à la lacune persistante de la majorité des États membres dans le recueil de données suffisantes sur les crimes racistes à partir des statistiques de la justice pénale, la FRA a réalisé l'enquête EU-MIDIS, auquel a été fait référence au chapitre 1. EU-MIDIS est la première enquête à l'échelle de l'UE visant à rassembler des données comparables concernant l'expérience de la criminalité raciste au sein de 23 500 personnes appartenant aux groupes minoritaires et d'immigrés. Les résultats de l'enquête ont été publiés en 2009. Ils sont basés sur un échantillon aléatoire de groupes minoritaires et mettent en lumière combien les statistiques officielles ne montrent que le « sommet de l'iceberg » par rapport à l'ampleur réelle de la criminalité raciste non rapportée et non enregistrée. L'enquête livre également des résultats détaillés concernant la nature des délits incriminés.

Ce chapitre dresse un bilan succinct des données accessibles au public concernant la criminalité raciste. Il s'attache à dégager des tendances pour la minorité d'États membres recueillant suffisamment de données afin de permettre une analyse et compare ces informations avec certaines des principales conclusions de l'enquête EU-MIDIS.

2.2. Tendances dans les chiffres officiels de la criminalité raciste

Le tableau 2.1 indique des tendances en matière de criminalité raciste basées sur les données officielles de la justice pénale les plus récemment mises à disposition du public.⁴⁴ Les chiffres recueillis dans les différents États membres ne peuvent toutefois pas faire l'objet de comparaisons directes, car

⁴⁴ Embrassant une série d'incidents et de crimes, qui englobent le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et les crimes connexes tels que l'incitation à la haine raciale et à la violence.

l'information est rapportée et enregistrée différemment d'un pays à l'autre. Cependant, l'étude des fluctuations du nombre de délits enregistrés au sein d'un même État membre peut mettre en évidence des constantes, tant concernant les manifestations de délits 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 à l'autre). Ces précautions dites, les conclusions ci-dessous peuvent être tirées du premier tableau.

- Au cours de la période 2000–2008, 10 États membres sur 12 ayant publié suffisamment de données de justice pénale sur la criminalité raciste, permettant l'analyse des tendances, affichent une tendance à la hausse du nombre des crimes racistes enregistrés. En **République tchèque**, cette tendance était à la baisse, alors qu'en **Pologne** la tendance générale des crimes racistes enregistrés est restée constante pour la période durant laquelle des données sont accessibles.
- Toutefois, en examinant uniquement les dernières années pour lesquelles des données sont disponibles, à savoir 2007 et 2008⁴⁵, on constate que le nombre des délits racistes enregistrés tend à augmenter dans neuf des 12 États membres en question et à diminuer dans trois d'entre eux. Le **Royaume-Uni** présente un tableau contrasté, avec un recul enregistré en **Angleterre** et au **Pays de Galles** et une légère augmentation en **Écosse**. Par conséquent, la tendance générale pour le **Royaume-Uni** est en diminution (si l'on prend en compte la taille respective de la population des juridictions que sont l'Angleterre et le Pays de Galles, et l'Écosse)⁴⁶.

⁴⁵ Pour la Pologne, les données sont celles de 2006-2007.

⁴⁶ Les chiffres pour l'Irlande du Nord n'étaient pas disponibles pour toutes les périodes, ce qui a empêché le calcul d'une tendance.

Tableau 2.1 : Tendances en matière de crimes racistes officiellement enregistrés

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variations (%) 2007-2008	Variations (%) 2000-2008
Belgique	757 crimes	751	727	848	1021	1224	1359	1310	1147	-12,4%	+6,0%
République tchèque	364 crimes	452	473	335	364	253	248	196	217	+10,7%	-4,3%
Danemark	28 incidents	116	68	53	37	87	96	35	175**	+400,0%	+87,8%
Allemagne	-	14 725 crimes	12 933	11 576	12 553	15 914	18 142	17 607	20 422	+16,0%	+5,7% (2001-2008)
France	903 rapports	424	1317	833	1574	979	923	723	864	+19,5%	+20,5%
Irlande	72 reports	42	100	62	84	94	173	214	172	-19,6	+24,2%
Autriche	450 plaintes	528	465	436	322	406	419	752	835	+11,0%	+11,6%
Pologne	215 crimes	103	94	111	113	172	150	154	-*	+2,7% (2006-07)	+0,2% (2000-2007)
Slovaquie	35 crimes	40	109	119	79	121	188	155	213	+37,4%	+36,3%
Finlande	495 crimes	448	364	522	558	669	748	698	1 163**	+66,6%	+14,2%
Suède	2 703 crimes	2 785	2 391	2 436	2 414	2 383	2 575	2 813	4 826***	+71,6%	+9,7%
Angleterre et Pays de Galles	47 701 incidents	53 121	54 858	49 344	54 157	57 863	60 651	61 262	57 055	-6,9%	+2,5%
Écosse	délits		1 699	2 673	3 097	3 856	4 294	4 474	4 543	+1,5%	+19,1% (2002-2008)

Notes: * Données non disponibles. ** Pas de comparaison possible avec les années précédentes en raison de changements dans les règles de comptage des incidents. *** Pas de comparaison possible avec les années précédentes en raison du changement de la définition du crime de haine.

Somme toute, les tendances globales à long terme qui se dégagent des chiffres recueillis sur la criminalité raciste entre 2000 et 2008 et entre les deux dernières années pour lesquelles des données sont disponibles font état d'une augmentation générale du nombre de délits racistes enregistrés dans les 12 États membres disposant de suffisamment de données pour permettre une analyse. Il convient toutefois de noter que la **Suède**⁴⁷ et la **Finlande**⁴⁸ ont, en 2008, apporté des modifications à leurs pratiques de recueil de données, ce qui limite, pour ces pays, la comparabilité des données nationales avec celles recueillies lors des années précédentes. Toute tendance, si elle peut être dégagée, doit être traitée avec prudence. Il est donc préférable de mettre l'accent sur les tendances à long terme, tout en gardant à l'esprit que l'augmentation sensible des chiffres suédois et finlandais entre 2007 et 2008 est, selon toute probabilité, plutôt le signe d'une

⁴⁷ 2008 – changement dans la définition de « crime haineux ».

⁴⁸ 2008 – difficilement comparable aux années précédentes en raison de changements dans le système de comptage des incidents.

amélioration du recueil de données concernant la criminalité raciste. Pour le dire plus simplement, des chiffres de criminalité raciste élevés ne constituent pas uniquement un indicateur négatif des problèmes de délits racistes dans un État membre donné, il s'agit également d'un indicateur positif traduisant une prise en compte sérieuse de ce problème par l'État membre.

2.3. Tendances concernant l'antisémitisme

Seuls six États membres collectent des données suffisamment solides de justice pénale qui permettent la comparaison des tendances en matière de délits antisémites⁴⁹.

Tableau 2.2 : Tendances en matière de crimes antisémites enregistrés⁵⁰

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variations (%) 2007-2008	Variations (%) 2001-2008
Autriche	3	20	9	17	8	8	15	23	+53,3%	+98,3%
France	219	936	601	974	508	571	402	397	-1,2%	+41,1%
Allemagne	1 629	1 594	1 226	1 346	1 682	1 662	1 561	1 496	-4,2%	-0,3%
Pays Bas*	41	60	50	58	65	108	50	49	-2,0%	+9,7%
Suède	115	131	128	151	111	134	118	159	+34,7%	+6,7%
Royaume-Uni	310	350	375	532	455	594	561	541	-3,6%	+9,8%

Notes: * *Statistiques du Service néerlandais du Ministère public: nombre d'incidents discriminatoires où le motif antisémite a été identifié.*

L'étude du tableau 2.2 permet de dresser le constat suivant concernant les délits antisémites: entre 2001 et 2008, cinq États membres ont, globalement, vu augmenter ce type de criminalité. Entre 2007 et 2008, par contre, le bilan est partagé: le nombre de délits antisémites a tendance à augmenter dans deux pays, mais a diminué dans quatre autres. D'année en année, les chiffres livrés par l'**Autriche** restent particulièrement bas. L'augmentation remarquable de 53,3 % entre 2007 et 2008, qui ne représente qu'une augmentation de huit délits, doit donc être remise en perspective, d'autant plus qu'elle a un impact significatif sur la tendance globale des délits enregistrés dans le pays entre 2001 et 2008.

⁴⁹ Note: les données du Royaume-Uni proviennent de la Community Security Trust, une organisation juive indépendante, mais celles-ci sont mentionnées par les sources officielles du gouvernement du Royaume-Uni.

⁵⁰ En plus des États membres mentionnés ici, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) en Belgique publie également des statistiques officielles sur les plaintes de l'antisémitisme ; ces statistiques ne se limitent pas à traiter les seuls crimes racistes. Pour plus de détails, voir FRA (2009) *Anti-Semitism. Summary overview of the situation in the European Union 2001-2008*, Vienne: FRA.

2.4. Tendances concernant l'extrémisme de droite

Seuls quatre États membres recueillent des données suffisamment solides de justice pénale permettant une comparaison des tendances en matière de criminalité d'extrême droite.

Tableau 2.3 : Tendances en matière de criminalité d'extrême droite enregistrée (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Variations (%) 2007-2008	Variations (%) 2000-2008
Autriche	291	301	261	264	189	188	204	280	333	+18,9%	+3,4%
Allemagne	-	10 054	10 902	10 792	12 051	15 361	17 597	17 176	19 894	+15,8%	+10,6% (2001-2008)
France	207	198	179	148	461	419	301	247	*	-17,9% (2006-2007)	+17,9% (2000-2007)
Suede	566	392	324	448	306	292	272	387	667	+72,4%	+7,7%

*Notes : * Ce chiffre n'a pas été signalé dans la dernière publication de la Commission consultative des droits de l'homme (« La Lutte Contre le Racisme et la Xénophobie – 2008 ») et le système français d'enregistrement de ces crimes fait l'objet d'un processus de révision. Toutefois, le rapport indique que 37 crimes violents ont été recensés ainsi que 111 menaces à caractère d'extrême-droite. Le même rapport indique également qu'il y a eu une augmentation de 16 % de la criminalité d'extrême droite entre 2007 et 2008.*

L'examen du tableau 2.3 permet de constater, à court comme à long terme, une augmentation constante des délits motivés par l'extrémisme de droite. Les augmentations enregistrées peuvent être autant le signe d'une véritable intensification des activités de l'extrême droite que d'une amélioration des mécanismes de détection et de poursuite de ces activités par la justice pénale dans les quatre États membres concernés, en particulier sur le front de la cybercriminalité.

2.5. EU-MIDIS, ou comment combler le déficit de l'état actuel des connaissances

Décrits précédemment dans le chapitre 1, les résultats complets de l'enquête EU-MIDIS ont été dévoilés dans un rapport publié par la FRA en décembre 2009⁵¹. Ce rapport présente les résultats détaillés de 23 500 entretiens menés au sein d'une sélection de minorités ethniques et de groupes d'immigrés. Ces entretiens portaient, entre autres, sur l'expérience vécue par les répondants de la criminalité raciste et visaient notamment à recueillir des informations sur leurs expériences les plus récentes d'agression, de menaces et de harcèlement grave.

Comme l'illustrent les exemples livrés ci-dessous, les conclusions du rapport offrent un contraste par rapport à l'absence persistante ou au « sous-recensement » des chiffres de la criminalité raciste livrés par les mécanismes de collecte des données de la justice pénale dans la majorité des États membres de l'UE.

- 18 % de tous les Roms interrogés et 18 % de tous les répondants originaires d'Afrique subsaharienne ont déclaré avoir été victimes au moins une fois, au cours des 12 mois précédant l'entretien, d'une agression, de menaces ou de harcèlement grave ressentis comme racistes. Les autres groupes interrogés considérant avoir été victimes d'agressions, de menaces ou de harcèlement grave pour motifs racistes au cours des 12 derniers mois sont les personnes originaires d'Afrique du Nord, de Turquie, d'Europe centrale et orientale, de Russie et d'ex-Yougoslavie, bien que le chiffre pour ces groupes soit inférieur à 10 %.
- Au sein de certains groupes spécifiques dans certains États membres, les résultats indiquent que plus d'un répondant sur quatre parmi les groupes suivants considère avoir été la victime d'une agression, de menaces ou de harcèlement grave pour des « motifs raciaux » au cours des 12 mois précédant l'entretien. C'est le cas pour les Roms en République tchèque (32 %), pour les Somaliens en Finlande (32 %), pour les Somaliens au Danemark (31 %), pour les Africains à Malte (29 %), ainsi que pour les Roms en Grèce et en Pologne et les Africains d'origine subsaharienne en Irlande (26 % chacun).
- Si l'on ne considère que les agressions ou les menaces (en excluant donc le harcèlement grave), 73 % des Roms et 70 % des Africains d'origine subsaharienne estimant avoir été les victimes de tels actes au cours des 12 mois précédant l'entretien considèrent avoir été ciblés par leur dernier assaillant en raison de leur appartenance à une minorité ethnique ou à une communauté d'immigrés. Ces chiffres se hissent même à 81 % des Roms et

⁵¹ FRA (2010) *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, disponible à : www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

81 % des Africains d'origine subsaharienne si l'on considère conjointement les agressions, menaces *et* cas de harcèlement grave (le chiffre étant de 67 % pour les répondants turcs et de 61 % pour les répondants nord-africains).

Le rapport sur les principaux résultats de l'enquête EU-MIDIS présente, en son chapitre 4.3⁵², une comparaison des résultats livrés par l'enquête européenne sur la criminalité et la sécurité (ou *European Crime and Safety Survey*, couvrant la population majoritaire dans une sélection de pays de l'UE) et par l'enquête EU-MIDIS. La mise en parallèle des données recueillies pour une série de délits comparables fait ressortir que les minorités sont, en moyenne, plus souvent victimes d'agressions ou de menaces que la population majoritaire.

Tableau 2.4: Description de l'agression, de la menace ou de l'incident (%)

		Africains subsahariens	Personnes originaires d'Europe centrale et orientale	Personnes originaires d'ex-Yougoslavie	Africains du Nord	Roms	Russes	Turcs
		%	%	%	%	%	%	%
<i>Taux de victimisation (DD1, DD2)</i>								
	Non-victime	83	92	93	84	82	92	91
	Victime dans les 12 derniers mois	9	4	3	9	10	4	3
	Victime dans les 2-5 dernières années	8	4	4	7	8	4	5
<i>Motivation attribuée à la race/ethnie (DD4)</i>								
	Oui, y compris lors du cas le plus récent	70	46	32	46	73	42	60
	Oui, mais pas lors du cas le plus récent	2	5	4	10	5	1	5
	Non	21	39	55	39	18	42	30
	Ne sais pas/sans opinion	6	9	9	5	4	14	6
<i>Utilisation d'un langage offensant du point de vue racial ou religieux (DD9)</i>								
	Oui	60	23	36	43	54	27	52

⁵² http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/infocus09_0712_en.htm (26.01.2010).

		Africains sub-sahariens	Personnes originaires d'Europe centrale et orientale	Personnes originaires d'ex-Yougoslavie	Africains du Nord	Roms	Russes	Turcs
<i>Auteurs (DD8)</i>								
	Appartenant au même groupe ethnique	12	12	22	22	33	18	17
	Appartenant à un autre groupe ethnique	19	27	32	31	12	16	31
	Appartenant à la population majoritaire	71	57	32	56	60	59	52
<i>Liens avec les auteurs (DD7)</i>								
	Un membre du ménage (ancien partenaire inclus)	5	2	5	5	6	16	6
	Quelqu'un de votre voisinage	17	12	23	15	27	11	17
	Quelqu'un avec qui vous travaillez/collègue	4	4	7	6	3	7	6
	Un client ou un patient	5	4	7	4	2	10	10
	Quelqu'un d'autre que vous connaissez	10	7	12	10	19	15	14
	Un membre d'un groupuscule d'extrême droite/raciste	8	6	5	6	12	1	13
	Un agent de police	3	1	4	4	4	7	7
	Un autre agent public	2	2	2	2	2	1	2
	Une personne qui vous était étrangère	58	66	44	52	52	59	43

Source: EU-MIDIS, 2009

Le tableau 2.4 présente, à partir de données issues du rapport sur les principaux résultats de l'enquête EU-MIDIS, une ventilation des résultats en reprenant par « groupes agrégés » (par exemple, tous les Roms et tous les Africains d'origine subsaharienne) les répondants ayant indiqué avoir été victimes d'agressions ou de menaces (hors harcèlement grave) dans les 12 mois, ainsi que dans les cinq ans précédant l'enquête. En fonction des groupes, la part des répondants estimant avoir été les victimes de tels actes dans les 12 derniers mois varie de 3 % pour les répondants originaires du Turquie et d'ex-Yougoslavie à 10 % pour les Roms parmi différents groupes agrégées. Il a été ensuite demandé aux répondants d'indiquer si, selon eux, l'incident le plus récent dont ils avaient été la victime ou un quelconque autre incident survenu au cours des 12 mois

précédant l'entretien avait pour origine des motifs raciaux. Le taux de réponses positives concernant le dernier incident varie ici de 32 % pour les personnes originaires d'ex-Yougoslavie à 73 % pour les Roms. À des fins de corroboration, une question supplémentaire a été posée, à savoir: un langage offensant du point de vue racial ou religieux a-t-il été utilisé lors du dernier incident? Ici, le taux de réponses positives varie de 23 % pour les personnes originaires d'Europe centrale et orientale à 60 % pour les Africains d'origine subsaharienne.

Les répondants ont également été interrogés sur d'autres détails concernant l'« identité » de l'auteur ou des auteurs à l'origine du dernier incident vécu au cours des 12 derniers mois. Il ressort ainsi que de nombreux cas d'agressions ou de menaces ont été perpétrés par des inconnus et des membres de la population majoritaire. Toutefois, si l'on compare les résultats combinés pour une série de groupes d'auteurs, il apparaît également que ceux-ci choisissent souvent leurs victimes parmi des personnes connues de vue ou autrement. Il peut s'agir de voisins, de clients ou encore de collègues. Par contre, les membres des groupes d'extrême droite n'ont été identifiés comme auteurs des faits que dans un nombre limité d'incidents. Les trois groupes de victimes semblant, selon leurs déclarations, les plus ciblés par les groupuscules d'extrême droite regroupent les Turcs (13 %), les Roms (12 %) et les Africains d'origine subsaharienne (8 %). Ces résultats montrent que la criminalité raciste n'est pas l'apanage des groupes obnubilés par le « danger étranger » ou de l'extrémisme de droite. Ils plaideraient plutôt en faveur d'une intensification des efforts en vue de lutter contre le racisme « ordinaire » tel qu'il se manifeste dans la vie de tous les jours.

En 2009, au Royaume-Uni, deux journalistes de la BBC d'origine sud-asiatique ont vécu pendant huit semaines dans un lotissement à Bristol, en se présentant comme un couple musulman marié. Ils ont enregistré plus de 50 incidents racistes, y compris des insultes à voix basse, des violences verbales, des jets de pierres et de verre, et une agression physique de l'homme. La majorité des incidents était provoquée par des enfants et des adolescents. Tandis que les réactions des habitants envers le « mari » étaient imprévisibles, la « femme », qui portait le voile, a indiqué être « prise à partie et agressée presque à chaque fois [qu'elle] sortait de la maison ».⁵³

Un sujet particulier d'inquiétude pour EU-MIDIS est le constat qu'un certain nombre d'auteurs d'agressions ou de menaces ont été identifiés dans les rangs de la police ou d'autres services publics par 9 % des Turcs, 8 % des Russes et 6 % des Roms, ainsi que des personnes originaires d'Afrique du Nord et d'ex-Yougoslavie. Ces résultats montrent que les efforts entrepris pour lutter contre le racisme à sa source doivent également prendre en considération le rôle potentiel joué par les représentants de l'État, parmi lesquels les policiers, qui

⁵³ <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/19/bbc-panorama-racism-bristol-report>.

sont censés veiller au respect de la loi et fournir un service public à une population de plus en plus diversifiée.

À la lumière de ces éléments, ajoutons que l'enquête EU-MIDIS montre également que pour les groupes agrégés, entre 57 % et 74 % des cas d'agressions ou de menaces n'ont pas été rapportés à la police. Dans le même temps, entre 60 % et 75 % de ces incidents étaient qualifiés de « graves » par les groupes agrégés. Le tableau 2.5 montre que la principale raison alléguée par les victimes pour expliquer qu'elles n'ont pas communiqué aux autorités leur dernière expérience d'agression ou de menaces est le manque de confiance en la police. La deuxième raison la plus évoquée est la banalité de l'accident ou le fait que celui ne valait pas une plainte. Or, la grande majorité des répondants considérant également les cas d'agressions ou de menaces dont ils ont été victimes comme « sérieux », ceci semblerait indiquer le caractère « quotidien » des incidents perçus comme graves par les victimes.

Tableau 2.5 : Raisons de la non communication de l'incident (%)

	Africains d'origine sub- saharienne	Personnes originaires d'Europe centrale et orientale	Personnes originaires d'ex- Yougoslavie	Africains du Nord	Roms	Russes	Turcs
	%	%	%	%	%	%	%
<i>Raisons de la non communication de l'incident (DD13)</i>							
Manque de confiance en la police	47	33	55	34	75	41	52
Banal/n'en vaut pas la peine	24	25	41	22	27	24	44
Problème réglé par soi-même	17	15	32	18	40	37	30
Préoccupé par les conséquences négatives	12	11	22	7	38	12	31
Dérangement/trop de soucis/temps	13	16	16	10	11	18	31
Crainte de intimidation de la part des auteurs	9	6	12	8	35	10	19
Attitude négative de la police	7	5	4	9	33	18	24
Difficulté ou inconfort avec la langue	6	4	2	3	1	9	5
Communiqué ailleurs	4	2	0	2	1	0	0
Problèmes de permis de séjour	0	4	2	5	0	0	0
Autre raison	15	13	4	12	16	12	10

Source: EU-MIDIS, 2009

En plus des agressions et des menaces, l'enquête EU-MIDIS a également recueilli des informations sur les cas de harcèlement grave. Au total, un plus grand nombre de répondants estiment avoir été les victimes de harcèlement grave que d'agressions ou de menaces. Entre 53 % et 79 % des victimes ont indiqué que, selon elles, leur dernière expérience de harcèlement grave au cours des 12 derniers mois était de nature raciste (résultats détaillés dans le rapport sur les principaux résultats de l'enquête EU-MIDIS)⁵⁴.

⁵⁴ Voir www.fra.europa.eu/fraWebsite/eu-midis/index_en.htm.

2.6. Des évolutions encourageantes?

A partir du 28 novembre 2010 au plus tard, les États membres devront avoir pris les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil sur la lutte contre certaines formes et manifestations du racisme et de la xénophobie en droit pénal et, au 28 novembre 2013, un premier examen de sa mise en œuvre devra être effectué. À l'approche de la date limite de mise en œuvre de la décision, des évolutions encourageantes sont à constater dans certains États membres qui ont commencé à faire le nécessaire pour permettre l'application du texte au niveau national. C'est le cas en **République tchèque**⁵⁵, au **Danemark**⁵⁶, à **Malte**⁵⁷ et en **Slovaquie**⁵⁸.

On s'attend à ce que ces évolutions débouchent sur une amélioration de la collecte des données concernant la criminalité raciste, lesquelles pourraient servir à contrôler l'application de cette législation dans la pratique. A l'encontre de ces attentes, la Commission consultative nationale sur le racisme et l'interculturalité (*National Consultative Committee on Racism and Interculturalism*, NCCRI) de la **République d'Irlande** a été dissoute à la suite de restrictions budgétaires. La NCCRI représentait le mécanisme clé pour observer la criminalité raciste sur une base volontaire et était chargée de remettre deux fois par an un rapport sur les incidents racistes. L'**Irlande** a ainsi perdu l'un de ses principaux mécanismes de collecte des données sur la criminalité raciste. En revanche, la **Finlande** et la **Suède** ont modifié leurs méthodes de collecte des données sur les délits racistes et haineux, améliorant encore les bonnes pratiques en usage dans ces deux pays.

Le fait que de nombreux États membres continuent de ne pas disposer de données judiciaires sur la criminalité raciste ou ne disposent de telles données qu'en nombre limité montre qu'il reste beaucoup à faire pour combler le fossé qui sépare encore la législation, les chiffres livrés par les autorités judiciaires et le véritable vécu quotidien des victimes de délits racistes. En 2010, en vue de la mise en œuvre prochaine de la décision-cadre 2008/913/JAI, la FRA a entrepris de dresser un état des lieux minutieux de la collecte de données concernant la criminalité raciste et les autres manifestations de haine dans l'UE à partir des informations détenues par la justice pénale et les organisations de la société civile. Le résultat de cet exercice sera publié en temps voulu.

⁵⁵ Le nouveau Code pénal est entré en vigueur le 01.01.2010.

⁵⁶ Denmark/Loi consolidée no. 1068 du 06 novembre 2008 (*om Straffeloven*).

⁵⁷ Malte, Loi no. XI de l'année 2009, intitulé 'Loi modifié du Code pénal, 2009', disponible à : www.doi.gov.mt/EN/parliamentacts/2009/Act%20XI%20Criminal%20Code.pdf (12.01.2010).

⁵⁸ Slovaquie/zákon 257/2009 (16.06.2009); Slovaquie/zákon 300/2005 (20.05.2005).

3. Quatre domaines de la vie sociale

Ce chapitre examine les informations et les développements sur le racisme et la discrimination dans quatre domaines de la vie sociale – l'emploi, le logement, l'éducation et les soins de santé – et étudie ensuite un certain nombre d'autres questions qui ne sont pas couverts par ces quatre domaines thématiques. La matière abordée dans ce chapitre concerne les migrants et les minorités dans l'UE, à savoir les ressortissants de pays tiers, les immigrants de deuxième ou troisième génération d'immigrés qui, dans certains pays, sont considérés comme des minorités ethniques et les membres des minorités nationales traditionnelles.

Comme indiqué dans l'introduction de ce rapport, depuis la rentrée en vigueur du traité de Lisbonne, le droit primaire européen fait, pour la première fois, référence aux « personnes appartenant à des minorités » et à l'« appartenance à [des] minorité[s] nationale[s] ». En ce qui concerne les minorités nationales, précisons que leur reconnaissance ou non en tant que « minorités nationales » relève de la compétence des États membres, l'UE n'ayant pas ce pouvoir⁵⁹. La situation de ces minorités et leur statut divergent considérablement dans les États membres et ce même au sein d'un seul et même État. Il arrive d'observer des divergences au sein d'un seul et même groupe de personnes appartenant à une minorité. Quoi qu'il en soit, tous les États membres à l'exception de la France ont signé la Convention-cadre du Conseil de l'Europe sur la protection des minorités nationales (CCMN). Près de neuf États membres sur dix – tous à l'exception de la **Belgique**, la **France**, la **Grèce** et du **Luxembourg** – se sont engagés, en ratifiant la CCMN, à respecter un niveau européen commun de protection et offrent à leurs minorités une certaine reconnaissance et protection, conformément à ce document central. La CCMN est donc suffisamment flexible pour permettre l'adaptation aux différents contextes historiques et politiques des États membres.

En 2008, le Parlement européen a demandé à la FRA de compiler un rapport au sujet des questions relatives aux minorités, en incluant la problématique des minorités nationales, qui subissent la discrimination ethnique et raciale. La FRA a accepté de mettre à jour son rapport de 2007 sur le racisme et de répondre à la demande du Parlement d'exécuter un rapport sur les personnes appartenant à

⁵⁹ Ce qui ne signifie pas que certaines pratiques restrictives ne seraient pas critiquées sur la scène internationale. En février 2009, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a publié un rapport sur la Grèce en matière de droits de l'homme des minorités critiquant entre autres le refus des autorités de reconnaître l'existence d'autres types de minorités hormis la catégorie « Musulman ». Voir CommDH (2009) 9, *Les droits de l'homme des minorités*, Strasbourg, 19 février 2009, à l'adresse : [https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)9&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wed.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)9&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679). Voir aussi le récent rapport de l'ECRI, *Quatrième rapport sur la Grèce*, 15.09.2009, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-031-FRE.pdf> (09.04.2010). Voir déjà l'arrêt de la Cour CEDH dans l'affaire *Sidiropoulos et autres c. Grèce* rendu en juillet 2008 (requête no. 57/1997/841/1047).

des minorités en se fondant sur des données et des informations recueillies en 2008 et 2009. Ce rapport a été finalisé en mai 2010 et présenté à la Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (LIBE) du Parlement européen en juin 2010⁶⁰.

Dans tous les cas, les États membres sont tenus, en vertu de leurs obligations relatives aux droits de l'homme, de garantir la liberté d'association et d'autres droits fondamentaux particulièrement importants pour les membres des minorités⁶¹. Des exemples à cet égard incluent la fin de l'exploitation sur le marché de travail, la lutte contre la discrimination structurelle en matière de logement (en particulier pour les Roms), l'accès à l'éducation et, notamment, à une éducation égalitaire comprenant une représentation adéquate des minorités dans les livres scolaires, ainsi que l'accès aux soins de santé. D'autres thématiques abordées dans ce chapitre ont également leur importance, comme la participation à la vie publique, le droit de pratiquer sa religion et de parler une langue minoritaire en public, ainsi que le danger de l'exploitation des échéances électorales à des fins de propagation de discours hostiles aux minorités.

⁶⁰ FRA (2010) *Respect for and Protection of Persons Belonging to Minorities*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

⁶¹ En ce qui concerne la Grèce, le CERD a exprimé en 2009 sa préoccupation quant aux obstacles rencontrés par les personnes appartenant à certains groupes ethniques dans l'exercice de la liberté d'association. Le CERD recommande à l'État partie « d'adopter des mesures tendant à garantir l'exercice effectif, par les personnes appartenant à toute communauté ou à tout groupe, de leur droit à la liberté d'association et de leurs droits culturels, y compris le droit d'utiliser leur langue maternelle ». CERD/C/GRC/CO/19, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale pour la Grèce (28.08.2009), p.3, voir : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/448/56/PDF/G0944856.pdf?OpenElement>

En 2009, la FRA a publié les résultats de sa recherche sur « La situation des citoyens européens Roms migrants vers et s'installant dans d'autres États membres de l'UE »⁶². Cette recherche se base sur des entretiens avec des individus roms et des officiels, en examinant l'expérience que les Roms font du droit à la libre circulation et à la résidence dans certains États membres de l'Union européenne⁶³. Les résultats montrent que pauvreté et racisme – y compris le chômage, la ségrégation et un sentiment de 'non-appartenance' – sont les facteurs principaux qui « poussent » les Roms à partir de leur pays d'origine, avec comme facteurs « d'attraction » le désir de trouver du travail et d'améliorer leur niveau de vie dans les pays de destination. Les expériences des Roms varient considérablement entre les divers États membres. Bien que certaines autorités locales ont aidé les Roms en promouvant leur accès au marché de travail, d'autres tenaient à les éloigner et à empêcher leur arrivée. En général, il existe peu de stratégies visant l'intégration des citoyens européens Roms par les autorités publiques dans les pays d'accueil, et certains Roms pourraient être même davantage marginalisés qu'ils ne l'ont été dans leur pays d'origine.

3.1. Racisme et discrimination en matière d'emploi

En 2009, l'emploi reste le domaine de la vie sociale dans lequel le plus grand nombre de cas de discrimination ont été rapportés. C'est le cas, par exemple, en **France**,⁶⁴ en **Allemagne**⁶⁵ et en **Espagne**⁶⁶. Comme lors des années précédentes, il est possible de trouver dans différentes sources complémentaires des indicateurs du problème de la discrimination raciale dans le secteur de l'emploi.

⁶² FRA (2009) *The situation of Roma EU citizens moving to and settling in other EU Member States*, Luxembourg: Office des Publications de l'Union européenne.

⁶³ Le projet faisait partie d'une action commune, initiée en 2008 en conjonction avec le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, le Bureau pour les institutions démocratiques et les droits de l'homme (ODIHR) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et le Haut Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales (HCNM).

⁶⁴ HALDE (2008) *Rapport Annuel 2008*, Paris : La documentation française, disponible à l'adresse : www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Rapport_annuel_2008.pdf (08.04.2010).

⁶⁵ M. Sauer (2009) *Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung*, Essen: ZfT, p. 166.

⁶⁶ Universidad Pública de Navarra, Gabinete de Estudios de CCOO (2008) *Encuesta a la población inmigrante en Navarra 2008*, Pamplona: Gobierno de Navarra, disponible à l'adresse : www.navarra.es/NR/rdonlyres/6C9D5AD1-D29A-4D14-85C8-DACD502AE56A/124841/Encuesta2008InformeFinal.pdf (20.08.2009).

3.1.1. Preuves statistiques indirectes de la discrimination

Un rapport paru au **Royaume-Uni** évoque des taux de chômage deux fois plus élevés parmi les minorités ethniques que chez les personnes de peau blanche, malgré une amélioration progressive et un rapprochement sans cesse croissant du taux d'emploi des minorités et de la majorité⁶⁷. Un premier indicateur de l'existence d'un éventuel problème de discrimination peut être trouvé dans des statistiques révélant un traitement inégalitaire des personnes immigrées ou issues de minorités, d'une part, et des membres de la population majoritaire, d'autre part, et ce malgré une équivalence en termes de niveau de qualification et autres critères pertinents. De telles tendances ont pu être identifiées en 2009 à partir d'enquêtes portant sur les travailleurs immigrés en **Italie**⁶⁸ et les membres de la communauté russe en **Estonie**⁶⁹.

3.1.2. Incidents et cas de discrimination

En **Autriche**, les ONG ont recensé divers cas de discrimination en matière d'emploi, parmi lesquels un cas de harcèlement par des collègues de travail sans que les supérieurs n'interviennent, un cas de salarié(e)s d'une chaîne de salons de coiffure forcé(e)s d'adopter des noms à consonance autrichienne⁷⁰, celui d'un homme qui s'est vu refuser l'accès à un poste de commis de cuisine parce qu'il s'exprimait en allemand avec un accent ou encore celui d'un Nigérian refusé malgré ses qualifications parce que « les clients n'accepteraient pas sa couleur de peau », pour ne citer que quelques exemples⁷¹. En **Pologne**, plusieurs cas de plaintes pour discrimination en matière d'emploi ont également été relevés, parmi lesquels celui d'assistants roms engagés à des conditions inférieures à

⁶⁷ Département pour les communautés et gouvernements locaux (Department for Communities and Local Government, DCLG) (2009) *Improving Opportunity, Strengthening Society: A third progress report on the Government's strategy for race equality and community cohesion*. Londres: DCLG, disponible à l'adresse:

<http://www.communities.gov.uk/publications/communities/raceequalitythirdreport>,

notamment le volume 1 *Rapport* à

<http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/11529661.pdf> et le volume 2

Race Equality in Public Services – Statistical Report à

<http://www.communities.gov.uk/documents/communities/pdf/11529061.pdf>.

⁶⁸ Une enquête auprès de 200 employés de bureau et employés manuels réalisée à Milan, voir Z. Dazzi (2009) 'I lavoratori immigrati pagati il 20 % in meno', in *La Repubblica* (17.06.2009), disponible à l'adresse: <http://espresso.repubblica.it/dettaglio-local/i-lavoratori-immigrati-pagati-il-20-in-meno/2102058> (21.01.2010).

⁶⁹ T. Vihalemm (ed.) (2009) 'Quality of Life and Integration', in: *Estonien Human Development Report 2008*, Tallinn, p. 101, disponible à l'adresse:

http://www.kogu.ee/public/EIA2008_eng.pdf (01.09.2009). L'analyse sociologique est fondée

sur des données statistiques officielles des années précédentes.

⁷⁰ Zivilcourage und Anti-Rassismus-Arbeit (ZARA), *Rassismus Report 2008*, Wien : ZARA, disponible à l'adresse: www.zara.or.at/_doc/2009/ZARA_RassismusReport2008.pdf (11.09.2009).

⁷¹ Helping Hands Graz, *Jahresbericht 2008*, disponible à l'adresse:

<http://helpinghands.htu.tugraz.at/2008.pdf> (15.07.2009).

celles de leurs pairs⁷² et celui d'un footballeur nigérian que son employeur refusait de payer conformément aux termes de son contrat⁷³. En **Irlande**, le tribunal de l'égalité a accordé 20 000 euros de dommages et intérêts à une femme licenciée pour des motifs raciaux⁷⁴.

Le lecteur trouvera ci-dessous d'autres exemples de cas de discrimination rapportés en 2009.

En **Hongrie**, une femme d'origine rom (Sinti) a posé sa candidature à une offre d'emploi pour un poste dans une boulangerie. Le représentant de l'employeur a rejeté sa candidature en expliquant que les salariés de l'entreprise auraient du mal à accepter de travailler aux côtés d'une Tzigane. L'entreprise a accepté d'indemniser la victime après que le cas eut été soumis par une ONG à l'autorité chargée de l'égalité des chances⁷⁵. Aux **Pays-Bas**, les filiales d'une chaîne de supermarchés ont reçu pour instruction de ne pas accepter de candidatures de travailleurs d'origine marocaine⁷⁶. Ayant eu vent de ce fait, un service local de lutte contre les discriminations⁷⁷ a saisi la Commission de l'égalité des chances et a également informé la police. L'entreprise est revenue sur ses instructions et s'est engagée à ne pas pratiquer de discrimination dans ses procédures d'embauche⁷⁸.

En **France**, un candidat a été rejeté par une boulangerie en raison de sa couleur de peau. Le boulanger ayant refusé la proposition de règlement avancée par la HALDE l'affaire a été portée devant le tribunal correctionnel, qui a condamné le boulanger à 5 000 euros d'amende⁷⁹.

Dans un restaurant de Berlin, en **Allemagne**, un commis de cuisine originaire du Sud-est asiatique s'est plaint de faire l'objet d'agressions verbales à caractère raciste et de menaces de la part de ses collègues, en particulier de la part de son chef, accusé d'en être le principal instigateur. La victime en a informé son employeur, mais après une discussion en interne, le principal auteur des faits a poursuivi son comportement discriminatoire, apparemment dans le but de pousser sa victime à abandonner son travail et le

⁷² Les informations sur la situation des assistants roms proviennent de la lettre de la Conférence de plénipotentiaires de Warmie-Mazurski Voivod pour les minorités nationales et ethniques à la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme datée du 09.09.2009, réf. BW.I.0714/33/09.

⁷³ Informations reçues de Halina NIEC Legal Aid Center; courrier électronique à la Fondation d'Helsinki pour les droits de l'homme daté du 11.09.2009.

⁷⁴ *Equality Tribunal*; décision DEC-E2009-011; Oksana v Goode Concrete Ltd, disponible à l'adresse : <http://www.equalitytribunal.ie/index.asp?locID=164&docID=1989> (25.11.2009).

⁷⁵ *Nemzeti és Etikai Kisebbségi Jogvédő Iroda (NEKI)*, voir par exemple:

<http://www.eumap.org/journal/features/2002/may02/echrandhunroma> (29.09.2009).

⁷⁶ <http://www.ad.nl/ad/nl/1004/Economie/article/detail/411482/2009/07/15/Geen-Marokkanen-in-AH-to-go-winkels.dhtml> (17.09.2009).

⁷⁷ *Bureau Discriminatiezaken Den Haag*.

⁷⁸ <http://www.discriminatiezaken.nl/doc/AH%20to%20Go2.pdf> (15.09.2009).

⁷⁹ Voir HALDE (2008) *Rapport Annuel 2008*, Paris : La documentation française, disponible à l'adresse : http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Rapport_annuel_2008.pdf (08.04.2010).

restaurant. Une ONG s'est plainte par écrit auprès de l'employeur en attirant l'attention de ce dernier sur d'autres incidents au cours desquels des menaces racistes et homophobes avaient été proférées par la même personne à l'encontre d'autres salariés, et ce chef de cuisine a alors été congédié⁸⁰.

Les tribunaux nationaux ont continué de connaître, en 2009, de cas de discrimination raciale et/ou ethnique et, entre autres, d'injonctions à la discrimination. En **France**, par exemple, la Cour de cassation a confirmé, dans un arrêt du 23 juin 2009⁸¹, que plusieurs entreprises ainsi qu'une personne s'étaient rendus coupables de discrimination ethnique dans l'embauche de salariés par l'entremise d'agences d'intérim.

Offres d'emploi discriminatoires

Comme mentionné dans le précédent rapport annuel de la FRA, des problèmes d'offres d'emploi discriminatoires continuent d'exister dans plusieurs pays. Cette année, le problème a de nouveau été dénoncé par des ONG en **Autriche**⁸² et en **Espagne** (Catalogne⁸³ et Navarre⁸⁴). En **Allemagne**, des offres d'emploi exigeant de posséder l'allemand comme « langue maternelle » ont été rapportées⁸⁵. De même, en **Slovénie**, une annonce proposait à des ressortissants de pays tiers un emploi rémunéré en dessous du salaire minimum légal⁸⁶.

3.1.3. Enquêtes auprès des minorités et de la population majoritaire

Les problèmes de discrimination peuvent également être appréhendés par le biais d'enquêtes menées tant auprès des populations minoritaires que de la population majoritaire. Selon les résultats de l'enquête EU-MIDIS de la FRA, publiée en 2009, une part significative des migrants et personnes issues des minorités qui ont été interrogés ont signalé des expériences subjectives de

⁸⁰ Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) (décembre 2008) *Antidiskriminierungsbericht 2006–2008*, p. 12; disponible à l'adresse: http://tbb-berlin.de/downloads_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport_2006-2008.pdf (30.07.2009).

⁸¹ France/Cour de Cassation/ Chambre criminelle /n°07-8509/ (23.06.2009), http://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriJudi.do?oldAction=rechJuriJudi&idTexte=JURITEX_T000020875114&fastReqId=703220577&fastPos=4 (14.10.2009).

⁸² ZARA, *Rassismus Report 2008*, disponible à l'adresse: http://www.zara.or.at/doc/2009/ZARA_RassismusReport2008.pdf (11.09.2009) and Helping Hands Graz, *Jahresbericht 2008*, disponible à l'adresse: <http://helpinghands.htu.tugraz.at/2008.pdf> (15.07.2009).

⁸³ SOS Racisme, Oficina d'Informació i Denúncies, *Memòria 2008*, disponible à l'adresse: <http://www.sosracisme.org/denuncia/oid.php#part7> (26.06.2009).

⁸⁴ SOS Racismo Navarra, *Informe anual año 2009 sobre el racismo en Navarra*.

⁸⁵ Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (2009) *Quatrième rapport sur l'Allemagne*, Strasbourg : ECRI, p. 23.

⁸⁶ Données fournies sur demande de la part de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement en Slovénie, *l'Advocate of the Principle of Equality*.

discrimination tant lors de la recherche d'emploi que sur leur lieu de travail⁸⁷. Comme cette enquête d'envergure européenne, plusieurs études nationales ont été publiées en 2009. En **Allemagne**, sur près de 1 600 immigrants⁸⁸ interrogés en 2009, 23 % ont déclaré s'être sentis victimes de discrimination. Une enquête menée auprès d'immigrés d'origine turque a révélé que la moitié des personnes interrogées s'étaient senties discriminées sur leur lieu de travail et 43 % lors de la recherche d'un emploi⁸⁹. Dans une enquête réalisée en **Espagne**⁹⁰ auprès de la population immigrée de Navarre, 42 % des personnes interrogées ont déclaré s'être déjà senties discriminées en au moins une occasion. Dans une enquête réalisée en **Italie**, 50 % des travailleurs immigrants ont déclaré avoir été victimes d'insultes racistes⁹¹.

Selon l'enquête EU-MIDIS 2009 de la FRA, 38 % des demandeurs d'emploi roms ont estimé qu'ils avaient été victimes de discrimination au moins une fois lors de leur candidature pour un emploi au cours des 12 mois précédant l'enquête. Il en est de même pour 22 % des demandeurs d'emploi originaires d'Afrique subsaharienne et 20 % des demandeurs d'emploi originaires d'Afrique du Nord. Pour ceux qui travaillent, 19 % des Roms estiment avoir subi une discrimination au travail au cours des 12 mois précédant l'enquête.⁹²

Des enquêtes ont également été menées ciblant la population majoritaire: lors d'un sondage effectué auprès de jeunes du Nord-est de la **Pologne**, plus de la moitié des répondants ont affirmé que cela les dérangerait d'avoir un Rom pour collègue de travail ou pour supérieur⁹³. À l'occasion d'une enquête téléphonique menée en **Lituanie**, près de 60 % des employeurs ont déclaré qu'ils donneraient

⁸⁷ FRA (2009) *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, p. 42-43.

⁸⁸ Bertelsmann Stiftung (2009) *Zuwanderer in Deutschland. Ergebnisse einer repräsentativen Befragung von Menschen mit Migrationshintergrund*, Étude de l'Institut Allensbach, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pp. 67-71, disponible à l'adresse: http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_29096_29097_2.pdf (31.07.2009).

⁸⁹ M. Sauer (2009) *Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung*, Essen: ZfT, p. 166.

⁹⁰ Universidad Pública de Navarra, Gabinete de Estudios de CCOO (2008) *Encuesta a la población inmigrante en Navarra 2008*, Pamplona: Gobierno de Navarra, disponible à l'adresse: <http://www.navarra.es/NR/rdonlyres/6C9D5AD1-D29A-4D14-85C8-DACD502AE56A/124841/Encuesta2008InformeFinal.pdf> (20.08.2009).

⁹¹ Une enquête auprès de 200 employés de bureau et employés manuels réalisée à Milan: Z. Dazzi (2009) 'I lavoratori immigrati pagati il 20 % in meno', in *La Repubblica* (17.06.2009), disponible à l'adresse: <http://espresso.repubblica.it/dettaglio-local/i-lavoratori-immigrati-pagati-il-20-in-meno/2102058> (21.01.2010)

⁹² FRA (2009) *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, p. 42.

⁹³ T. Kasprzak, B. Walczak (2009) 'Diagnoza postaw młodzieży województwa podlaskiego wobec odmienności kulturowej: raport z badania', in: A. Jasińska-Kania, K. Staszyńska (eds.) *Diagnoza postaw młodzieży województwa podlaskiego wobec odmienności kulturowej*, Białystok: Urząd Marszałkowski Województwa Podlaskiego, pp. 51-133.

la priorité à l'embauche de citoyens locaux plutôt que de réfugiés⁹⁴. En **Roumanie**, 44 % des répondants ont admis qu'ils n'engageraient pas de Roms, car ceux-ci étaient perçus comme « paresseux et peu dignes de confiance »⁹⁵. En **Allemagne**, une étude a démontré l'existence de peurs irrationnelles et d'attitudes négatives répandues envers les immigrés et les musulmans⁹⁶. Si les **Suédois**, dans leur majorité, déclarent avoir eu des expériences positives avec des immigrés, leur attitude envers les musulmans devient de plus en plus hostile. Un nombre croissant d'entre eux se déclarent favorables à une interdiction du voile au travail⁹⁷.

3.1.4. Tests de discrimination

En **Irlande**, un test de discrimination a été réalisé en vue de permettre une comparaison directe des réactions des employeurs face à des candidatures identiques sur tous les points pertinents, à l'exception de l'origine ethnique ou nationale du candidat. L'expérience a montré qu'à Curriculum Vitae (CV) équivalent, les candidats portant un nom irlandais avaient plus de deux fois plus de chances d'être conviés à un entretien que les candidats portant un nom manifestement non irlandais⁹⁸.

⁹⁴ *Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informavimo centras* [Centre lituanien d'éducation des adultes et de l'information] à la demande du *Ruklos pabėgėlių priėmimo centras* [Centre d'accueil des réfugiés de Rukla] en Février 2009 et porté sur un échantillon de 404 entreprises lituaniennes.

⁹⁵ Baromètre Inter-ethniques 2009: les Roms et la majorité, recherches menées par IMAS. Communiqué de presse annonçant l'ensemble des documents produits au sein de l'enquête disponible à l'adresse : www.sgg.ro/index.php?implementare_program (17.09.2009).

⁹⁶ Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2009) *Discrimination in Everyday Life. Perception of Discrimination and Anti-Discrimination Policy in our Society*, Berlin: ADS, pp. 239, 241

⁹⁷ Le rapport annuel *Mångfaldsbarometern* [baromètre sur la diversité] sur les attitudes des Suédois envers les migrants: <http://www.soc.uu.se/dok.php> (29.10.2009).
<http://hd.se/inrikes/2009/10/29/fler-positiva-till-invandrare/> (29.10.2009).

⁹⁸ Equality Authority, F. McGinnity, J. Nelson, P. Lunn, E. Quinn (2009) *Discrimination in Recruitment: evidence from a field experiment*; Dublin : Equality Authority, disponible à l'adresse: <http://www.equality.ie/index.asp?docID=794> (23.10.2009).

Mandatés par le Ministère britannique du travail et des retraites, des chercheurs ont envoyé trois candidatures différentes, présentant des noms à consonance britannique, africaine et asiatique, en réponse à 987 annonces d'emploi en Angleterre et en Écosse. Ils ont observé que les candidats « blancs » recevaient en moyenne une réponse positive pour neuf candidatures envoyées, tandis que les candidats de « minorités » devaient envoyer 16 candidatures avant de recevoir une réponse positive. Le rapport, publié en octobre 2009, concluait qu'il n'existait aucune explication plausible à la différence de traitement entre les candidats britanniques et ceux issus de minorités ethniques, si ce n'est la discrimination raciale. L'enquête a également révélé que les employeurs dans le secteur public étaient moins susceptibles de discriminer contre les candidats que ceux du secteur privé⁹⁹.

3.1.5. Recrutement informel

Lors d'une enquête réalisée au **Danemark** en 2009, 13 % des salariés du secteur public et 36 % des salariés du secteur privé ont déclaré que leur chef employait des amis ou des membres de sa famille. D'un côté, cette situation est de nature à désavantager les minorités ethniques, qui possèdent des réseaux moins développés dans le milieu des dirigeants d'entreprises¹⁰⁰. De l'autre, ce phénomène peut également avoir des implications inverses. Ainsi, une enquête **autrichienne** a révélé que les immigrés, en particulier ceux employés à des tâches demandant un faible niveau de qualifications, avaient plus de chances que les Autrichiens d'avoir obtenu leur poste avec l'aide de parents et d'amis. De cette manière, le recours aux réseaux informels renforce la concentration des immigrés dans certains secteurs de l'économie et emplois¹⁰¹.

3.1.6. Symboles religieux et culturels au travail

Dans plusieurs États membres, le débat sur les symboles religieux et culturels au travail donne lieu à une discussion continue sur l'équilibre des droits de groupes religieux et culturels d'un côté et de la séparation de l'état et de l'église, des intérêts de la sécurité publique et les droits de l'enfant et d'autres personnes de l'autre côté. Les États membres ont adopté des solutions différentes qui sont souvent déterminées par le contexte national particulier.

⁹⁹ <http://www.guardian.co.uk/money/2009/oct/18/racism-discrimination-employment-undercover>

¹⁰⁰ K Birkedal Kristensen (2009) 'Danske Chefer ansætter Venner og familie' in *LO-Ugebrev A4*, 17.08.09, disponible à l'adresse : http://ugebreveta4.dk/2009/200926/baggrundanalyse/danske_chefer_ansaetter_venner_og_familie.aspx (19.08.2009).

¹⁰¹ Statistik Austria (2009) *Arbeits- und Lebenssituation von Migrantinnen und Migranten in Österreich: Modul der Arbeitskräfteerhebung 2008*, disponible à l'adresse : http://www.statistik.at/dynamic/wcmsprod/idcplg?IdcService=GET_NATIVE_FILE&dID=55196&dDocName=041111 (30.10.2009).

Le « débat sur le voile » s'est poursuivi au **Danemark** en 2009, notamment en ce qui concerne les services de police, au sein desquels le port de couvre-chefs religieux est interdit¹⁰², et la Garde nationale danoise, au sein de laquelle une femme s'est vu interdire le port du foulard¹⁰³. Un sondage opéré dans l'opinion publique danoise a permis de se rendre compte que la majorité des répondants était opposée au droit des musulmans de porter le foulard et de prier durant la journée de travail¹⁰⁴. Un autre sondage a par contre révélé que neuf entreprises danoises sur dix ne considéraient pas ces questions comme problématiques. Une des grandes chaînes de supermarchés du pays a d'ailleurs déclaré avoir pour stratégie d'engager des femmes portant le foulard dans le but d'améliorer leur intégration et de faire écho à la diversité de la société dans son ensemble¹⁰⁵.

En **Allemagne**, un rapport publié par *Human Rights Watch* dénonce l'interdiction de port de signes religieux ostentatoires imposée aux enseignants (et à certains autres employés des services publics) par huit *Länder*. Selon *Human Rights Watch*, cette interdiction contrevient aux obligations juridiques de l'Allemagne en vertu des traités internationaux et est discriminatoire envers les femmes musulmanes, dans la mesure où elle contraint certaines d'entre elles à faire un choix entre leur emploi et leur foi¹⁰⁶.

Dans une affaire se passant aux **Pays-Bas**, la Commission de l'égalité des chances (*Commissie Gelijke Behandeling*, CGB) a jugé que la police d'Amsterdam ne s'était pas rendue coupable de discrimination en refusant d'autoriser un membre de son personnel à porter le foulard à un poste où elle était en contact avec le grand public¹⁰⁷.

¹⁰² 'Dansk politi alene om tørklædeforbud', *Ritzaus Bureau*, 05.02.2009.

¹⁰³ Hjemmeværnskomandoen, (2009) 'Uniformsbestemmelser skal overholdes' sur la page d'accueil de la Garde nationale danoise, 19.07.2009, disponible à l'adresse : www.hjv.dk/Nyheder/Sider/Uniformsbestemmelserkaloverholdes.aspx (01.10.2009).

¹⁰⁴ M. Bræmer (2009) 'Lønmodtagerne ramt af muslimforskrækkelse' in *Ugebrevet A4*, 06.04.09: http://www.dua.dk/2009/200913/Baggrundanalyse/Loenmodtagerne_er_ramt_af_muslimforskraekkelse.aspx (15.08.2009).

¹⁰⁵ La chaîne de supermarchés COOP. D'un autre côté, la chaîne de supermarchés Føtex qui a un règlement interdisant le port de vêtement religieux a gagné un procès à ce sujet devant la Haute Cour en 2005.

¹⁰⁶ Human Rights Watch (2009) *Discrimination the Name of Neutrality. Headscarf Bans for Teachers and Public Servants in Allemagne*, p. 2, disponible à l'adresse : www.hrw.org/sites/default/files/reports/Allemagne0209_web.pdf (31.07.2009). Des enseignantes-stagiaires musulmanes ont été empêchées de devenir enseignantes une fois la formation terminée – à moins qu'elles n'enlèvent leurs foulards. Selon les résultats des entretiens qualitatifs, la plupart des femmes interrogées se sentent « rejetées et exclues » ('alienated and excluded' (p.3)) – bien que certaines d'entre elles vivent en Allemagne depuis des décennies.

¹⁰⁷ Pays-Bas/CGB/2008-123 (23.10.2008).

3.1.7. Statistiques et suivi de la composition ethnique

Lors du prochain recensement de la population qui aura lieu en 2011 au **Royaume-Uni**, aux questions sur l'origine ethnique de la population une autre sera rajoutée sur les Travellers d'origine rom ou irlandaise et les populations arabes pendant que d'autres questions couvriront l'identité nationale¹⁰⁸. En **Allemagne**, le recensement de 2011 recueillera pour la première fois des données au sujet du passé migratoire et de l'origine nationale.¹⁰⁹ En **Belgique**,¹¹⁰ les autorités régionales flamandes ont testé avec l'aide des employeurs un instrument de suivi de leur politique de diversité basé sur l'origine des salariés.¹¹¹

En **France**, le débat sur les statistiques ethniques s'est poursuivi dans les médias. Une partie de la communauté scientifique (représentée, entre autres, par l'INED, l'Institut national d'études démographiques) est favorable au recueil de telles données statistiques, tandis que la HALDE, ainsi que plusieurs ONG parmi lesquelles SOS Racisme et la LICRA, sont opposées aux statistiques basées sur l'origine ethnique.¹¹² En **Bulgarie**, la loi interdit la collecte de statistiques concernant le travail sur la base de l'ethnicité, à moins que cette collecte ne se base sur l'auto-identification. Or, les Roms seraient peu enclins à s'identifier eux-mêmes en tant que tels, quitte à ne pas bénéficier de certains programmes spéciaux et à se fermer des portes. Ils seraient poussés en cela par la peur de la stigmatisation ainsi que par leur expérience des préjugés.¹¹³ Cette situation rend difficile l'identification d'indicateurs de la discrimination.

¹⁰⁸ Le contenu du questionnaire peut être consulté à l'adresse :

<http://www.ons.gov.uk/census/2011-census/2011-census-questionnaire-content/index.html>

¹⁰⁹ Conformément aux Sections 3 et 7 de la loi sur le recensement de 2011 récemment adoptée (ZensG 2011).

¹¹⁰ Dans le cadre de l'EAD - *Impulsbeleid Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit* [Impulsion politique pour une participation proportionnelle au travail et la diversité] – un instrument pour stimuler la diversité et la participation des minorités sur le marché du travail. Voir le site internet de l'EAD: <http://www.werk.be/beleid/div/?SMSESSION=NO>, (26.08.2009).

¹¹¹ Informations fournies par l'Agence flamande de l'Administration de l'Intérieur [*Agentschap voor Binnenlands Bestuur*], 19.08.2009.

¹¹² Voir par exemple: <http://www.lepoint.fr/actualites-societe/2009-05-07/statistiques-ethniques-yazid-sabeg-veut-montre-le-vrai-visage-de-la-france/920/0/328176>.

¹¹³ Centre pour l'Étude de la Démocratie (2009) *Entretien avec le chef de département intermédiaire au Bureau de l'Emploi de Serdika, Timok Branch* (21/07/2009). Selon la personne interrogée, le seul secteur exempt de toute discrimination est l'industrie du nettoyage (comme, par exemple, le nettoyage des rues, le ramassage des ordures ou le nettoyage des bâtiments) où même les ex-détenus d'origine rom auraient la possibilité de trouver facilement un emploi.

Dans le cadre de l'enquête EU-MIDIS de la FRA, il a été demandé aux 23 500 immigrants et personnes issues de minorités ethniques s'ils acceptaient de fournir anonymement l'information sur leurs origines ethniques dans le cadre d'une enquête, tant que cela pouvait aider à lutter contre la discrimination. Soixante-cinq pour cent de toutes les personnes interrogées ont déclaré d'être prêtes à le faire¹¹⁴.

3.1.8. Discrimination juridique

Le terme de « discrimination juridique » se réfère à une sorte de « discrimination légale » envers des non-ressortissants de l'UE. Dans le domaine de l'emploi, le principal problème, ici, est celui des règlements restreignant l'accès des ces non-ressortissants à des emplois dans le secteur public. Le degré de mise en œuvre de telles restrictions est analysé en détail dans un rapport de la FRA de 2009 concernant la discrimination à l'emploi au sein de l'Union européenne, qui concluait que « l'exclusion dans le secteur public est (...) un facteur d'augmentation de la vulnérabilité des travailleurs émigrés non ressortissants de l'UE et qui contribue à leur marginalisation dans les marchés du travail en Europe »¹¹⁵.

Pour l'année 2009, on peut trouver des exemples de ceci en **Italie**, où cinq infirmières immigrées non ressortissantes de l'UE, pourtant détentrices d'un permis de séjour à long terme, ont été exclues d'un processus de sélection par un hôpital génois au motif qu'elles ne possédaient pas la nationalité italienne ou toute autre nationalité de l'UE. Le chef du personnel de l'hôpital a fait valoir que les infirmières étaient des représentantes de l'État et que, par conséquent, de tels postes devaient être réservés aux seuls citoyens italiens¹¹⁶. Un autre exemple est la société de transports publics de la ville de Milan qui a été reconnue coupable de discrimination à l'encontre des ressortissants des pays tiers résidant légalement en Italie en raison de son refus d'employer toute personne non détentrices de la nationalité italienne ou d'un autre pays membre de l'UE¹¹⁷.

Dans son rapport sur l'Autriche, adoptée en 2009, l'ECRI du Conseil de l'Europe a critiqué la législation autrichienne qui permet aux employeurs, lors

¹¹⁴ FRA (2010) "Rights awareness and equality bodies", *Data in Focus Report 3*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, p.12

¹¹⁵ Voir le chapitre 5 du rapport de FRA (2010) *Migrants, Minorities and Employment: Exclusion and Discrimination in the 27 Member States of the European Union*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne.

¹¹⁶ Voir M. Calandri (2009) 'Concorso per infermieri, esclusi gli immigrati', in *La Repubblica* (27.05.2009), disponible à l'adresse : <http://genova.repubblica.it/dettaglio/concorso-per-infermieri-esclusi-gli-immigrati/1640650>.

¹¹⁷ Italie/Tribunale di Milano – Sezione Lavoro – Arrêté du 20 juillet 2009, disponible à l'adresse : http://www.asgi.it/public/parser_download/save/tribunale_milano_lavoro_200709.pdf

de réductions d'effectifs, de licencier les travailleurs étrangers en premier. Dans ses précédents rapports, l'ECRI avait déjà demandé l'abrogation de la section 8 (2) de la Loi n° 218/1975 sur l'emploi des étrangers. Cette disposition a été également considérée incompatible avec l'article 1 paragraphe 2 de la Charte sociale européenne par le Comité européen des droits sociaux: bien que le champ d'application de la disposition litigieuse a été réduit depuis 2005 (en effet, il ne s'applique plus qu'aux travailleurs étrangers lors de leur première entrée sur le marché du travail). La section 8 (2), qui prévoit que dans le cas d'une activité réduite dans l'entreprise, les contrats de travail des ressortissants étrangers peuvent être résiliés si de telles mesures permettent d'empêcher la réduction du temps de travail pour tous les travailleurs, constitue toujours une discrimination fondée sur la nationalité et est donc incompatible avec l'article 1 paragraphe 2 de la Charte¹¹⁸.

3.1.9. Exploitation extrême

De très nombreux cas d'exploitation extrême de travailleurs immigrés ont été dénoncés en 2009, de telles situations sont souvent rendus possible par le statut précaire de ces personnes sur le plan juridique. Des cas ont été rapportés de travailleurs précarisés victimes de diverses injustices, parmi lesquelles des insultes et du harcèlement, et obligés de travailler pendant de très longues heures dans des conditions malsaines, en violation de la réglementation du travail, pour un salaire inférieur au niveau des conventions collectives et sans accès aux congés de maladie. Plusieurs cas de groupes de travailleurs tout simplement non rémunérés pour leur travail ont également été recensés. Certains autres se sont vu confisquer leur passeport pour se retrouver confinés dans des logements ne répondant pas aux normes élémentaires, sans être libres de les quitter, parfois même en étant obligés de payer, par une retenue sur leur salaire, un logement et une alimentation insuffisants.

Aux **Pays-Bas**, les services du procureur ont entamé une enquête pénale à l'encontre d'un agriculteur qui logeait des travailleurs contractuels étrangers, roumains pour la plupart, dans des conditions effroyables, et leur payait un salaire de misère. L'employeur avait confisqué le passeport des travailleurs, qui n'étaient pas autorisés à quitter les lieux, voire se retrouvaient parfois enfermés à clef dans les combles étroits, dont certains sans fenêtres, qui leur servaient de chambre¹¹⁹.

Divers cas d'exploitation extrême de travailleurs de ce genre ont été recensés dans plusieurs pays en 2009. Ils concernaient, par exemple, des travailleurs

¹¹⁸ ECRI (2010) *Quatrième rapport sur l'Autriche*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 55, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Austria/AUT-CbC-IV-2010-002-FRE.pdf>.

¹¹⁹ http://www.nrc.nl/binnenland/article2244478.ece/Slavernij_in_aspergestekerij_Someren (17.09.2009).

intérimaires étrangers en **République tchèque**¹²⁰, des cueilleurs de baies originaires d'Asie du Sud-Est et d'Europe orientale en **Finlande**¹²¹, des travailleurs étrangers dans le secteur du nettoyage en **Grèce**¹²², des ressortissants moldaves et ukrainiens en **Lituanie**¹²³, des Africains à **Malte**¹²⁴, des travailleurs de la construction¹²⁵ chinois et des conducteurs de taxi africains en **Roumanie**¹²⁶, des travailleurs originaires de Bosnie-et-Herzégovine en **Slovénie**¹²⁷, des employées de maison à **Chypre**¹²⁸, ou encore des travailleurs marocains dans le secteur du textile, ainsi que des travailleurs chinois dans des ateliers clandestins en **Espagne** (en Andalousie¹²⁹ et en Catalogne).

¹²⁰ Český helsinský výbor (2009) Zpráva o stavu lidských práv v roce 2008, disponible à l'adresse : <http://www.helcom.cz/view.php?cisloclanku=2009042107> (14.09.2009).

¹²¹ Finland/Vähemmistövaltuutettu, 'Vähemmistövaltuutettu ehdottaa marjanpoimijoiden aseman tarkistusta' (14.04.2009); *Helsingin Sanomat* (2009), 'Poliisi tutkii marjanpoimijoiden työkiistaa Lapissa' (23.08.2009).

¹²² Ινστιτούτο Εργασίας ΓΣΕΕ/ΑΔΕΔΥ, *Οι εργασιακές σχέσεις στον κλάδο του καθαρισμού – Αποτελέσματα εμπειρικής έρευνας* (1.2009), www.inegsee.gr/ (21.01.2010).

¹²³ Renseignements fournis par l'ambassade de la République de Moldavie à la République de Lituanie et à l'Association des syndicats *Solidarumas*. Communication de la NFP-Lituanie (Centre d'études ethniques de l'Institut pour la Recherche sociale) avec l'association des syndicats *Solidarumas*, (07.08.2009).

¹²⁴ Entretien avec le représentant de l'Union générale des travailleurs, voir GWU (2008) *Policy paper on migrant workers*.

¹²⁵ Article du New York Times, 'Chinese workers stranded in Romania', du 06.02.2009, disponible à l'adresse : <http://www.nytimes.com/2009/02/16/world/europe/16iht-migrants.4.20224539.html> (29.09.2009); Ambassade de Chine à Bucarest, Communiqué de presse du 17.04.2009, disponible à l'adresse :

<http://www.mfa.gov.cn/ce/cero/rom/xw/t557754.htm> (29.09.2009). Voir aussi Realitatea, Muncitorii chinezi care au stat în corturi, în fața ambasadei Chinei, au plecat acasă, from 16.04.2009, disponible à l'adresse : http://www.realitatea.net/muncitorii-chinezi-care-au-stat-in-corturi--in-fata-ambasadei-chinei--au-plecat-acasa_497542.html (29.09.2009).

¹²⁶ Evenimentul Zilei, Andrei Craciun, Congolezi in sclavie pe taxiuri, 22.12.2008, disponible à l'adresse : www.evz.ro/articole/detalii-articol/833340/Congolezi-in-sclavie-pe-taxiuri/ (20.09.2009).

¹²⁷ G. Lukič, K. Medica, J. Nemanič (2008) *National Report on the Situation of Migrant Workers in Slovenia*, disponible à l'adresse : <http://www.emf-fem.org/content/download/28573/241447/file/Migrant%20workers%20Slovenie.pdf> (02.10.2009); Zveza svobodnih sindikatov Slovenije (2008) *Analiza položaja delavcev migrantov v perspektivi kršitve v zvezi z delom in zaposlovanjem tujcev ter njihovimi bivalnimi pogoji*, disponible à l'adresse : http://www.zsss.si/images/stories/PDF%20aktualno/ANALIZA_POLOZAJA_DELAVCEVMIGRANTOV_ZSSS_171208.pdf (02.10.2009).

¹²⁸ Cyprus Review, Vol. 21, n°1, printemps 2009, pp. 59-80.

¹²⁹ Plus d'informations à l'adresse : <http://www.elmundo.es/papel/2009/01/16/espana/2578789.html> (10.09.2009).

En **Espagne**, en mai 2009, un immigré clandestin bolivien employé par une boulangerie de Valence a perdu un bras dans un accident du travail. Les propriétaires de l'établissement auraient abandonné l'homme à proximité d'un hôpital et jeté le bras dans une décharge. Il est apparu plus tard que cette personne travaillait 12 heures par jour pour un salaire de 700 euros par mois, sans vacances, et que l'accident avait été causé par le non-respect des procédures de sécurité. Les syndicats espagnols sont venus en aide au travailleur et l'affaire a été portée devant les tribunaux¹³⁰.

Les mesures pour aider à lutter contre l'exploitation des travailleurs immigrés en situation irrégulière seront abordées dans la section 6.1.1 de ce rapport.

¹³⁰ Voir par exemple: <http://www.pv.ccoo.es> (01.07.2009) et <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eur/119074.htm> (29.09.2009).

3.2. Racisme et discrimination en matière de logement

3.2.1. Résultats des recherches

Comme sur le marché du travail, divers projets de recherche ciblés ont permis d'établir de manière convaincante l'existence de discriminations envers les immigrés, les Roms et Travellers, ainsi que les demandeurs d'asile dans leur accès au marché du logement. Comme dans le secteur de l'emploi, le problème a été révélé indirectement par des indicateurs statistiques et des preuves directes ont pu être obtenues par la mise en place d'expériences de terrain.

En **France**, une étude a été réalisée par ISM Corum avec la Société anonyme de construction de la ville de Lyon (SACVL) sur l'attribution de logements sociaux. L'étude a porté sur les 7 980 logements que comporte le parc de la SACVL. Les enquêteurs ont divisé les ménages en deux groupes, le premier composé des familles susceptibles de faire l'objet de discriminations en raison de leur nom, et le second composé de familles peu susceptibles, par leur nom, de faire l'objet de ce genre de discrimination. L'étude a fait apparaître que 69 % des ménages du premier groupe occupaient les logements les moins attractifs contre 46 % des ménages du second groupe.¹³¹ En **Allemagne**, une enquête plurithématique réalisée par le Centre d'études sur la Turquie (*Zentrum für Türkeistudien*, ZfT) a permis d'établir que le logement continuait d'être un domaine de la vie sociale dans lequel de nombreux immigrés d'origine turque étaient victimes de discrimination. Quatre répondants sur dix ont dit avoir été confrontés à des discriminations dans leur recherche d'appartement. Un quart environ des répondants se sont dits pour leur part victimes de discrimination dans leur voisinage immédiat¹³².

¹³¹ HALDE (2008), *Rapport Annuel 2008*, Paris : La documentation française, p. 55, disponible à l'adresse : http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Rapport_annuel_2008.pdf (08.04.2010).

¹³² M. Sauer (2009) *Türkischstämmige Migranten in Nordrhein-Westfalen und in Deutschland: Lebenssituation und Integrationsstand. Ergebnisse der neunten Mehrthemenbefragung*, Essen: ZfT, p. 166 (17.12.2009).

Selon l'enquête EU-MIDIS 2009 de la FRA, 11 % des répondants Roms et 11 % des Africains du Nord ont déclaré avoir été victime de discrimination au cours des 12 derniers mois par des services de logement, une agence ou un propriétaire. En comparaison avec le domaine de l'emploi, les taux de discrimination sont nettement plus faibles dans le domaine du logement et plus particulièrement pour les répondants d'origine turc, ex-yougoslave et russe qui ont des taux de discrimination dans ce domaine extrêmement bas. Fait intéressant, en **Italie**, les taux de discrimination relativement élevés rapportés par tous les groupes de répondants suggèrent un problème spécifique à ce pays dans ce domaine¹³³.

Dans quelques pays, des tests de discrimination ont été réalisés afin d'étudier d'éventuelles discriminations s'exerçant à l'encontre des immigrés et des personnes issues de minorités ethniques dans l'accès au marché du logement. En **Belgique**, en 2009, l'association bruxelloise « comité Alarme » a réalisé un test¹³⁴ portant sur 101 offres de logement en location à Bruxelles. En premier lieu, un prétendu candidat appelait le propriétaire en parlant avec un accent et en s'identifiant par un patronyme africain. Dix minutes plus tard, un autre faux candidat appelait, en parlant cette fois sans accent et en déclinant un patronyme identifiable comme « belge ». Dans 28 cas, la réponse donnée au second candidat a été différente de la réponse donnée au premier, ce qui semble clairement indiquer une discrimination. Ce test a été soutenu sur le plan méthodologique par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR), l'organisme belge de promotion de l'égalité. Suite à des plaintes, l'organisme **français**, la HALDE, a opéré une série de tests de discrimination auprès de bailleurs du secteur privé en région parisienne et en province. Ces tests ont débouché sur la transmission de six cas aux services du procureur de la République au début de l'année 2009¹³⁵.

En **Allemagne**, l'ONG *Planerladen* a publié en 2009 les résultats d'un projet pilote de tests de discrimination portant sur le marché du logement, réalisés entre juillet 2007 et juin 2008. Deux enquêteurs travaillant en paire, l'un « allemand », l'autre « turc », ont répondu à 482 offres d'appartements parues dans des journaux régionaux dans sept villes de Rhénanie du Nord-Westphalie. Le contact s'effectuait par téléphone. Dans 79 % des cas, les deux enquêteurs ont reçu la même réponse, mais 19 % des cas l'enquêteur « turc » a reçu un

¹³³ FRA (2010), *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, p. 44.

¹³⁴ ALARM – Action for Accessible Housing for Refugees in Molenbeek [Action pour le Logement Accessible aux Réfugiés à Molenbeek], fondée en 2001. Plus d'informations sur l'association dans: Centre flamand des minorités (VMC), *Pauvreté en couleur* [Gekleurde Armoede], Bruxelles, 2008, p. 9-10, disponible à l'adresse : <http://www.vmc.be/uploadedFiles/VMC/Diverse/inspiratieboekje%20A4.pdf> (30.09.2009).

¹³⁵ HALDE (2008) *Rapport Annuel 2008*, Paris : La documentation française, p.54, disponible à l'adresse : http://www.halde.fr/rapport-annuel/2008/Rapport_annuel_2008.pdf (08.04.2010).

traitement moins favorable. L'enquêteur « turc » a par ailleurs essuyé deux fois plus de refus que l'enquêteur « allemand »¹³⁶.

En **Suède**, le médiateur de l'égalité a été chargé par le ministère de l'égalité des genres et de l'intégration d'étudier l'ampleur du phénomène discriminatoire sur le marché du logement. La méthode qui sera utilisée par le médiateur sera le test de discrimination. L'étude sera conduite à l'échelle nationale, avec des comparaisons entre les régions, les types de logement, le secteur privé et le secteur public, et entre les hommes et les femmes¹³⁷.

3.2.2. Discrimination et annonces

Comme dans le domaine de l'emploi, le problème d'annonces discriminatoire a été soulevé. En **Allemagne**, l'office berlinois de lutte contre la discrimination (*Landesstelle für Gleichbehandlung – gegen Diskriminierung*, ADNB) a relevé une évolution relativement nouvelle, à savoir le manque d'aisance en allemand comme prétexte pour refuser des candidats immigrés au logement¹³⁸. En outre, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a, dans son rapport de 2009 sur l'**Allemagne**, relevé que « selon les ONG, [...] les pratiques discriminatoires des propriétaires et des gérants immobiliers, sur la base du patronyme ou de la maîtrise de l'allemand par exemple, [...] constituent un facteur essentiel ». D'après l'ECRI, « des cas d'offres de location s'adressant uniquement aux personnes de langue maternelle allemande auraient également été observés »¹³⁹. En **République tchèque**, plusieurs cas ont été rapportés d'agences immobilières indiquant qu'un bien n'était pas destiné à « d'autres nationalités » ou à « des étrangers », voire était « réservé aux citoyens tchèques ». En 2008, une ONG appelée *IQ Roma servis* (Service IQ Roms) a porté plainte dans un cas de ce genre auprès du bureau régional de Brno de l'inspection tchèque du commerce (*Česká obchodní inspekce*, CTI)¹⁴⁰. En **Espagne**, l'existence d'annonces immobilières discriminatoires a également été dénoncée par l'*Ararteko* (médiateur basque)

¹³⁶ Planerladen e.V. (2009) *Ungleichbehandlung von Migranten auf dem Wohnungsmarkt. Ergebnisse eines telefonischen "Paired Ethnic testings" bei regionalen Immobilienanzeigen*, disponible à l'adresse : [www.planerladen.de/50.html?&tx_ttnews\[tt_news\]=208&tx_ttnews\[backPid\]=7&cHash=080c4f6dd8](http://www.planerladen.de/50.html?&tx_ttnews[tt_news]=208&tx_ttnews[backPid]=7&cHash=080c4f6dd8) (22.08.2009).

¹³⁷ Pour plus d'informations : <http://www.regeringen.se/sb/d/11290/a/133678> (22.01.2010).

¹³⁸ Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) *Antidiskriminierungsbericht 2006- 2008*, Berlin: ADNB, pp. 13-14, disponible à l'adresse : http://tbb-berlin.de/downloads_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport_2006-2008.pdf (30.07.2009).

¹³⁹ ECRI (2009) *Quatrième rapport sur l'Allemagne*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 62, disponible à l'adresse : http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECri/FRENCH/Cycle_04/04_CbC_fre/DEU-CbC-IV-2009-019-FRE.pdf (09.04.2010).

¹⁴⁰ Disponible à l'adresse : <http://www.iqrs.cz/view.php?navezclanku=posun-v-pristupu-coi-k-diskriminacnimu-jednani-realit-kancelari&cisloclanku=2009030005> (14.09.2009).

dans son rapport annuel de 2008¹⁴¹, ainsi que par le bureau des réclamations de *SOS Racismo* en Catalogne¹⁴².

En **Suède**, la Caisse d'épargne des locataires et du bâtiment (*Hyresgästernas Sparkasse och Byggnadsförening*, HSB) a, en octobre 2009, été contrainte de payer 60 000 SEK de dommages et intérêts (environ 6 000 euros) pour discrimination ethnique. HSB avait refusé à un couple d'origine étrangère le droit de faire l'acquisition d'un appartement d'Örebro, alors que le couple avait fait l'offre la plus élevée. Le couple s'est plaint auprès du médiateur pour l'égalité et un accord a été trouvé prévoyant l'indemnisation des victimes¹⁴³.

3.2.3. Les conditions de logement des communautés de Roms et Travellers

La FRA a publié en octobre 2009 un rapport comparatif sur les conditions de logement des Roms et des Travellers dans l'Union européenne,¹⁴⁴ dans lequel elle démontre que, sur l'ensemble du territoire de l'Union européenne, les Roms et les Travellers sont fortement désavantagés en matière de logement privé et social. Au-delà de la question de l'accès, ces discriminations se traduisent par de mauvaises conditions de logement, par la ségrégation et par des expulsions par la force. Certains Roms vivent dans des bidonvilles sordides et des campements temporaires, dans des endroits où ils sont coupés du reste de la population et qui sont souvent dangereux sur le plan environnemental. Très souvent, les Roms vivent dans des zones où les services publics sont peu présents, où les possibilités d'emploi ou de scolarité sont faibles et où l'accès aux biens publics que sont, entre autres, l'eau, le gaz et l'électricité est insuffisant. Le rapport met en évidence des cas d'expulsions par la force de logements sociaux, parfois même de personnes payant régulièrement leur loyer. Souvent, ces expulsions ne sont pas signifiées à l'avance. Elles peuvent même se solder par des violences policières et la destruction de biens personnels. Nombreux sont les cas dans lesquels les Roms ne reçoivent des autorités aucune proposition de logement et/ou aucune indemnisation correcte en échange de leur expropriation.

Dans son rapport de 2009 sur la **République tchèque**, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe se

¹⁴¹ Ararteko, *Informe al Parlamento Vasco 2008*, p. 577, available at:

http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/9_1641_3.pdf (08.07.2009).

¹⁴² SOS Racisme, Oficina d'Informació i Denúncies, Memòria 2008, disponible à l'adresse : <http://www.sosracisme.org/denuncia/oid.php#part7> (26.06.2009).

¹⁴³ Disponible à l'adresse : <http://www.do.se/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Forlikning-bostadsrattsforening>.

¹⁴⁴ FRA (2009) *Comparative Report on Housing Conditions of Roma and Travellers in the European Union*, disponible à l'adresse : http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/Roma_Housing_Comparative-final_en.pdf (09.04.2010).

dit « vivement préoccupée par la persistance de la marginalisation des Roms [...], qui se manifeste, dans le domaine du logement, par toutes sortes de mécanismes: le maintien de localités marginalisées et la création de nouvelles, des conditions de vie déplorables ou l'obligation de payer des loyers excessivement élevés qui les enferme rapidement dans une spirale d'endettement »¹⁴⁵. Dans son rapport sur la **Slovaquie**, l'ECRI note avec préoccupation que « certains logements sociaux ont été construits dans les zones isolées où vivaient les Roms ». « Par conséquent, dit-elle, même si les nouveaux logements sociaux améliorent les conditions de vie des Roms, ceux-ci continuent de subir une ségrégation de fait par rapport au reste de la population. »¹⁴⁶ Concernant la **Grèce**, l'ECRI note dans son rapport de 2009 que « les conditions de vie de certains Roms ne répondent pas aux normes découlant du droit international, ce qui est inadmissible ». Elle ajoute au sujet de certains campements de Roms que ceux-ci « sont totalement isolés du reste de la population, sans eau courante ou électricité, avec un manque de système d'évacuation des eaux usées ou d'accès aux transports publics ».¹⁴⁷ Après de longues années d'enquête, le médiateur grec a publié en août 2009 un rapport spécial dans lequel il met en cause le problème toujours non réglé de la non-reconnaissance au registre civil du statut des Roms comme cause sous-jacente de leurs conditions de logement précaires et de l'inefficacité relative des politiques de logement.¹⁴⁸ Le médiateur note que ceux qui ne peuvent fournir de preuve de leur inscription au registre civil et de la jouissance d'un « domicile permanent » dans une localité donnée n'ont pas accès aux programmes de logement public et aux prêts sans intérêts ou à taux avantageux garantis par l'État. Par exemple, dans le contexte des critiques formulées par le médiateur grec, une réforme légale des prêts hypothécaires a été engagée en **Grèce** visant à donner la priorité aux Roms confrontés à des difficultés sociales particulières.

En **Pologne**, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) a dénoncé la poursuite de l'exclusion sociale et de la discrimination des membres de la minorité rom dans le domaine du logement.¹⁴⁹ Le CERD s'est également inquiété des barrières rencontrées

¹⁴⁵ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la République tchèque*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 117, disponible à l'adresse : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Czech_Republic/CZE-CbC-IV-2009-030-FRE.pdf (09.04.2010).

¹⁴⁶ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la Slovaquie*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 67, disponible à l'adresse : http://hudoc.ecri.coe.int/XML/ECri/FRENCH/Cycle_04/04_CbC_fre/SVK-CbC-IV-2009-020-FRE.pdf (09.04.2010).

¹⁴⁷ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la Grèce*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 70, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Greece/GRC-CbC-IV-2009-031-FRE.pdf> (09.04.2010).

¹⁴⁸ Voir le rapport spécial sur l'état civil des Roms grecs, présenté par le Médiateur grec le 6 août 2009 : Le Médiateur grec, Δημοτολογική τακτοποίηση των Ελλήνων Τσιγγάνων, disponible à l'adresse : http://www.synigoros.gr/diakriseis/pdfs_01/8289_3_Dimotologisi_Roma_Eidiki_Ekthesi.pdf (21.12.2009).

¹⁴⁹ CERD (2009) *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination*

spécifiquement par les Roms dans l'accès au marché du logement et à d'autres domaines de la vie sociale en **Bulgarie**.¹⁵⁰ En **Slovénie**, le médiateur a fait état de plusieurs cas de pratiques discriminatoires de la part d'agences immobilières et de personnes physiques empêchant les familles de Roms de vendre ou d'acheter des biens immobiliers.¹⁵¹ En **Espagne**, le dernier rapport annuel du médiateur basque relaye un certain nombre de réclamations reçues en 2008 qui démontrent la difficulté qu'éprouvent toujours de nombreux Roms à accéder au logement.¹⁵² Selon le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, la discrimination contre les Roms reste un motif sérieux de préoccupation en **Finlande** où les Roms, comme les autres immigrés, sont victimes d'une discrimination de fait en matière de logement.¹⁵³

3.2.4. Restrictions dans l'accès au logement

Dans son rapport sur la **Belgique** publié en 2009, l'ECRI recommande aux autorités flamandes de revoir les nouvelles conditions relatives à la langue et à l'intégration inscrites dans le code flamand du logement, ces conditions pouvant avoir un effet contre-productif sur le processus d'intégration des non-néerlandophones¹⁵⁴. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a exprimé des préoccupations similaires¹⁵⁵. Concernant l'**Allemagne**, le CERD s'est dit préoccupé par le fait que « la dérogation au principe de l'égalité de traitement concernant l'accès à la location, prévue par le paragraphe 19 de la section III de la loi générale sur l'égalité de traitement, pourrait constituer une discrimination indirecte fondée sur l'origine ethnique ». En vertu de cette disposition, les propriétaires peuvent refuser de louer un logement à certaines personnes « afin de créer et de maintenir des structures résidentielles

raciale : Pologne, 75^{ème} session, 3-28 août 2009, p. 2, disponible à l'adresse : http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD.C.POL.CO.17_19_fr.doc (09.04.2010).

¹⁵⁰ CERD (2009) *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale* : Bulgarie, 74^{ème} session, 16 février – 6 mars 2009, pp.3 et 4, disponible à l'adresse : <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/cerds74.htm> (29.09.2009).

¹⁵¹ Varuh človekovih pravic, *Letno poročilo Varuha človekovih pravic Republike Slovenije za leto 2008*, p. 48, disponible à l'adresse : http://www.varuh-rs.si/fileadmin/user_upload/pdf/lp/Varuh_LP-2008.pdf (02.10.2009).

¹⁵² Ararteko, *Informe al Parlamento Vasco 2008*, disponible à l'adresse : http://www.ararteko.net/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/9_1641_3.pdf (08.07.2009).

¹⁵³ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/410/59/PDF/G0941059.pdf?OpenElement> (26.04.2010).

¹⁵⁴ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la Belgique*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 82, disponible à l'adresse : http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/FRENCH/Cycle_04/04_CbC_fre/BEL-CbC-IV-2009-018-FRE.pdf, (09.04.2010).

¹⁵⁵ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, à la suite de sa visite en Belgique du 15 au 19 décembre 2008 (CommDH(2009)14), disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)14&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)14&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679).

socialement stables et des ensembles immobiliers équilibrés, et de maintenir l'équilibre d'un point de vue économique, social et culturel »¹⁵⁶.

En **Italie**, le règlement sur le séjour temporaire dans les villages réservés aux communautés nomades sur le territoire de la ville de Rome est entré en vigueur le 18 février 2009. Ce règlement rend obligatoire l'identification de toute personne pénétrant dans un campement rom, qu'elle y réside ou s'y rende comme visiteur occasionnel. Les résidents disposeront de cartes d'identité munies d'une photo et reprenant des informations à caractère personnel. Les forces de police locales pourront effectuer des missions de sécurité à l'intérieur comme à l'extérieur des campements et les résidents ne seront autorisés à demeurer dans ces derniers qu'à condition qu'ils participent à des activités dans le but de favoriser leur intégration sociale et professionnelle. Les contrevenants aux dispositions du règlement pourront être expulsés dans un délai de 48 heures après communication de la décision¹⁵⁷. Le règlement sur les zones réservées aux nomades dans la ville de Milan est entré en vigueur au cours de la même période et contient des dispositions très semblables¹⁵⁸. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a formulé des inquiétudes au sujet de ces mesures dans son rapport de 2009, en soulignant que les expulsions de Roms « ne devraient jamais avoir lieu si les autorités ne sont pas en mesure de proposer des solutions de relogement adaptées, au sujet desquelles les personnes concernées devraient être consultées »¹⁵⁹.

¹⁵⁶ CERD (2008) *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Allemagne, 73ème session, 28 juillet – 15 août 2008*, disponible à l'adresse :

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/441/51/PDF/G0844151.pdf?OpenElement> (09.04.2010).

¹⁵⁷ Commissario Delegato per l'Emergenza Nomadi nel territorio della regione Lazio, *Regolamento per la gestione dei villaggi attrezzati per le comunità nomadi nella regione Lazio* (18.02.2009), disponible à l'adresse : http://www1.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/sezioni/sala_stampa/notizie/minoranz/e/0670_2009_02_19_regolamento_roma_villaggi_nomadi.html (25.09.2009).

¹⁵⁸ Commissario per l'Emergenza Nomadi in Lombardia (2009) *Regolamento per le aree destinate ai nomadi del comune di Milano* (05.02.2009), disponible à l'adresse : www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0845_regolamento20090205.pdf (21.12.2009).

¹⁵⁹ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, à la suite de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009 (CommDH(2009)16), disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)16&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)16&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679).

3.3. Racisme et discrimination en matière d'éducation

Ce 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 concernant les politiques et les débats publics dans les 27 États membres de l'UE, dont l'accès à l'éducation, les incidents racistes et les pratiques discriminatoires, ainsi que les inégalités en matière d'éducation.

3.3.1. Accès à l'éducation

Alors que, d'un point de vue juridique, les États membres de l'UE proposent un libre accès à l'éducation en pratique, les réfugiés, les demandeurs d'asile, les immigrants et personnes issues de minorités ont en réalité des difficultés à accéder à un enseignement de qualité.

Dans ses observations sur le rapport remis par la **Grèce** en 2009, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a exprimé ses préoccupations concernant les problèmes de la minorité turcophone de Thrace orientale pour accéder à une éducation de qualité.¹⁶⁰

En 2009 également, le médiateur **lituanien** chargé des droits de l'enfant a publié un rapport sur l'intégration au sein des écoles lituanienes des enfants de ressortissants étrangers immigrés dans le pays.¹⁶¹ En pratique, selon le médiateur, l'intégration de ces enfants se heurte à de nombreuses difficultés, parmi lesquelles (1) l'absence d'une méthodologie permettant d'évaluer les compétences de l'élève, (2) la préparation insuffisante des enseignants et (3), dans certains cas, le manque de moyens pour l'organisation de cours de langue lituanienne et d'autres leçons supplémentaires.

En **Irlande**, on a constaté que, par certains côtés, les politiques d'admission pratiquées par les écoles avaient des répercussions indirectes sur les élèves nouvellement arrivés dans le pays.¹⁶² Ainsi, il est beaucoup plus difficile pour

¹⁶⁰ CERD (2009), *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Grèce, 75ème session, 3-28 août 2009*, p. 4, disponible à l'adresse : <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/448/56/PDF/G0944856.pdf?OpenElement> (09.04.2010).

¹⁶¹ Institution du Médiateur des droits des enfants de la République de Lituanie (2009) *Report on the Integration in Lithuanian Schools of Children of Lithuanian and Foreign Citizens, who (re)immigrated to Lithuania* / 21.01.2009 No. 15-2008/KI-6.

¹⁶² ESRI; Smith, E.; Darmody, M.; McGinnity, F.; Byrne, D. (2009) *Adapting to Diversity: Irish Schools and Newcomer Students*; p181, disponible à l'adresse : <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090529124035/RS008.pdf> (19.11.2009).

ces nouveaux arrivants de répondre à certains critères facilitant l'accès aux écoles, comme celui d'avoir un frère ou une sœur plus âgé déjà inscrit(e) dans l'établissement, celui d'avoir déjà fait une demande d'admission dès leur plus jeune âge¹⁶³ ou celui d'avoir un père ou une mère ayant fréquenté l'école par le passé.

Au **Royaume-Uni**, l'Institut pour la cohésion de la communauté (*Institute of Community Cohesion*) a publié un rapport concernant 13 localités anglaises, dans lequel il démontre que le système des inscriptions scolaires contribue à reléguer les élèves noirs ou issus d'ethnies minoritaires dans des écoles géographiquement éloignées de l'endroit où ils habitent, dans des zones où les communautés dont ils sont issus sont peu présentes et où l'expérience de la diversité est très limitée. Ce phénomène peut également s'expliquer par le fait que les écoles les moins performantes ont tendance à disposer de plus de places libres et recueillent, au final, les élèves nouvellement arrivés incapables de s'inscrire dans des écoles plus proches de leur domicile en raison d'un manque de place. Une autre raison est que les nouveaux arrivants ont souvent rejoint le pays après la date de clôture des inscriptions ou ne comprennent pas parfaitement le processus¹⁶⁴.

Au cours de l'année dernière, plus d'un quart des 5 360 demandeurs d'asiles non accompagnés arrivés au **Royaume-Uni** en affirmant être des enfants ont été jugés adultes, pour certains uniquement sur la base de leur apparence physique. Toutefois, selon les estimations du Conseil des réfugiés, jusqu'à la moitié de ces décisions pourraient être erronées. Le résultat est que des enfants âgés parfois de 14 ans sont placés dans des centres de rétention ou logés avec des adultes avec lesquels ils n'ont aucun lien de parenté, sans accès à l'éducation et à l'aide à laquelle ils ont droit.¹⁶⁵ (Pour d'autres problèmes concernant les enfants demandeurs d'asile non accompagnés, se référer à la section 6.1.)

D'autres obstacles à l'égalité d'accès à une éducation de qualité ont été relevés en Finlande, en Lettonie et en Lituanie. En **Finlande**, la municipalité d'Enontekiö manque à son obligation légale d'organisation de cours de langue sámi pour tous les enfants issus de cette minorité¹⁶⁶. En **Lettonie**, les autorités locales de la ville de Tukum ont pris la décision de ne pas ouvrir de programmes à l'attention des minorités en première année, bien que quinze parents aient fait part de leur intention d'y inscrire leurs enfants¹⁶⁷. En **Lituanie**, le médiateur de l'égalité des chances a reçu une plainte concernant les conditions d'admission à l'école secondaire Šolom Aleichemo de Vilnius, accusée de favoriser les enfants d'origine juive. À la suite de cette plainte,

¹⁶³ De nombreux enfants irlandais sont inscrits dans une école au moment de leur naissance.

¹⁶⁴ Institut de la Cohésion de la Communauté (2009), Building community cohesion in Britain. <http://resources.cohesioninstitute.org.uk/Publications/Documents/Document/DownloadDocumentsFile.aspx?recordId=108&file=Wordversion> (22.12.2009).

¹⁶⁵ <http://www.refugeecouncil.org.uk/news/reviews/newsreview/2009/20090605.htm>.

¹⁶⁶ Finlande, *Syrjintälautakunta*, 17/12/2008.

¹⁶⁷ Administratīvās rajona tiesas 2009, gada 27, maija Lēmums par atteikšanos pieņemt pieteikumu.

l'école a déclaré qu'elle cesserait d'appliquer les conditions d'admission discriminatoires incriminées¹⁶⁸.

En **République tchèque**, *Amnesty International* a mis en évidence les nombreuses discriminations dont est victime la minorité rom en matière d'accès à l'enseignement public. (Un pourcentage élevé des enfants roms fréquente les écoles appelées « pratiques ».) Ces discriminations s'étendent également aux domaines du logement, des services de santé et de l'emploi¹⁶⁹. Le constat d'*Amnesty* a été confirmé par une enquête réalisée par le ministère tchèque de l'éducation, de la jeunesse et des sports en collaboration avec l'Institut pour l'information sur l'éducation. Cette enquête a révélé qu'en 2009, les enfants roms continuaient d'être relégués dans des écoles spécialisées ou des écoles offrant un enseignement du niveau des anciennes écoles spécialisées, en dépit de l'arrêt du 13 novembre 2007 rendu par la CouEDH dans l'affaire *D.H. et autres c. République tchèque*. Confrontée à cette situation, l'inspection des écoles tchèques a choisi de participer au projet *Společně do školy*¹⁷⁰ initié par 13 ONG et dont le but est de permettre aux enfants roms et handicapés de jouir d'une plus grande égalité dans l'accès à l'éducation¹⁷¹.

Selon l'enquête EU-MIDIS de la FRA, 10 % des répondants roms estiment avoir été victimes de discrimination dans le système éducatif au moins une fois lors de l'année précédente, soit comme étudiants soit comme parents. Pour les Roms, il s'agit d'un taux plus faible que pour d'autres domaines étudiés, tels que l'emploi et le logement. Toutefois, le taux de discrimination a été plus élevé en **Pologne** où 20 % des répondants ayant eu un contact avec le système éducatif ont signalé une inégalité de traitement ; en **Hongrie**, le chiffre était de 17 %¹⁷².

Initiatives en faveur d'un accès plus équitable à l'éducation

À **Chypre**, le ministère de l'éducation a donné pour instruction à toutes les écoles publiques d'accepter tout élève sans exception, quelque soit le statut de résidence à Chypre des parents et qu'il puisse ou non présenter tous les documents nécessaires. Cela constitue une rupture par rapport à la politique menée jusqu'alors, qui imposait aux écoles d'exiger des enfants d'immigrés

¹⁶⁸ La réponse du médiateur chargé de l'égalité des chances à la plainte de M. Saulius Girgždas (n° 09-SN-69), 16.07.2009.

¹⁶⁹ Voir www.icm.cz/lidska-prava-v-cr-chybi-ochrana-pred-diskriminaci-a-vzestupem-ex (en tchèque uniquement) (04.12.2009).

¹⁷⁰ <http://spolecnedoskoly.cz> (12.01.2010); plus d'informations disponible à l'adresse : <http://www.ferovaskola.cz/aktuality/segregace-v-ceskem-skolstvi-nadale-pretrvava-ukazuje-to-vyzkum-ustavu-pro-informace-ve-vzdelavani-107.html> (10.10.2009).

¹⁷¹ Ceci a été établi en 2005 avec l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie*.

¹⁷² FRA (2010), *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, pp. 45-46.

qu'ils communiquent des informations permettant d'entrer en contact avec leurs parents, dans le but de localiser les immigrés illégaux¹⁷³.

3.3.2. Incidents racistes et pratiques discriminatoires

Seuls la **France**¹⁷⁴ et les **Pays-Bas**¹⁷⁵ disposent de systèmes nationaux permettant le suivi des cas d'incidents racistes dans l'éducation. En **Allemagne**, certains *Länder* surveillent l'extrémisme de droite dans les écoles, et au **Royaume-Uni**, tous les établissements scolaires ont l'obligation de compiler et de tenir à jour des registres annuels des incidents racistes dans l'établissement. Actuellement, aucun autre État membre n'assure de suivi systématique des incidents racistes dans la sphère éducative.

Divers types d'incidents racistes et de pratiques discriminatoires ont été signalés à la FRA en 2009, parmi lesquels des discours haineux et des cas de harcèlement de la part d'autres élèves, de parents ou de professeurs. Différents États membres sont concernés.

¹⁷³ Notification du Ministère de l'Éducation au Point national focal de Chypre.

¹⁷⁴ Les premiers résultats de SIVIS (Système d'Information et de Vigilance sur la Sécurité scolaire) ont été publiés à la fin de 2008. Selon les informations du ministère, les incidents violents racistes, xénophobes ou antisémites ont représenté 5 % des incidents répertoriés dans les écoles secondaires publiques en 2007-2008. Voir le Rapport annuel 2008 sur la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la xénophobie publié par la Commission nationale consultative des Droits de l'Homme (CNCDH) en mars 2009, disponible à l'adresse : http://www.cncdh.fr/IMG/pdf/rapport_racisme_antisemitisme_et_xenophobie_2008.pdf (09.04.2010)

¹⁷⁵ En 2008, les agences locales et régionales de lutte contre la discrimination (ADB) a enregistré 248 plaintes dans le domaine de l'éducation, ce qui représente 5,2 % du nombre total de plaintes. La majorité des plaintes (156 plaintes) concernait la discrimination raciale.

Exemples d'incidents rapportés en 2009 : en **Autriche**, des élèves ont émis des propos antisémites durant la visite de l'ancien camp de concentration nazi d'Auschwitz¹⁷⁶; en **Hongrie**, le directeur d'une école a, en présence d'élèves indisciplinés, pour la plupart d'origine rom, donné raison à la « garde hongroise », une organisation paramilitaire s'attaquant aux roms, et déclaré que « les Tziganes méritaient d'être écrasés »¹⁷⁷; en **Allemagne**, le professeur d'un établissement d'enseignement professionnel a dit à un étudiant d'origine musulmane « Retourne à ton Allah, Mohamed, ou peu importe d'où tu viens » et a refusé de présenter des excuses¹⁷⁸; en **Slovénie**, des articles discriminatoires ont été publiés dans des journaux scolaires¹⁷⁹, et en **Suède**, le médiateur, confronté à l'inertie d'une école, s'est vu contraint de transmettre aux tribunaux un cas de harcèlement raciste exercé à l'encontre de deux étudiants. Les deux garçons harcelés ont été dédommagés¹⁸⁰.

Des cas de discrimination pour motifs religieux ont également été signalés dans certains Etats membres. Par exemple, au **Luxembourg**, un professeur qui portait des signes religieux ostentatoires s'est plaint de harcèlement de la part de ses collègues et du conseil de gestion scolaire¹⁸¹. Des pratiques susceptibles d'engendrer une stigmatisation des élèves concernés ont été signalées à **Malte**, où on a proposé aux enfants issus de minorités ethniques le même soutien scolaire que celui pour des enfants handicapés¹⁸², ainsi qu'en **Italie**, où trois écoles ont lancé un programme intitulé «eau et savon» obligeant les enfants des familles roms à arriver plus tôt que leurs condisciples, afin de prendre un bain et de changer de vêtements avant de pénétrer dans la salle de classe. Un cas de discrimination fondée sur la langue a été signalé en **Bulgarie**¹⁸³.

3.3.3. Inégalités 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 celles des

¹⁷⁶ ZARA, *Rassismus Report 2008*, p. 45, disponible à l'adresse : http://www.zara.or.at/_doc/2009/ZARA_RassismusReport2008.pdf (11.09.2009).

¹⁷⁷ <http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/654-2009.pdf> (22.12.2009)

¹⁷⁸ Antidiskriminierungsnetzwerk Berlin (ADNB) (2009) *Antidiskriminierungsbericht 2006-2008*, Berlin, p. 17, disponible à l'adresse : http://tbb-berlin.de/downloads_adnb/ADNB-Antidiskriminierungsreport_2006-2008.pdf

¹⁷⁹ Le Rapport annuel 2009 du médiateur pour les droits de l'homme en Sloveenie

¹⁸⁰ Médiateur pour les questions de discrimination ethnique (*Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*) (2008) *Årsredovisning 2008*, Stockholm: Ombudsmannen mot etnisk diskriminering.

¹⁸¹ Une plainte déposée auprès du Centre pour l'Égalité de Traitement.

¹⁸² Voir C. Calleja et al. (2009) *Education of Children from Ethnic Communities in Malta* (Étude non publiée), p. 31.

¹⁸³ 'Консул ходатайства за студенти', in: *Дневник морски* (24.02.2009), disponible à l'adresse : http://www.dnevnik.bg/morski/2009/02/24/680611_konsul_hodataistva_za_studenti/ (10.09.2009)

élèves d'origine immigrée ou issus de minorités. Ces différences de performances s'expliquent en partie par l'incapacité des systèmes éducatifs de compenser les inégalités socio-économiques et les différences au plan des connaissances linguistiques. Elles peuvent toutefois aussi être dues à une ségrégation au sein du système éducatif et à des pratiques discriminatoires des autorités scolaires au sein des écoles.

Les données disponibles montrent également 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. Par exemple, en **Autriche**, le ministère de l'éducation, des arts et de la culture (BMUKK) montre, dans son premier rapport national sur l'éducation, combien le succès des élèves dépend, dans les écoles autrichiennes, des origines socio-économiques de la famille. Les élèves issus de l'immigration sont surreprésentés dans les établissements d'enseignement spécialisé et sous-représentés dans les filières supérieures¹⁸⁴.

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

La ségrégation

La ségrégation continue d'être un problème dans l'UE. Ainsi, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe révèle, dans son rapport de 2009 sur la **Bulgarie**, que beaucoup d'enfants roms continuent de pâtir, en matière scolaire, d'un taux d'abandon élevé et d'une alphabétisation insuffisante. Ces enfants continuent, pour la plupart, de suivre leur scolarisation dans des écoles qui connaissent, dans les faits, une situation de ségrégation, en raison de divers facteurs socio-économiques. Le manque de statistiques concernant la situation des enfants issus des minorités entrave la mise en œuvre et l'évaluation de divers programmes créés par les autorités¹⁸⁵. En **Roumanie**, le rapport sur le «suivi de l'application des mesures de lutte contre la ségrégation scolaire en Roumanie»¹⁸⁶ a révélé que 67 % des écoles sur un échantillon de 90 établissements étaient en situation de ségrégation et que 63 % des écoles sur un échantillon de 77 établissements n'appliquaient pas l'arrêté n° 1540/2007 du ministre de l'éducation, de la recherche et de la

¹⁸⁴ Voir W. Specht (ed.) (2009) *Nationaler Bildungsbericht Österreich 2009*. Volume 1. Das Schulsystem im Spiegel von Daten und Indikatoren. BMUKK/bifie. Graz: Leykam, disponible à l'adresse : http://www.bifie.at/sites/default/files/pub-pdf/2009-06-16_NBB-Band1.pdf (10.09.2009).

¹⁸⁵ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la Bulgarie*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 43, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009-002-FRE.pdf> (09.04.2010).

¹⁸⁶ Préparé par Laura Surdu pour Romani CRISS, publié dans la lettre d'information Roumanie/Învățământul pentru romi, n° 33 du 16 janvier 2009.

jeunesse¹⁸⁷. Des cas concrets de ségrégation scolaire d'enfants souffrant de difficultés d'expression et/ou issus des minorités ont été signalés dans plusieurs pays, notamment en ce qui concerne la ségrégation des élèves roms en **Bulgarie**, en **Grèce**, au **Portugal**¹⁸⁸ et en **Hongrie**¹⁸⁹.

L'enseignement dans la langue maternelle

Au **Danemark**, une étude réalisée à l'échelle nationale a révélé que le retrait du droit pour les enfants bilingues de suivre un enseignement dans leur langue maternelle s'est traduit par un net recul de l'accès des étudiants issus des minorités ethniques à ce type d'enseignement. En 2008, cinq collectivités locales seulement sur 98 proposaient toujours aux étudiants originaires des pays tiers un enseignement dans leur langue maternelle¹⁹⁰.

Les symboles religieux

La question de l'autorisation ou de l'interdiction du port de signes religieux par les élèves et les enseignants à l'école a conduit, 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**, en juin 2009, une école publique flamande d'Anvers a prononcé l'interdiction de porter des «signes religieux». Cette décision a retenu beaucoup d'attention. Le 11 septembre 2009, le conseil central des écoles publiques flamandes, qui dépend de la Communauté flamande¹⁹¹, a prononcé une interdiction générale de port de « signes religieux » dans les écoles publiques de la région¹⁹². Des exemples de décisions administratives et législatives dans ce contexte pour l'année 2009 pourront être trouvés à la section 3.5.3 du présent rapport.

L'image des minorités véhiculée par les manuels scolaires

En 2009, la FRA a demandé à ses points focaux nationaux de réaliser une enquête afin de définir si les manuels utilisés dans les écoles étaient

¹⁸⁷ L'arrêté 1540/2007 décrète, dans l'article 1, paragraphe 2, qu'à compter de l'année scolaire 2007-2008, les 1^{ère} et 5^{ème} classes ne devront pas être composées exclusivement ou principalement d'élèves roms.

¹⁸⁸ En Bulgarie, la transition progressive des élèves bulgares vers une autre école plus « prestigieuse » a provoqué, dans la pratique, une ségrégation des enfants roms. En Grèce, en dépit d'un arrêt de la CouEDH en 2008, les enfants roms sont encore obligés de continuer à fréquenter une école qui a été créée uniquement pour eux. Au Portugal, le Conseil régional de l'Éducation du Nord, a approuvé la création d'une catégorie distincte pour les enfants roms de différents âges et qualifié cette pratique comme étant une « discrimination positive ».

¹⁸⁹ Voir <http://www.egyenlobanasmod.hu/zanza/525-2009.pdf> (29.09.2009).

¹⁹⁰ DACoRD (2008) 'Danmark har ondt i modersmålet - kortlægning af modersmålsundervisningen i Danmark 2007/2008', disponible à l'adresse : www.drcenter.dk (22.12.2009).

¹⁹¹ Ce sont des écoles publiques qui sont gérées directement par la Communauté flamande, par opposition aux écoles publiques gérées par les municipalités ou les provinces.

¹⁹² Voir le site internet : http://www.g-o.be/go_splash/ (28.09.2009).

régulièrement contrôlés par les autorités locales ou nationales de façon à s'assurer qu'ils ne contiennent aucun propos discriminatoire et que les minorités y sont correctement représentées. Dans de nombreux pays, le ministère de l'éducation ou un comité d'experts mandatés par lui est chargé d'examiner la qualité des manuels scolaires. Mais la présence d'éventuels contenus discriminatoires dans les manuels n'est régulièrement et systématiquement contrôlée que dans un très petit nombre de pays. (voir tableau 3.1).

Tableau 3.1: Évaluation du contenu non discriminatoire des manuels scolaires

Contrôle régulier des manuels par les autorités en vue de la détection de certaines formes de discrimination	Écoles responsables d'assurer la qualité de leur matériel pédagogique	Pas de contrôle régulier des manuels	Pas d'information disponible
Autriche ¹⁹³ , Belgique, République tchèque ¹⁹⁴ , Allemagne ¹⁹⁵ , Hongrie, Lettonie ¹⁹⁶ , Lituanie, Malte	Danemark, Finlande, Royaume-Uni	Bulgarie, Chypre ¹⁹⁷ , Estonie, Grèce, Irlande, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne	France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Slovénie, Suède ¹⁹⁸

¹⁹³ Seul le traitement égal des hommes et des femmes est explicitement mentionnée comme un point auquel la commission d'experts, mise en place par le ministère de l'éducation, devrait prêter attention.

¹⁹⁴ En République tchèque, le ministère de l'Éducation, de la jeunesse et des sports a émis les fameuses « clauses de permission » qu'un manuel de cours doit respecter pour pouvoir être utilisé. Ces conditions comprennent également la clause qui indique que: le matériel « respecte les droits fondamentaux et des libertés fondamentales garanties à toutes les personnes, indépendamment de leur couleur de peau, de la langue, de la foi et de la religion, de l'appartenance à une minorité nationale ou ethnique et la promotion de l'égalité des chances pour les hommes et les femmes ».

¹⁹⁵ En Allemagne, les manuels et le matériel didactique utilisés dans les écoles ne sont vérifiés que dans leur conformité à la Constitution, à d'autres dispositions légales et aux programmes scolaires de chaque Etat fédéré et sur leurs aptitudes pédagogiques et linguistiques.

¹⁹⁶ En Lettonie, les critères d'évaluation du matériel d'éducation prévoit que les livres d'enseignement doivent respecter les droits de l'homme consacrés dans la Constitution de la République de Lettonie et dans d'autres actes juridiques, tels que les droits de l'enfant, les principes élémentaires d'égalité raciale et ethnique et d'égalité entre les sexes. Cependant, certaines études indiquent qu'il y a un manque de matériel d'éducation qui reflète la diversité ethnique, religieuse ou linguistique de la Lettonie. Près de 60% des enseignants issus d'une minorité se sentent insatisfaits de la manière dont sont représentées les minorités ethniques dans les manuels scolaires.

¹⁹⁷ A Chypre, le ministère de l'Éducation s'est engagé à réviser les manuels d'histoire en vigueur dans le cadre du processus en cours pour la révision des programmes scolaires à tous les niveaux.

¹⁹⁸ L'Agence nationale suédoise pour l'Éducation a mené une révision de 24 livres en 2006, y compris une révision de la représentation des groupes minoritaires.

3.3.5. Mesures d'appui et bonnes pratiques

En 2009, des institutions gouvernementales et des organisations de la société civile dans les États membres ont initié diverses mesures de soutien et bonnes pratiques dans le secteur de l'éducation. Parmi ces mesures et activités, citons:

- diverses formations et du matériel pédagogique sur le thème de l'interculturalité à destination des professeurs (**Autriche**¹⁹⁹, **Bulgarie**²⁰⁰, **Allemagne**²⁰¹, **Hongrie**²⁰², **Lettonie**²⁰³, **Pologne**²⁰⁴, **Roumanie**²⁰⁵ et **Slovénie**²⁰⁶);
- la formation des professeurs et l'introduction de nouvelles approches concernant les droits de l'homme, l'éducation et le travail de mémoire s'agissant de l'Holocauste (**Chypre**²⁰⁷, **Danemark**²⁰⁸, **Allemagne**²⁰⁹ et **Malte**²¹⁰);
- la formation de Roms en tant qu'assistants pédagogiques (**Pays-Bas**²¹¹ et **Slovénie**²¹²);
- un appui éducatif et un soutien à l'apprentissage des langues à destination des migrants, des minorités, des demandeurs d'asile, des réfugiés et des élèves avec des difficultés d'expression ou d'apprentissage (**Autriche**²¹³, **Bulgarie**²¹⁴, **Danemark**²¹⁵, **Estonie**²¹⁶, **Allemagne**²¹⁷, **Hongrie**²¹⁸, **Lettonie**²¹⁹, **Malte**²²⁰ et **Pays-Bas**²²¹);

¹⁹⁹ Voir http://pv.noelak.at/fileadmin/groups/23/dokumente/Projekte/Infotext_fuer_Projekt_IKM_Volksschule09.pdf (22.12.2009).

²⁰⁰ Voir <http://www.nccedi.government.bg/page.php?category=104> (22.12.2009).

²⁰¹ Voir <http://www.fair-in-der-kita.de/> (22.12.2009).

²⁰² Voir <http://menedek.hosting1.deja.hu/node/678> (22.12.2009).

²⁰³ Voir http://www.lvava.gov.lv/index.php?darbibas_virzieni+projekti+skolotajs_telpa (22.12.2009).

²⁰⁴ Voir <http://interwencjaprawna.pl/projekt-sc-rowne-szanse-polskiej-szkole.html> (22.12.2009).

²⁰⁵ Voir <http://www.per.org.ro/english/?p=37#more-37> (22.12.2009).

²⁰⁶ Voir http://www.uvrvi.si/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1 (22.12.2009).

²⁰⁷ Voir <http://www.medinstgenderstudies.org/?p=1871#more-1871> (22.12.2009).

²⁰⁸ Voir <http://www.amnesty.dk/undervisning/artikel/undervisning/danske-skoleelever-mangler-viden-om-menneskerettigheder> (22.12.2009).

²⁰⁹ Voir <http://www.paedagogisches-zentrum-ffm.de/> (22.12.2009).

²¹⁰ Voir <http://www.independent.com.mt/news.asp?newsitemid=82810>; <http://www.voiceforall.gov.mt/> (22.12.2009).

²¹¹ Voir http://www.srsr.nl/sinrom_mei_2008.pdf (22.12.2009).

²¹² Voir http://www.uvrvi.si/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=1 (22.12.2009).

²¹³ Voir <http://www.volkshilfe.at/1276...2.html>; <http://www.roma-service.at/rombus.shtml> (22.12.2009).

²¹⁴ Voir http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/doc1_1334_22654839.pdf; (22.12.2009) <http://www.az.government.bg/Projects/Prog/Activ/activ.htm> (22.12.2009); <http://www.nccedi.government.bg/> (22.12.2009).

²¹⁵ Voir www.vesterborgetskole.dk (22.12.2009).

²¹⁶ Voir <http://www.jmk.ee/index.php?language=ee&root=5&sub=142> (22.12.2009).

²¹⁷ Voir <http://www.raa.de/rucksack-kita.html>; <http://www.stmas.bayern.de/kinderbetreuung/download/baykibig.pdf>;

- une étude sur l'impact des mesures spéciales d'accompagnement des élèves présentant des difficultés d'expression ou d'apprentissage (**Finlande**²²²);
- des projets d'intégration dans les écoles (**Italie**²²³, **Espagne**²²⁴, **Pologne**²²⁵ et **Espagne**²²⁶);
- des projets de déségrégation (**République tchèque**²²⁷, **France**²²⁸ et **Allemagne**²²⁹);
- des projets de sensibilisation à la diversité et à la lutte contre les discriminations (**Autriche**²³⁰, **Chypre**²³¹, **France**²³², **Allemagne**²³³, **Italie**²³⁴ et **Malte**²³⁵); et
- l'accueil de Roms en tant qu'étudiants ou stagiaires dans divers établissements (**Hongrie** et **Roumanie**²³⁶).

Il convient, néanmoins, de noter que l'impact des mesures de soutien et des bonnes pratiques est très souvent réduit. Ces résultats limités s'expliquent par le fait que de telles mesures et activités ne s'accompagnent pas d'une amélioration plus marquée du système éducatif dans son ensemble. Enfin, le budget de ces

-
- (22.12.2009)<http://www.nightingale-projekt.de/>; <http://www.aktion-zusammen-wachsen.de/> (22.12.2009).
- ²¹⁸ Voir <http://www.biztoskezdnet.hu/site/doc/section/6/id/5> (22.12.2009).
- ²¹⁹ Voir http://www.lvava.gov.lv/index.php?darbibas_virzieni+projekti+begli2 (22.12.2009).
- ²²⁰ Voir <http://www.migrantsMalte.org/projects/> (22.12.2009).
- ²²¹ Voir <http://www.minocw.nl/documenten/130626.pdf> (22.12.2009).
- ²²² Voir http://www.yhdenvertaisuus.fi/suomi/yes-yhdenvertaisuus_etusijalle/erityisluokka_elamankulussa-sem/ (22.12.2009).
- ²²³ Voir http://www.ismu.org/ISMU_new/index.php?page=540 (22.12.2009).
- ²²⁴ Voir <http://www.pangea.org/aecgit/pdf/28jornadas/LIBROPONENCIAS.pdf>; (22.12.2009)http://www.pangea.org/aecgit/pdf/27jornadas/CEIP_ANDALUCIA%20_Sevilla.pdf (22.12.2009).
- ²²⁵ Voir http://interwencjaprawna.pl/projekt_sc_szkola_wielokulturowa2.html (22.12.2009).
- ²²⁶ Voir http://www.pangea.org/aecgit/pdf/27jornadas/CEIP_ANDALUCIA%20_Sevilla.pdf (27.08.2009). <http://www.pangea.org/aecgit/pdf/28jornadas/LIBROPONENCIAS.pdf> (31.08.2009).
- ²²⁷ Voir <http://spolecnedoskoly.cz/> (22.12.2009).
- ²²⁸ Voir <http://i.ville.gouv.fr/divbib/doc/convcadreeducationDEC2007.pdf> (22.12.2009).
- ²²⁹ Voir <http://www.stmas.bayern.de/migration/material/auslby08.pdf> (22.12.2009).
- ²³⁰ Voir <http://www.roma-service.at/rombus.shtml> (22.12.2009).
- ²³¹ Voir <http://www.moec.gov.cy/deltia/pdf/paideia-politismos-march2009.pdf> (29.09.2009); http://www2.cytanet.com.cy/fanerom-dim/zep/html/ie_aead_ooci_eydni.html (29.09.2009).
- ²³² Voir <http://www.halde.fr/Sensibilisation-des-jeunes.12320.html>; <http://ouvertatous.skyrock.com> (22.12.2009).
- ²³³ Voir <http://www.hintertorperspektive.de/>; <http://www.junik-im-sport.de/cms/iwebs/default.aspx> (22.12.2009).
- ²³⁴ Voir www.nonaverpaura.org; (22.12.2009); <http://www.emiliaromagnasociale.it/wcm/emiliaromagnasociale/home/antidiscriminazioni.htm> (22.12.2009).
- ²³⁵ Voir <http://www.migrantsMalte.org/test> (22.12.2009).
- ²³⁶ Notification n° 29614 du 18 mars 2009 du Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de l'Innovation ; notification n° 28 268 du 2 mars 2009 du Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de l'Innovation ; voir référence à l'adresse suivante : http://www.divers.ro/initiative_ro?wid=37619&func=viewSubmission&sid=9730 (20.09.2009).

programmes est insuffisant et, très souvent, l'efficacité et l'impact des mesures ne sont pas évalués.

Lors de la Journée internationale de commémoration en mémoire des victimes du national-socialisme, la FRA a publié les résultats d'une première étude à l'échelle européenne sur le rôle des musées et sites historiques de l'Union européenne dans l'enseignement relatif à l'Holocauste et l'éducation aux droits de l'homme. L'enquête, conduite en 2009, révèle qu'à travers l'Union européenne, l'enseignement relatif à l'Holocauste dans les écoles et dans le cadre de sites historiques inclut rarement une discussion sur les aspects des droits de l'homme. Les professeurs et guides des monuments sont perçus comme étant des acteurs clés pour garantir l'intérêt dans le sujet, pourtant il existe un manque concernant leur éducation en matière de droits de l'homme. Basée sur les résultats de cette enquête, la FRA incite les gouvernements nationaux à améliorer l'intégration de l'éducation aux droits de l'homme dans les programmes d'enseignement scolaire afin de refléter l'importance des droits de l'homme pour l'histoire et le futur de l'UE²³⁷.

²³⁷ FRA (2010) *Discover the past for the future. A study on the role of historical sites and museums in Holocaust education and human rights education in the EU*, Vienne : FRA, disponible à l'adresse : http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/pub_holocaust-education_en.htm.

3.4. Racisme et discrimination dans le secteur de la santé

L'article 35 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE garantit à tous l'accès aux soins de santé. Toutefois, certains groupes de personnes éprouvent des difficultés particulières à jouir de leur droit à la santé, en l'occurrence les immigrés en situation irrégulière, les demandeurs d'asile refoulés, ainsi que les Roms et les Travellers. De plus, des obstacles pratiques entravent l'accès aux services de soins de santé dans un contexte de diversité culturelle. Ainsi, les problèmes linguistiques et un manque de considération pour les différences culturelles dans la prestation des services de santé peuvent se traduire par des cas de discrimination directe et indirecte.

La collecte de données sur le racisme et la discrimination dans le secteur des soins de santé s'avère difficile. En effet, la plupart des États membres ne publient aucune information sur les cas de discrimination dans ce secteur. La rareté des informations ne permet pas de dégager la moindre tendance.

Dans l'ensemble, quatre grandes thématiques semblent émerger des informations recueillies par RAXEN en 2009, à savoir l'accès aux soins de santé pour les immigrés en situation irrégulière et les demandeurs d'asile, la santé chez les Roms, la médiation culturelle et la santé mentale. Ces thèmes seront abordés un à un dans le reste de cette section.

3.4.1. L'accès aux soins de santé pour les immigrés en situation irrégulière et les demandeurs d'asile

Les immigrés en situation irrégulière devraient au minimum pouvoir bénéficier d'un accès gratuit aux soins médicaux d'urgence, et les demandeurs d'asile devraient avoir accès à des soins médicaux d'urgence comprenant au moins des soins essentiels. Cependant, les dispositions légales varient d'un État membre à l'autre et l'accès plus ou moins facile aux soins dépend de l'application de ces lois.

L'accès des réfugiés et des demandeurs d'asile aux soins de santé peut être entravé par des obstacles administratifs, au nombre desquels les procédures complexes d'inscription et les temps de traitement excessifs des demandes de soins. Le personnel médical lui-même peut constituer un obstacle à l'accès aux soins des immigrés en situation irrégulière et des demandeurs d'asile. En **Pologne**, par exemple, plusieurs éléments semblent indiquer que le personnel n'est pas suffisamment familiarisé avec la réglementation applicable à l'accès des étrangers aux soins de santé et ne maîtrise pas suffisamment les langues

étrangères²³⁸. En **France**, un rapport du fonds de la couverture médicale universelle, la CMU, a révélé qu'un quart des médecins et des dentistes en région parisienne refusaient de prendre en charge les patients à faibles revenus en raison du tarif réduit qui leur est applicable en vertu du régime de sécurité sociale²³⁹. De nombreuses personnes appartenant à la catégorie des bas revenus sont des immigrants et des personnes appartenant à une minorité ethnique.

De nombreux cas sont signalés en **Italie** où des immigrants sans papiers cherchent à se faire soigner en urgence et sont dénoncés à la police par le personnel médical²⁴⁰.

En **Italie**, une Nigériane de 20 ans, sans papiers, dénoncée par un médecin des urgences où elle s'était rendue pour recevoir des soins. Quand cette jeune femme a refusé de communiquer ses données personnelles, le médecin a demandé à la police d'intervenir, afin de pouvoir l'identifier, dans la mesure où elle représentait une « menace pour la santé publique ». La jeune femme a ensuite été jugée selon la procédure accélérée et expulsée du territoire, car elle faisait l'objet d'un ordre d'expulsion antérieur à ces faits²⁴¹.

La méconnaissance par le groupe concerné du droit d'accès aux soins de santé constitue un autre problème. Cette méconnaissance est due à une mauvaise compréhension du système médical du pays d'accueil ainsi qu'à des difficultés à communiquer. Ce problème a été relevé au **Danemark**,²⁴² en **Grèce**²⁴³ et aux **Pays-Bas**²⁴⁴.

L'accès aux soins médicaux et les conditions de prestation de ces soins dans les centres de rétention sont aussi des sujets de préoccupation. En la matière, deux

²³⁸ M. Bieniecki, P. Kaźmierkiewicz (2008) 'Learning to welcome: integration of immigrants in Pologne', in: M. Bieniecki et al., *Learning to Welcome: the integration of immigrants in Lettonie and Pologne*, Warsaw: Institute of Public Affairs, p. 122.

²³⁹ Voir <http://www.cmu.fr/userdocs/Rapport%202008.pdf> (21.01.2010).

²⁴⁰ Par exemple, voir B. De Fazio (2009) 'L'incubo di K. in ospedale. "Mi hanno strappato il bambino"', in: *La Repubblica*, disponible à l'adresse : <http://napoli.repubblica.it/dettaglio/incubo-di-k-in-ospedale-mi-hanno-strappato-il-bambino/1612029/2> (01.09.2009) et G. Spatola (2009) 'In ospedale per il mal di denti. Espulso un senegalese', in: *Corriere della Sera* (09.04.2009).

²⁴¹ Voir aussi : 'Medico denuncia clandestina: espulsa', in: *Corriere del Veneto* (13.04.2009).

²⁴² Faculté des sciences de la santé, Institut de la Santé publique, département de la recherche sur les services de santé (2009), *Migrants access to healthcare* de Marie Norredam, doctorat.

²⁴³ Mighealthnet, Université nationale Capodistrienne d'Athènes, Έκθεση για την υγεία των μεταναστών στην Ελλάδα, (03.2009), résumé en anglais : http://www.mighealth.net/el/images/f/f7/Greek_State_of_the_Art_Report_-_English_Summary.pdf (21.01.2010). Données recueillies par le Mighealthnet, réseau d'information sur les bonnes pratiques des soins de santé pour les migrants et les minorités en Europe, wiki grec : <http://www.mighealth.net/el/index.php/> (21.01.2010).

²⁴⁴ Voir, par exemple, Pharos, (2007) *Met kennis van feiten: vluchtelingen, nieuwkomers en gezondheid in cijfers*, Utrecht: Pharos; A.J.M. Waelput et P.W. Achterberg (2007) *Etniciteit en zorg rondom zwangerschap en geboorte*, Bilthoven: RIVM; K. Verheusden (2008) *Mental health problems and barriers to service use in Dutch young adults*, (Own publication).

groupes sont particulièrement vulnérables: les femmes (problème de l'accès aux soins prénataux) et les enfants. *Human Rights Watch*²⁴⁵ et le Conseil de l'Europe²⁴⁶ ont tous deux dénoncé les mauvaises conditions de vie des mineurs demandeurs d'asile en **Grèce**. De même, les mauvaises conditions d'accueil dans les centres de rétention pour immigrants ont été dénoncées à **Malte**. Selon le rapport publié par Médecins sans frontières, des immigrants en bonne santé seraient, en guise de punition, placés en cellule avec des immigrants malades.²⁴⁷

Depuis le mois d'avril 2009, l'agence fédérale belge pour l'accueil des demandeurs d'asile, Fedasil, refuse systématiquement d'accueillir les enfants dans le besoin séjournant avec leurs parents illégalement sur le territoire belge²⁴⁸. Le médiateur fédéral est intervenu dans plusieurs cas de refus individuels par Fedasil, et par deux fois par voie d'une recommandation générale en juillet 2009. Sans succès. Comme les bénéficiaires de la loi nationale sur l'accueil des demandeurs d'asile disposent d'une couverture médicale plus importante que les immigrants sans papiers, qui ne disposent que du droit à des « soins médicaux urgents » gratuits, le médiateur considère que le refus opposé par Fedasil contrevient à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, en particulier en son article 24, paragraphe 1, qui accorde aux enfants le droit de jouir « du meilleur état de santé possible »²⁴⁹. Le médiateur parle de « discrimination directe »²⁵⁰ envers les bénéficiaires de la loi nationale sur l'accueil, à savoir les demandeurs d'asile et les familles en séjour illégal qui ne parviennent pas à subvenir aux besoins de leurs enfants.

Parmi les initiatives positives adoptées en réponse à certains des problèmes énumérés ci-dessus, citons:

- aux **Pays-Bas**, le remboursement intégral au demandeur d'asile des coûts exposés dans le cadre des soins prénataux et de l'accouchement; et

²⁴⁵ Human Rights Watch, *Left to Survive*, 22.12.2008

<http://www.hrw.org/en/reports/2008/12/22/left-survive> (21.01.2010).

²⁴⁶ CommDH(2009)6, Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Les droits de l'homme des demandeurs d'asile*, Strasbourg, 4.2.2009. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679) (09.04.2010).

²⁴⁷ Médecins Sans Frontières (2009), *Not Criminals*, p.11, disponible à l'adresse : www.msf.org/source/countries/europe/Malte/2009/2009_04_report_Malte.pdf (10.09.2009).

²⁴⁸ Depuis 2004, Fedasil a l'obligation de trouver un abri aux mineurs sans-papiers dans le besoin, ce qui signifie également l'accueil des membres de leur famille

²⁴⁹ L'article 24.1 détermine l'accès aux services de soins de santé permettant la jouissance du meilleur état de santé possible et aux installations pour le traitement de la maladie et le bon rétablissement de la santé. L'application de ce droit est entravée par d'autres obstacles pratiques: cf. chapitre 5.1.3, point 40.

²⁵⁰ Le Médiateur fédéral, Rapport intermédiaire, Troisième trimestre 2009, p. 1, http://www.federaalombudsman.be/sites/default/files/Rapport_intermediaire_Fedasil.pdf, dernière visite le 12.04.2010;

- en **Slovénie**, la délivrance aux demandeurs d'asile de la même carte de sécurité sociale que les citoyens slovènes, ce qui facilite leur accès aux soins de santé primaires²⁵¹.

La question de l'accès aux soins de santé pour les immigrés en situation irrégulière fait l'objet d'un projet de recherche lancé en 2010 par la FRA. L'étude de terrain porte sur dix pays. Les résultats seront publiés en 2011.

3.4.2. La santé des Roms

Les Roms et les Travellers constituent la plus vulnérable des minorités ethniques en Europe. Dans les pays où ils sont présents en nombre significatif, des cas de discrimination dans leur accès aux soins de santé ont été relevés.²⁵² Par exemple, le Comité européen des droits sociaux a, dans une décision du 18 avril 2009, établi la violation par la **Bulgarie** de l'article 11 de la Charte sociale européenne révisée, en conjonction avec l'article E et l'article 13, paragraphe 1, en raison du non-respect par le pays de ses obligations de garantir aux Roms un accès approprié au régime de soins de santé.²⁵³ Dans son rapport de 2009, l'ECRI décrit la manière dont, dans certaines maternités bulgares, des femmes roms enceintes sont placées dans des chambres à part où les conditions sanitaires seraient d'un niveau inférieur.²⁵⁴ Une personne interrogée révèle que des femmes en bonne santé sont parfois placées aux côtés de patients malades et contagieux, ce qui expose les mères et leurs bébés à des risques sanitaires considérables.²⁵⁵ Des cas de discrimination par le personnel médical des services d'urgence ont également été dénoncés. Dans certains cas, les services d'ambulance refuseraient de se rendre dans les quartiers roms ou ne le feraient qu'avec un retard considérable.²⁵⁶ Il arrive aussi que certains médecins généralistes refusent d'examiner des patients roms ou n'acceptent de le faire que pendant certaines heures.²⁵⁷

²⁵¹ UNHCR Bureau sous-régionale pour l'Europe centrale et orientale (2008) *Being a Refugee: How Refugees and Asylum-seekers Experience Life in Central Europe: 2008 Report*, p. 49.

²⁵² Selon les résultats de l'enquête EU-MIDIS de la FRA, les Roms présentent le plus haut taux de discrimination comparé à d'autres minorités ethniques ou des groupes de migrants. Pour plus d'informations, voir: www.fra.europa.eu/eu-midis (21.01.2010).

²⁵³ Conseil de l'Europe, Comité européen des droits sociaux (2008) *Décision sur le bien fondé, 3 décembre 2008*, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC46Merits_fr.pdf (26.04.2010). Et aussi: www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2302 (12.01.2010).

²⁵⁴ ECRI (2009) *Quatrième rapport sur la Bulgarie*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 72, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009-002-FRE.pdf> (12.04.2010).

²⁵⁵ Centre pour l'Étude de la Démocratie (2009) *Entretien avec le président de World Without Borders* (09.09.2009).

²⁵⁶ ECRI (2009) *Quatrième rapport sur la Bulgarie*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 72, disponible à l'adresse : www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009-002-FRE.pdf (12.04.2010).

²⁵⁷ Centre pour l'Étude de la Démocratie (2009) *Entretien avec le président de World Without Borders* (09.09.2009).

Selon l'enquête EU-MIDIS 2009 de la FRA, 17 % des répondants roms estiment qu'ils avaient été victimes de discrimination par le personnel de soins de santé au cours des 12 derniers mois, avec les taux les plus élevés en **Grèce** et en **Pologne**. Les répondants originaires d'Afrique du Nord représentent le deuxième taux de discrimination le plus élevé avec 8 %, ce qui ne correspond néanmoins qu'à moins de la moitié de celui des Roms'.²⁵⁸

En outre, des cas de stérilisation forcée de femmes roms ont été dénoncés dans certains États membres. En ce qui concerne la **Hongrie**, l'affaire de stérilisation forcée dont s'est saisi le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)²⁵⁹ a finalement été réglée par les autorités nationales en 2009. Les victimes ont reçu un dédommagement financier²⁶⁰. Dans une affaire semblable, la CouEDH s'est prononcée en faveur de huit femmes roms dont il était suspecté qu'elles avaient été stérilisées contre leur gré au cours de leur séjour dans un hôpital de Košice, en **Slovaquie**²⁶¹. En novembre 2009, le gouvernement **tchèque** a exprimé son regret concernant les stérilisations encourues de femmes roms sans leurs consentements²⁶².

3.4.3. La médiation culturelle

La médiation culturelle joue un rôle important dans le processus de communication et de liaison entre les prestataires de soins, d'une part, et les patients issus de minorités ethniques ainsi que les ressortissants étrangers incapables de s'exprimer dans la langue du pays d'accueil d'autre part. La mise à disposition d'interprètes est toutefois problématique dans certains pays. De plus, certains pays ne procurent toujours pas d'informations générales sur leur régime de santé en langue étrangère. C'est le cas, par exemple, en **Allemagne**, à **Malte** et en **Pologne**.

La prise en charge des patients s'exprimant dans une langue minoritaire s'avère également problématique à **Chypre**. Dans certains hôpitaux, le personnel médical refuse de se charger des patients incapables de communiquer en grec²⁶³.

²⁵⁸ FRA (2010), *EU-MIDIS Main Results Report*, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, p. 44.

²⁵⁹ Voir le rapport de collecte de données 2007 du point focal national hongrois p. 60.

²⁶⁰ 'Hungary provides compensation to coercively sterilised Romani Woman', disponible à l'adresse : <http://www.erc.org/cikk.php?cikk=3011> (29.09.2009).

²⁶¹ Disponible à l'adresse :

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=849848&portal=hbkm&source=externalbydocnumber&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649> (14.09.2009).

²⁶² Voir <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8375960.stm>.

²⁶³ A. Hassapi (2009) "Learn Greek if you want medical treatment" in *The Chypre Mail* (29.03.2009).

Le **Danemark** possède depuis un certain temps un système permettant aux patients non-danophones de recourir gratuitement aux services d'un interprète. Toutefois, une nouvelle loi a été adoptée qui prévoit la disparition de ce service. À partir de 2011, les personnes séjournant au Danemark depuis plus de sept ans devront prendre en charge elles-mêmes le coût de l'interprétation.²⁶⁴

Un exemple positif en matière de médiation interculturelle peut être trouvé en **Belgique**, où le Service public fédéral (SPF) Santé publique, sécurité de la chaîne alimentaire et environnement possède une unité (la DG1) dont le travail consiste à rester en contact avec les médiateurs culturels chargés notamment d'enquêter sur la discrimination raciale et ethnique dans les hôpitaux. Selon la DG1, les médiateurs culturels jouent souvent un rôle clé dans l'identification des cas de discrimination – quelques exemples sont présentés ci-dessous.

À titre d'exemple, les cas suivants de discrimination raciale/ethnique rencontrés dans les hôpitaux belges en 2009 ont été dénoncés par des interprètes et médiateurs interculturels: (1) le cas d'un dentiste justifiant son refus de collaborer avec un médiateur interculturel en déclarant que « si un Marocain ouvre la gueule, je peux voir ce qu'il y manque. Je n'ai pas besoin d'un interprète pour cela! »; (2) le cas d'un employé d'hôpital qui aurait déclaré qu'il était « inutile de donner des antidouleurs à des étrangers »; (3) le cas d'un autre employé d'hôpital pour qui « ces gens du Sud avec leur comportement hystérique, ils en ont déjà assez [d'antidouleurs] »; et (4) le cas d'une femme d'origine marocaine souffrant d'une hémorragie interne qui a vomi sur une couverture durant son transfert en ambulance. À son arrivée à l'hôpital, le membre du personnel paramédical qui l'accompagnait aurait jeté la couverture sale au mari de la patiente en criant: « Tiens, sale macaque! » (« Macaque » est une insulte raciste flamande désignant les personnes originaires du Maghreb.)²⁶⁵

L'autorité **irlandaise** responsable de la santé et la sécurité a lancé un projet d'« aide multilingue d'urgence » (*Emergency Multilingual Aid*, EMA). Le but poursuivi est de faciliter la communication entre le personnel médical de terrain et les patients se rendant à l'hôpital pour une urgence ou un problème grave, mais éprouvant des difficultés à s'exprimer en anglais. Il s'agit d'un manuel reprenant les questions et termes les plus communs que le personnel pourrait être amené à utiliser pour communiquer avec les patients et juger de leur état. L'EMA peut être consulté ou téléchargé en arabe, bosniaque, cantonais, chinois, tchèque, français, allemand, hongrois, irlandais, letton, lituanien, mandarin,

²⁶⁴ Retsinformation: LBK nr.95 af 07/02/08, Chapitre 10, paragraphe 50, stk.2: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=114054> (21.01.2010).

²⁶⁵ Ces cas ont été signalés par des interprètes et des médiateurs interculturels au point focal national belge, et confirmés par DG1 dans un courrier électronique du 05.10.2009.

pachtou, polonais, portugais, roumain, russe, slovaque, espagnol, somalien et ourdou²⁶⁶.

3.4.4. Accès aux services de santé mentale

On possède peu de données concernant la discrimination dans l'accès aux services de santé mentale (tant préventifs que curatifs). Afin de pallier cette lacune, le Royaume-Uni procède, depuis 2005, à un recensement exceptionnel. Cet exercice, appelé « *Count Me In* »²⁶⁷ concerne tous les patients internés dans des services de santé mentale, parmi lesquels les personnes souffrant de troubles de l'apprentissage et celles souffrant de problèmes mentaux. L'inclusion de tous les patients internés sans exception rendra possibles les comparaisons intergroupes à partir des données recueillies. Elle permettra de mettre en lumière les inégalités éventuelles au niveau de l'accessibilité et les résultats pouvant affecter les patients noirs ou issus de minorités ethniques ou leurs aidants. En outre, les données recueillies pourraient permettre d'établir si les individus issus de communautés noires ou d'autres minorités ethniques sont plus susceptibles que d'autres d'être internés de force en vertu de la loi sur la santé mentale ou d'être isolés ou entravés.

²⁶⁶ Un exemplaire du guide peut être téléchargé sur le site internet du HSE, disponible à l'adresse http://www.hse.ie/eng/services/news/2009_Archive/July_2009/EMA.html (25.11.2009).

²⁶⁷ <http://www.mhac.org.uk/census> (21.01.2010).

3.5. Problèmes rencontrés par les migrants et les membres d'une minorité dans d'autres domaines de la vie sociale

3.5.1. La participation à la vie politique (élections)

Tous les migrants intra-européens ont, en vertu de leur citoyenneté européenne, le droit de participer aux élections communales dans l'État dans lequel ils ont élu domicile, ainsi qu'aux élections du Parlement européen. Le **Luxembourg**, par exemple, a assoupli les conditions légales de résidence régissant l'inscription sur les listes électorales dans cet État membre, selon une dérogation accordée en raison de la proportion relativement élevée de résidents qui sont citoyens d'un autre État membre de l'UE. À la fin de l'année 2008, le nombre d'années de résidence nécessaires a été réduit de cinq à deux ans et la période d'inscription de quinze mois et de dix-huit mois (respectivement pour les élections européennes et communales) à treize semaines avant le scrutin²⁶⁸.

Quant aux ressortissants de pays tiers, seule une poignée d'États membres leur accorde le droit de vote dans le cadre des élections locales. Bien que ce domaine ne ressorte pas de la compétence de l'UE, on peut dénoter qu'au niveau des États membres des pratiques de citoyenneté active et des mesures facilitant la responsabilisation et la participation des immigrants « encouragent l'exercice de droits, la promotion des valeurs et la connaissance de responsabilités favorisant ainsi le sentiment partagé d'appartenir à une société dans toute sa diversité²⁶⁹. Concernant la participation dans des élections, l'Espagne, par exemple, a récemment conclu des accords avec certain pays tiers²⁷⁰. Dans des pays qui, à l'instar de la **Belgique**²⁷¹ en 2004, ont introduit le droit de vote pour les ressortissants des pays tiers, le taux de participation des immigrants peut toutefois rester faible. Ainsi, de nouvelles recherches révèlent que les jeunes issus de

²⁶⁸ Loi du 19.12.2008,

²⁶⁹ Voir Commission européenne (19 mars 2010) *The consolidation of the EU framework on integration*, Rapport pour la Conférence des ministres sur l'intégration 2010, SEC(2010) 357 final, Bruxelles : Commission européenne, p. 6.

²⁷⁰ Les nommés « Convenios de Reciprocidad » (accords de réciprocité) sont négociés avec les pays tiers et permettent aux migrants de ces pays à participer (dans une certaine mesure) au système électoral espagnol ; voir : <http://www.maec.es/es/MenuPpal/Actualidad/NotasdePrensa/Paginas/15NP20090204.aspx>. Les accords avec l'Équateur, la Nouvelle-Zélande et la Colombie sont entrés en vigueur le 1er Janvier 2010.

²⁷¹ Monitor, 23.04.2004, *Wet tot toekenning van het actief kiesrecht bij de gemeenteraadsverkiezingen aan vreemdelingen / Loi visant à octroyer le droit de vote aux élections communales à des étrangers*, http://www.bruxelselections2006.irisnet.be/download/loi_19%20mars_2004.pdf (25.09.2009)

l'immigration en Belgique continuent de participer nettement moins à la vie politique que le reste des Belges non issus de l'immigration. Cela s'explique principalement par le fait que ces populations se situent plus bas sur l'échelle socio-économique²⁷². La **Hongrie**, elle, dispose d'un système très développé d'autonomie locale des minorités. Malgré cela, l'ECRI se dit préoccupée, dans son rapport de *monitoring* de 2009, par le faible taux de participation des minorités aux élections²⁷³. Dans son rapport sur la **Bulgarie**, rédigé la même année, l'ECRI s'inquiète aussi du fait que la minorité rom participe peu à la vie politique, contrairement à d'autres minorités, telle la minorité turque²⁷⁴.

3.5.2. La présence dans les administrations publiques

Un autre indicateur important d'une bonne participation à la vie publique est la présence de personnes issues des minorités au sein des institutions publiques. En ce qui concerne le pouvoir législatif, la chambre basse du Parlement **britannique** a donné son feu vert à la création d'une nouvelle commission, appelée *The Speaker's conference* (« la conférence du président ») chargée de se pencher sur la manière dont il serait possible de réduire le fossé qui existe entre la représentation des femmes, des personnes issues de minorités ethniques et des personnes handicapées à la Chambre des Communes (*House of Commons*) et la représentation de ces catégories de personnes dans la société britannique dans son ensemble. Il a été demandé à la commission de formuler des recommandations à ce sujet, qui seront exposées dans un rapport final attendu avant les élections législatives du printemps 2010. Il semblerait en fait que, sur 659 députés, seuls quinze seraient issus de la communauté noire ou d'autres ethnies minoritaires, dont seulement deux femmes²⁷⁵.

Le Royaume-Uni n'est pas le seul État membre dans lequel la composition des organes officiels ne reflète pas le vrai visage de la société. Dans un rapport de 2009 sur la **Bulgarie**, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) souligne la faible représentation des personnes appartenant à certains groupes minoritaires au sein des différentes administrations publiques, de l'armée et de la police. Le comité recommande à la Bulgarie de prendre des mesures efficaces en vue d'améliorer la représentation des groupes minoritaires dans les services publics et de prévenir et de combattre toute forme de discrimination dans les processus de sélection et

²⁷² E. Quinteller, 'Political Participation of Immigrant Youth in Belgique', in: *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 35, 2009.

²⁷³ ECRI, *Quatrième rapport sur la Hongrie*, Strasbourg : ECRI, paragraphes 53-56, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Hungary/HUN-CbC-IV-2009-003-FRE.pdf> (05.10.2009), paragraphes 53-56.

²⁷⁴ ECRI (2009), *Quatrième rapport sur la Bulgarie*, Strasbourg : ECRI, paragraphe 53-56, disponible à l'adresse : <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Bulgaria/BGR-CbC-IV-2009-002-FRE.pdf> (09.04.2010).

²⁷⁵ http://www.parliament.uk/about/how/principal/speaker/speakers_conference.cfm.

de recrutement dans l'administration, l'armée et la police²⁷⁶. Le projet **hongrois** d'embauche de 200 diplômés roms dans l'administration publique²⁷⁷, évoqué plus haut au point 1.4.1.2, est un exemple d'une mesure de ce genre. En outre, le secrétaire général de l'Association des agents des forces de l'ordre européens d'origine rom (FAERLEO) a été nommé à l'un des deux postes de porte-parole de la police nationale, une position importante et visible. Le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale recommande par ailleurs que les États parties à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale « prennent des mesures spéciales en vue de promouvoir l'emploi des Roms dans l'administration et les institutions publiques, ainsi que dans le secteur privé »²⁷⁸.

Ce problème est souvent abordé concernant les migrants. Le Rapporteur spécial des Nations Unies sur le racisme a relevé, dans le cas de **l'Allemagne**, la sous-représentation des immigrés dans d'« importantes institutions, y compris au niveau politique, dans la police et dans les tribunaux » et appelle à des « mesures concrètes pour garantir une représentation appropriée des personnes issues de l'immigration au sein des institutions de l'État »²⁷⁹.

Dans son programme de travail pour la période 2007-2011, le gouvernement des **Pays-Bas** s'est fixé pour objectif d'augmenter de 50 % par rapport à 2007 la part du personnel du secteur public issue des minorités ethniques (« la population allochtone »)²⁸⁰. De plus, la moitié des places de stagiaires prévues dans le cadre des services publics sont attribuées à des personnes issues des minorités ethniques. En 2009, le ministère de l'intérieur et des relations au sein du Royaume a passé un accord avec les services de police portant sur des objectifs de diversité dans les forces et les académies de police²⁸¹. En septembre 2009, le premier ministre **hongrois** a annoncé que son gouvernement avait l'intention de proposer, à partir de 2010, deux cents places d'experts au sein de l'administration publique à des personnes d'origine rom²⁸².

Dans certains pays, des personnes appartenant à des minorités ont accédé à des postes politiques de premier plan. Ainsi, au début de l'année 2009,

²⁷⁶ CERD (2009), *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 9 de la Convention, Observations finales du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale : Bulgarie*, p. 3, disponible à l'adresse: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/412/63/PDF/G0941263.pdf?OpenElement> (28.04.2010).

²⁷⁷ http://nol.hu/belfold/20090912-a_fotertol_a_szegenynegyvedig (14.10.2009).

²⁷⁸ Recommandation générale n° 27 (2000) sur la discrimination contre les Roms.

²⁷⁹ Nations Unies (2009) 'UN expert on racism concludes mission to Allemagne', communiqué de presse du 1 juillet 2009, disponible à l'adresse : www2.ohchr.org/english/issues/racism/rapporteur/docs/PRelease_end_mission010709.pdf.

²⁸⁰ Voir http://www.regering.nl/Het_kabinet/Beleidsprogramma_2007_2011.

²⁸¹ Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [Inspection de l'ordre public et de la sécurité, Ministère de l'Intérieur et des relations au sein du Royaume], 2009, *Diversity bij de politie [Diversity of the Police]*. Den Haag: IOOV.

²⁸² 'Kétszáz roma diplomás kerülhet a közigazgatásba', disponible à l'adresse: http://www.kormanysovivo.hu/news/show/news_2380?lang=hu (29.09.2009).

M. Ahmed Aboutaleb, né au Maroc, a été nommé maire de Rotterdam, la deuxième plus grande ville des **Pays-Bas**²⁸³. Le 2 juillet 2009, Nils Usakovs a été le premier représentant de l'ethnie russe à être élu maire de la capitale **lettonne**, Riga, et, en octobre 2009, Philip Rösler, né au Viêt Nam, est devenu ministre de la santé en **Allemagne**²⁸⁴.

3.5.3. Questions des symboles religieux et culturels

La question des signes religieux visibles à l'école a été abordée plus haut, dans la section 3.3.4. Le 17 juillet 2009, une chambre de la CouEDH a déclaré irrecevables les requêtes introduites par six élèves exclus d'une école française pour port de symboles ostentatoires manifestant leur appartenance à une religion. Cette affaire concernant tant le foulard musulman que le turban sikh²⁸⁵ a permis une importante confirmation de la jurisprudence de la Cour à ce sujet²⁸⁶. Les plaignants ont invoqué l'article 9 (liberté de pensée, de conscience et de religion) en conjonction avec l'article 14 (interdiction de discrimination) de la CEDH pour contester l'interdiction du foulard et du turban imposée par leurs écoles, faisant valoir qu'il s'agissait d'un cas de traitement discriminatoire sur la base de la religion. La Cour a jugé que l'interdiction de tous les symboles religieux ostentatoires dans toutes les classes des écoles publiques était fondée sur le principe constitutionnel de la laïcité, lequel est conforme aux valeurs protégées par la Convention et la jurisprudence de la Cour.

En **Autriche**, le rapport 2006/2007 sur l'égalité de traitement a mis en évidence plusieurs cas de discrimination fondée sur la religion²⁸⁷. En **Belgique**, des litiges sont en cours concernant l'interdiction du foulard dans certaines écoles publiques. En **Allemagne**, selon un arrêt de la cour administrative de Berlin rendu en septembre 2009, les écoles doivent autoriser leurs élèves à prier pendant la pause, une fois par jour²⁸⁸. En **Finlande**, la décision rendue par le médiateur parlementaire adjoint, qui a jugé que l'interdiction de la discrimination n'empêchait pas de prévoir des horaires de baignade réservés aux femmes immigrées dans les piscines, a été l'un des thèmes les plus débattus en 2009²⁸⁹. Le médiateur adjoint s'est appuyé sur la constitution finlandaise et sur les normes internationales en matière de droits de l'homme pour faire valoir que, dans le cas en présence, des mesures positives visant à promouvoir une

²⁸³ <http://www.nytimes.com/2009/01/05/world/europe/05iht-dutch.4.19099246.html> (30.09.2009).

²⁸⁴ <http://www.spiegel.de/international/germany/0,1518,658145,00.html>

²⁸⁵ Aktas c. France (43563/08), Bayrak c. France (14308/08), Gamaleddyn c. France (18527/08), Ghazal c. France (29134/08), J. Singh c. France (25463/08) and R. Singh c. France (27561/08).

²⁸⁶ Ceci a été établi en 2005 avec l'affaire *Leyla Sahin c. Turquie*.

²⁸⁷ Autriche / Ministère fédéral de l'Economie et du Travail, Ministère fédéral de la Femme (2009) *Gleichbehandlungsbericht für die Privatwirtschaft 2007. Teil I*, <http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at/DocView.axd?CobId=33802> (15.09.2009).

²⁸⁸ Verwaltungsgericht Berlin, 29.09.2009), VG 3 A 984.07.

²⁸⁹ Décision 16.06.2009, eoam 208/2008, Dnro 208/4/08.

égalité de fait étaient justifiées. Selon ses conclusions, les mesures en question permettent de s'assurer que les immigrées pourront recevoir des leçons de natation. À ce titre, elles seraient donc de nature à promouvoir leur intégration, sans toutefois être disproportionnées par rapport aux heures totales d'ouverture des piscines à l'ensemble du public²⁹⁰.

Aux **Pays-Bas**, l'organisme national de promotion de l'égalité, la Commission de l'égalité des chances (ETC) a rendu public, le 6 mai 2009, un avis (non contraignant) concernant le refus d'une crèche de prendre en charge un enfant de deux ans dont la mère refusait de retirer son voile lorsqu'elle venait l'amener ou le reprendre. Selon l'ETC, le refus de la crèche était justifié, dans la mesure où un voile couvrant le visage (et ne laissant entrevoir que les yeux) peut être considéré comme un obstacle à la communication et aux relations humaines²⁹¹. Toujours aux **Pays-Bas**, le Conseil central d'appel (*Centrale Raad van Beroep*), la plus haute juridiction administrative, qui connaît des affaires faisant intervenir des représentants de l'État a jugé, dans un arrêt du 11 mai 2009, qu'il était légitime pour une école d'exiger de ses enseignants qu'ils se serrent la main, quel que soit leur sexe, dans la mesure où il s'agit là d'une coutume dominante dans la société néerlandaise, et que le renvoi d'une enseignante ayant refusé de serrer la main de collègues masculins en raison de ses convictions religieuses ne constituait pas un cas de discrimination²⁹².

Différents exemples venant de toute l'Europe semblent indiquer que dans le cas des communautés musulmanes, le climat politique est souvent dominé par des peurs sur lesquelles joue la classe politique. Les questions évoquées incluent l'interdiction du port du foulard à l'école et au travail ou la prière pendant les pauses pour les étudiants musulmans (voir les sections 3.1.6 et 3.3.4 du présent rapport, et section 5.1 pour des exemples de décisions légales et administratives dans ce contexte). En février 2010, une cour suédoise a fait basculer une décision de l'office national du marché du travail, qui avait décidé d'annuler l'indemnité de chômage d'un homme musulman, car il n'avait pas serré la main d'une femme Présidente-directrice générale (PDG) lors d'un entretien d'embauche, alors que ceci ne fut pas la raison pour laquelle il n'a pas obtenu le poste²⁹³. Au **Danemark**, par exemple, certains hommes politiques ont présenté des arguments en faveur d'une loi interdisant le port du voile au travail par les fonctionnaires²⁹⁴. Des débats houleux se sont également engagés dans certains pays autour de la construction de mosquées et de minarets. Par exemple, en **Autriche**, les pouvoirs publics ont modifié leurs codes d'urbanisme afin d'empêcher des projets de construction susceptibles de provoquer des

²⁹⁰ <http://www.eduskunta.fi/eoaratkaisut/eam+208/2008> (02.10.2009).

²⁹¹ <http://www.cgb.nl/node/14837/volledig> (19.01.2010).

²⁹² http://zoeken.rechtspraak.nl/resultpage.aspx?snelzoeken=true&searchtype=ljn&ljn=BI2440&u_ljn=BI2440 (22.10.2009).

²⁹³ <http://www.stockholmnews.com/more.aspx?nid=4787#>

²⁹⁴ Le syndicat *Fag og Arbejde*, qui regroupe de nombreux employés du secteur public, a rejeté cette position qu'il considère inacceptable.

inquiétudes au sein de la population²⁹⁵. Au **Danemark**, dans le cadre d'un débat politique extrêmement xénophobe, certains ont appelé à soumettre à un référendum la construction d'une mosquée²⁹⁶. En **Italie**, le parti politique de la ligue du Nord (*Lega Nord*), qui fait partie de la coalition au pouvoir, a fait de la lutte contre l'implantation de lieux de cultes pour les musulmans une priorité de son programme politique, au point que le commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe s'inquiète d'un discours de haine²⁹⁷. En **Espagne**, les objections soulevées par les non-musulmans à l'encontre de l'ouverture de nouvelles mosquées ou d'autres types d'institutions islamiques ont régulièrement été au centre des débats²⁹⁸. En **Hongrie**, l'annonce de l'ouverture prochaine d'un centre culturel musulman à Budapest a soulevé des protestations au sein de la société civile, auxquelles se sont joints certains hommes et femmes politiques²⁹⁹.

3.5.4. Les langues des minorités et barrières linguistiques

L'utilisation des langues minoritaires

La Commission européenne, tout comme le Parlement européen, a souligné à diverses occasions l'importance des langues minoritaires. « *Les personnes plurilingues constituent un atout précieux parce qu'elles font office de ciment entre les différentes cultures.* »³⁰⁰ Toutefois, l'UE n'est pas légalement compétente pour réguler l'utilisation d'une langue au niveau national. Le droit communautaire n'interdit pas l'adoption de politiques de protection et de promotion d'une langue (nationale) spécifique³⁰¹. Le 30 juin 2009, le Conseil

²⁹⁵ En Autriche, les provinces du Vorarlberg et de la Carinthie ont modifié leurs lois respectives. Voir *Raumplanungsgesetz*, Vorarlberg / LGBl 39/1996, modifiée en dernier lieu par LGBl 35/2008, 19.06.2008, et *Baugesetz*, Vorarlberg / LGBl 52/2001, modifiée en dernier lieu par LGBl 34/2008, 19.06.2008.

²⁹⁶ Au Danemark, voir la campagne (2009) dans *24 timer*, p. 18, 09.09.09.

²⁹⁷ Conseil de l'Europe - Commissaire aux droits de l'homme (2009), Rapport de Thomas Hammarberg, Commissaire aux Droits de l'Homme du Conseil de l'Europe, à la suite de sa visite en Italie du 13 au 15 janvier 2009, Strasbourg, le 16 avril 2009, p.6, paragraphe 19.

²⁹⁸ Pour la Catalogne du moins, la situation pourrait être clarifiée par une loi récemment adoptée qui a été considérée comme une initiative pionnière en Espagne. Catalunya/Llei 16/2009 dels centres de culte (22.07.2009), disponible à l'adresse : <http://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/lleis> (23.09.2009).

²⁹⁹ « Arab negyedtól tartanak Sas-Hegyen », in: *Népszabadság* (26.06.2009.), disponible à l'adresse: http://nol.hu/Arab_negyedtol_tartanak_sashegyen (18.07.2009); 'Nyílt levél Molnárnak és Kuppernek az Iszlám Központól' in: *Népszabadság* (29.06.2009.), disponible à l'adresse : http://abszurdisztan.nolblog.hu/archives/2009/06/29/Nyilt_level_Molnarnak_es_Kuppernek_az_Iszlam_Kozpontol/ (29.09.2009).

³⁰⁰ Voir « Multilinguisme: un atout pour l'Europe et un engagement commun », COM(2008) 566 final, p. 6.

³⁰¹ Toutefois, la mise en œuvre d'une telle politique « ne doit pas porter atteinte à une liberté fondamentale telle que la libre circulation des travailleurs. Dès lors, les exigences découlant des mesures destinées à mettre en œuvre une telle politique ne doivent en aucun cas être

national de la **République slovaque** a modifié la loi relative à la langue officielle de l'État. Ce faisant, il s'est heurté aux critiques des Hongrois de Slovaquie et de la République de Hongrie. Le haut commissaire aux minorités nationales de l'OSCE a fait remarquer, sans mettre en doute la légitimité des objectifs poursuivis par cette loi, que certains de ses éléments « *soulèvent ou, en fonction de leur mise en œuvre, pourraient soulever des questions quant à leur compatibilité avec les normes internationales et avec les principes constitutionnels de la République slovaque* »³⁰². Tenant compte des recommandations du commissaire, le gouvernement slovaque a adopté des principes pour la mise en œuvre de la loi sur la langue nationale. Le commissaire s'est félicité de ces principes, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2010, et a souligné qu'il était « essentiel que les mesures prises pour promouvoir la langue nationale ne nuisent pas aux droits linguistiques de personnes appartenant à des minorités nationales ». De plus, le commissaire a recommandé « le respect des principes de non-discrimination et de proportionnalité, qui devraient garantir le droit des personnes appartenant à des minorités nationales à utiliser leur langue maternelle dans les sphères publique et privée ». Il a également insisté sur l'importance d'une étroite surveillance et d'une évaluation par le gouvernement de la mise en œuvre de la loi sur la langue nationale, « particulièrement dans le cas des amendes visant à éviter la limitation illégitime de l'utilisation des langues minoritaires ». Le commissaire a enfin annoncé qu'il poursuivrait son « engagement dans ce domaine comme dans d'autres, jusqu'à ce que le pays parvienne à un équilibre entre le renforcement de sa langue nationale et la protection des droits des minorités ».³⁰³

En fait, le commissaire avait exprimé plus tôt des inquiétudes qu'un chevauchement de dispositions concernant les minorités dans différentes lois pourrait mener à des interprétations variées, ce qui pourrait une fois de plus fragiliser la position légale des minorités nationales en Slovaquie. Dans ce sens, la coexistence d'une loi sur les minorités ethniques et une autre sur la langue nationale pourrait jouer en défaveur des minorités. Une telle situation s'est produite en **Lituanie**. En 2009, la Cour administrative suprême a été saisie de deux affaires de litige entre des pouvoirs publics locaux et l'État portant sur des noms de rue en langues minoritaires. Dans les deux affaires, la Cour a confirmé

disproportionnées par rapport au but poursuivi et les modalités de leur application ne doivent pas comporter de discriminations au détriment des ressortissants d'autres États membres ». Voir CJUE, affaire C-379/87, Groener, arrêt du 28 Novembre 1989, paragraphe 19, disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61987J0379:FR:HTML>.

³⁰² OSCE (2009) *Opinion of the OSCE High Commissioner on National Minorities on amendments to the 'Law on the State Language of the Slovak Republic'*; disponible à l'adresse: http://www.osce.org/hcnm/item_1_42279.html (13.04.2010).

³⁰³ Voir la déclaration du Haut-Commissaire sur la loi sur la langue en Slovaquie à compter du 4 janvier 2010, disponible en ligne à http://www.osce.org/hcnm/item_1_42279.html.

qu'il incombait aux gouverneurs de comté de faire enlever les plaques en langues minoritaires³⁰⁴.

En **Suède**, une nouvelle loi sur les minorités nationales et les langues minoritaires nationales a élargi les zones administratives couvertes par le sami et le finnois. Plus de personnes ont donc à présent le droit de s'adresser aux autorités en sami autant qu'en finnois. Cela donne également aux enfants en âge préscolaire et aux personnes âgées le droit d'être accueillis et soignés partiellement ou complètement dans la langue minoritaire³⁰⁵. Des progrès ont également été relevés en **Pologne** en ce qui concerne les droits des locuteurs de langues minoritaires, en particulier grâce à l'introduction de la langue minoritaire comme seconde langue dans les administrations publiques. Cette tendance s'illustre aussi par la ratification par la Pologne, en 2009, de la Charte européenne des langues régionales et minoritaires du Conseil de l'Europe (CELRM)³⁰⁶. À **Chypre**, un comité d'experts sur l'arabe maronite chypriote a été mis en place à l'automne 2008 pour conseiller le gouvernement sur les affaires linguistiques. Un groupe de revitalisation de l'arabe maronite a également vu le jour. Toutefois, les moyens financiers accordés au groupe d'experts sont insuffisants, comme le relève notamment, dans son rapport de 2009, le comité d'experts chargé de veiller à la mise en œuvre de la CELRM³⁰⁷.

Barrières linguistiques et l'emploi

En 2009, plusieurs plaintes ont été enregistrées au sujet de barrières linguistiques excessives restreignant l'accès à l'emploi, tant pour des citoyens de l'UE que pour des ressortissants de pays tiers.

À **Chypre**, plusieurs plaintes ont été déposées au sujet d'exigences linguistiques imposant sans raison la connaissance de la langue grecque et constituant de ce fait une restriction de l'accès aux professions d'agent immobilier³⁰⁸, d'employé dans un office de tourisme³⁰⁹ et d'infirmière³¹⁰. Au **Danemark**³¹¹ et en **Suède**³¹²,

³⁰⁴ Lithuania/Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/ No. A-261-997/2009;

Lithuania/Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas/ No. A-756-152/2009.

³⁰⁵ La nouvelle législation, le Code des lois suédois 2009:724, est entrée en vigueur le 1er janvier 2010. La zone administrative pour le finnois est étendue à 18 autres municipalités et la région administrative pour le sami est étendue à 13 autres municipalités. La zone administrative pour le meänkieli n'est pas étendue.

³⁰⁶ La Charte européenne des langues régionales ou minoritaires est entrée en vigueur en Pologne le 1er juin 2009, ayant été signée en 2003 et ratifiée en Janvier 2009. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la Charte, en Pologne, sont considérées comme des langues minoritaires: le biélorusse, le tchèque, l'hébreu, le yiddish, le karamaic, le cachoube, le lituanienne, le lemko, l'allemand, l'arménien, le rom, le russe, le slovaque, le tatar et l'ukrainien. Voir le site internet du Ministère de l'Intérieur et de l'Administration : http://www.mswia.gov.pl/portal/pl/584/Europejska_karta_jezykow_regionalnych_lub_mniejs_zosciowych.html (18.09.2009).

³⁰⁷ Rapport d'évaluation du Comité d'experts pour l'application de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires pour Chypre, 23.09.2009.

³⁰⁸ File No. AKR 70/2005 & 73/2005, daté du 23.02.2007.

³⁰⁹ Décision datée du 01.08.2006. L'organisme chypriote de promotion de l'égalité a conclu qu'il ne peut pas faire de recommandations concrètes, car les droits d'un tiers entrent en jeu (se

également, les organismes de promotion de l'égalité ont enregistré des plaintes pour discrimination linguistique.

Amnesty International a publié un rapport critiquant les conditions, à son sens discriminatoires, imposées par la loi linguistique **estonienne**. Cette loi impose aux salariés du secteur public un suivi régulier de leurs aptitudes en langue estonienne, dont se chargent les services centraux d'inspection linguistique. En juin, le gouvernement a mis en place de nouvelles exigences linguistiques pour certaines professions du secteur privé³¹³. De même, en **Lettonie**, l'accès au marché du travail pour les personnes, y compris les citoyens lettons, ne possédant pas le letton comme langue maternelle est entravé par des exigences formelles de maîtrise de la langue introduites en 2009 pour diverses professions et postes du secteur public et privé³¹⁴. En **Lituanie**, 42 % des personnes interrogées au sein des minorités ethniques ont indiqué rencontrer des problèmes sur le marché du travail en raison d'une maîtrise insuffisante de la langue lituanienne³¹⁵.

En Allemagne, le tribunal du travail de Berlin a condamné un institut d'art à indemniser une Allemande de 48 ans née en République dominicaine pour avoir rejeté sa candidature à un poste sous le prétexte que l'allemand n'était pas sa langue maternelle. Le tribunal a vu en cette affaire un cas de discrimination indirecte sans justification objective sur la base de l'origine ethnique³¹⁶.

En **Belgique**, le CECLR reçoit régulièrement des plaintes de personnes s'estimant victimes de discrimination en raison de leur langue, bien que ce type de discrimination ne soit pas couvert par son mandat. La constitution belge³¹⁷ autorise les employeurs à réglementer l'usage de la langue employée par leurs salariés durant les heures de travail, même pour la communication informelle.

référant à la personne embauchée pour occuper le poste en question) et parce qu'un appel est en cours devant la Cour suprême, déposé par le plaignant afin d'annuler la décision de l'Université de choisir l'autre demandeur.

³¹⁰ Information fournie par un officier chypriote de l'organisme de promotion de l'égalité le 26.09.2009.

³¹¹ Ligebehandlingsnævnet (2009) 'Ligebehandlingsnævnets udtalelse j.nr. 2500044-09 afgivet den 6. marts 2009'

http://www.ast.dk/page_pic/pdf/2500044_09_sprog_15_04_2009_10_12.pdf (01.10.2009).

³¹² <http://www.do.se/Om-DO/Stamningar-och-forlikningar/Forlikning-Jonkopings-kommun/> (21.01.2010).

³¹³ Amnesty International, Rapport 2009: *Les droits humains en République d'Estonie*, disponible à l'adresse: <http://www.amnesty.org/fr/region/estonia/report-2009> (08.04.2010).

³¹⁴ <http://www.likumi.lv/doc.php?id=194735>

³¹⁵ Darbo ir socialinių tyrimų institutas (2008) *Vyrų ir moterų, priklausančių etninėms mažumoms, padėtis darbo rinkoje, tyrimo ataskaita*. Rapport de l'étude menée à la demande du Département des minorités nationales et des Litoniens vivant à l'étranger. Disponible en lituanien à l'adresse : http://www.tmid.lt/wp-content/uploads/2009/05/tautmaz_ataskaita-2008-12-5d.pdf (01.09.2009).

³¹⁶ Voir aussi le Bulletin RAXEN I 2009; Berlin/Arbeitsgericht/55 Ca 16952/08 (11.02.2009).

³¹⁷ Article 129, paragraphes 1 et 3.

En 2009, le Conseil de l'Europe a pressé la Belgique de créer un organisme compétent pour les cas de discrimination linguistique³¹⁸.

3.5.5. Les discours hostiles aux minorités, y compris lors des élections

La campagne menée en amont des élections européennes n'a pas été exempte de discours antiminoritaires. Ainsi, en **Hongrie**, le mouvement pour une meilleure Hongrie, *Jobbik Magyarországért Mozgalom*, a continué de faire usage de son slogan « *La Hongrie appartient aux Hongrois!* » en dépit de l'interdiction prononcée par la commission électorale nationale³¹⁹. Au **Royaume-Uni**, le *British National Party* (BNP) a mené une campagne sous le slogan « Des emplois britanniques pour des travailleurs britanniques », plaidant pour que les immigrés n'aient pas accès aux emplois dans le pays. Le BNP a également soutenu des manifestations et des grèves dans une raffinerie de pétrole de Killingsholme employant des travailleurs provenant d'autres pays européens³²⁰. En **Roumanie**, *Jurnalul Național*, le quotidien de qualité le plus distribué, a lancé une campagne de presse hostile aux Roms aux accents extrêmement populistes. Le journal a ainsi plaidé pour que les Roms soient dorénavant appelés Tziganes, afin qu'ils ne soient plus confondus avec les Roumains à l'étranger³²¹. Même en **Grèce**, où, malgré les importants afflux d'immigrés, le thème de l'immigration n'est pas traditionnellement exploité dans les campagnes électorales, la question de l'immigration illégale a, contrairement aux habitudes, été largement relayée par les médias nationaux et locaux durant la dernière campagne. En **Allemagne**, à l'occasion des élections régionales dans le *Land* de Saxe, en août 2009, et des élections fédérales, à la fin du mois de septembre, le *Nationaldemokratische Partei Deutschland* (NPD) a brandi des slogans tels que « *Les emplois aux Allemands!* » ou « *Dehors, les criminels étrangers!* », largement dirigés contre des citoyens européens polonais³²². Des affiches portant les mots « *Stop à l'invasion polonaise!* » ont été déclarées illégales³²³. Enfin, en **Suède**, les « Démocrates suédois » (SD) ont publié des affiches portant le slogan « *Rendez-nous la Suède!* » (*Ge oss Sverige tillbaka*). Ce parti décrit la multiculturalité et l'UE comme les plus grandes menaces pour

³¹⁸ ECRI, *Quatrième rapport sur la Belgique*, publié le 26 mai 2009, p. 20
http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/FRENCH/Cycle_04/04_CbC_fre/BEL-CbC-IV-2009-018-FRE.pdf, (09.04.2010).

³¹⁹ Hongrie/Résolution No. 189/2009 du Comité national des élections, disponible à l'adresse :
<http://www.valasztas.hu/hu/ovb/hatarozatok/2009/2009-2475.html> (29.09.2009).

³²⁰ <http://www.dailymail.co.uk/news/article-1131708/British-jobs-British-workers-Wildcat-strikes-spread-foreign-workers-shipped-UK.html> (26.01.2010).

³²¹ Le journal est le *Jurnalul Național*.

³²² Compare L. Y. Roloff (2009) 'NPD-Plakatwelle macht Polen und Deutsche wütend', in :
Spiegel online (21.08.2009), disponible à l'adresse :
<http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,643760,00.html>

³²³ Oberverwaltungsgericht Greifswald, 3 M 155/09 (19.09.2009). *Frankfurter Rundschau* (29.09.2009), p. 3.

l'« exception culturelle suédoise »³²⁴. Après les élections, le chef de file des SD a exprimé, dans un article, l'opinion que l'islam représenterait pour le pays « la plus grave menace extérieure depuis la Seconde Guerre mondiale »³²⁵.

3.5.6. Les Roms et la reconnaissance de mariage

Le problème de la discrimination contre les Roms a été évoqué à plusieurs reprises dans le présent rapport. En **Grèce**, la discrimination dont sont victimes les Roms est dénoncée par le Comité national pour les droits de l'homme³²⁶. En **Espagne**, la fondation *Secretariado Gitano* a remis, en juillet 2009, un rapport sur les discriminations s'exerçant spécifiquement à l'encontre des femmes roms³²⁷. Un autre exemple est l'arrêt adopté le 8 décembre 2009 par la CouEDH qui, dans l'affaire *Muñoz Díaz c. Espagne*, a jugé l'**Espagne** coupable d'infraction à l'article 14 de la CEDH (interdiction de discriminer) ainsi qu'à l'article 1 du premier protocole additionnel à la Convention³²⁸ (droit de jouir pacifiquement de ses biens). L'objet du litige était le refus par les autorités espagnoles de reconnaître un mariage célébré conformément aux us et coutumes de la communauté rom aux fins de versement d'une pension de réversion au titre de la loi générale sur la sécurité sociale. La CouEDH a estimé que le refus de l'État de reconnaître le mariage de la requérante sur la base de la bonne foi de celle-ci constituait une différence de traitement par rapport à d'autres cas dans lesquels des mariages avaient été reconnus aux fins de versement d'une pension de réversion et représentait, de ce fait, un traitement discriminatoire au sens de l'article 14 de la Convention.

3.5.7. Une approche de diversité envers les minorités

En **Belgique**, le Parlement flamand a adopté, en avril 2009, un décret sur l'intégration (*Integratiedecreet*)³²⁹, qui apporte de substantielles modifications au décret sur les minorités (*Minderhedendecreet*) d'avril 1998³³⁰. Le nouveau décret marque un changement de paradigme, dans le sens où, à une approche fondée sur la distinction entre étrangers, principalement non occidentaux, d'un côté et des étrangers occidentaux de l'autre, il substitue une approche plus large mettant l'accent sur la responsabilité pour la société flamande dans son ensemble de promouvoir la diversité. Le nouveau décret vise à améliorer le fonctionnement, la coordination et l'efficacité de la politique flamande en la

³²⁴ http://www.sverigedemokraterna.net/int_text.php?action=fullnews&id=225 (13.07.2009).

³²⁵ <http://www.thelocal.se/22762/20091020/> (21.01.2010).

³²⁶ http://www.nchr.gr/media/gnwmateuseis_eeda/roma/Apofasi_EEDA_Tsigganoi_2009_FINAL.doc (12.01.2010).

³²⁷ http://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report_Espagne44_sp.pdf (01.10.2009).

³²⁸ Application n° 49151/07.

³²⁹ Flandres/Décret, *BS* 02.VII.2009 (30.04.2009). Texte complet disponible à l'adresse : http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=fr&caller=summary&pub_date=2009-07-02&numac=2009035504 (14.04.2010).

³³⁰ Flandres/Décret, *BS* 19.VI.1998 (22.04.1998).

matière. Il assigne un rôle particulier au « forum des minorités », une plateforme réunissant les minorités culturelles et ethniques de Flandre, qui participera activement à l'orientation de la politique des autorités flamandes. Les villes et les communes disposeront également d'une plus grande marge de manœuvre pour adopter une politique d'intégration adaptée aux caractéristiques particulières de leur population. Enfin, le texte prévoit une amélioration structurelle concernant l'organisation des services d'interprétation sociale.

4. L'égalité et la non-discrimination

Ce chapitre évoque les questions relatives à l'égalité et la non-discrimination qui n'ont pas été couverts dans les sections précédentes de ce rapport. Il comprend également des développements en matière de discrimination fondée sur le sexe, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle.

4.1. La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre

En 2009 la FRA a publié deux rapports concernant la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle au sein des États membres de l'UE, l'un analysant la situation légale et les spécificités nationales en termes de protection des personnes lesbiennes, homosexuelles, bisexuelles et transsexuelles (LGBT)³³¹, et l'autre s'intéressant aux aspects sociaux des droits et de la protection contre les discriminations, examinant la manière dont les personnes LGBT vivent la discrimination et comment celle-ci affecte leur vie³³².

Reconnaissance du mariage et du partenariat civil

Les évolutions relevées dans ce domaine au sein des États membres en 2009 ont trait, pour la plupart, à la question de la reconnaissance du mariage et du partenariat. Un État membre, la **Suède**, a adopté une nouvelle loi sur le mariage. Depuis le 1^{er} mai 2009, les dispositions du code du mariage s'appliquent de manière identique, que les époux soient ou non du même sexe. Ces règles s'appliquent aux mariages civils comme aux mariages religieux. Dès que le nouveau code du mariage est entré en vigueur, la loi sur le partenariat a été abrogée³³³. L'**Autriche**, elle, s'est dotée le 10 décembre 2009 d'une loi sur le partenariat civil (*eingetragene Partnerschaft-Gesetz*). Cette loi donne aux couples homosexuels la possibilité de faire enregistrer leur union de fait et, ce faisant, d'accéder à de nombreux avantages réservés jusqu'alors aux couples mariés hétérosexuels. En **Slovénie**, la Cour constitutionnelle a conclu à l'inconstitutionnalité de l'article 22 de la loi sur l'enregistrement des partenariats civils entre personnes du même sexe, dans la mesure où il crée une différence de traitement entre les couples de même sexe (unis dans le cadre d'un partenariat civil) et les couples de sexe différent (unis dans le mariage) en ce qui concerne la possibilité d'hériter des biens du partenaire décédé³³⁴. Le sujet

³³¹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub_cr_homophobia_0608_en.htm

³³² http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub_cr_homophobia_p2_0309_en.htm

³³³ <http://www.rfsi.se/?p=420> (04.07.2009), <http://www.sweden.gov.se/sb/d/8586/a/79062> (Äktenskap för par med samma kön – Vigsselfrågor (SOU 2007:17)) (04.07.2009).

³³⁴ Slovénie, Cour constitutionnelle U-I-425/06, 02.07.2009.

relève certes de la compétence exclusive des États membres, mais il a des répercussions indéniables sur les aides liées à l'emploi, ainsi que sur l'exercice des droits conférés par la législation de l'UE aux « époux » et aux « membres de la famille » (dans le cadre de la libre circulation, par exemple).

En **Italie**, la Cour suprême a, dans son arrêt n° 6441 du 17 mars 2009, jugé pour la première fois qu'un ressortissant d'un pays tiers non membre de l'UE résidant de manière permanente avec un partenaire italien du même sexe n'était pas éligible à un permis de séjour sur la base du regroupement familial. Cela confirme la situation prévalant déjà pour les partenaires non mariés de sexe différent, mais met également en valeur des situations potentielles de discrimination indirecte fondée sur l'orientation sexuelle. En **Roumanie**, le nouveau code civil interdit expressément, en son article 277, les partenariats et mariages entre personnes du même sexe et la reconnaissance des partenariats et mariages homosexuels contractés à l'étranger par les Roumains et les étrangers. Le nouveau code civil prévoit que les partenariats enregistrés ou contractés à l'étranger par des citoyens roumains ou des étrangers, qu'il s'agisse de personnes de même sexe ou de sexe différent, ne sont pas reconnus par la Roumanie³³⁵. Ces évolutions illustrent une fois de plus les difficultés que les couples homosexuels rencontrent pour être traité en tant que famille sous la législation et la pratique au niveau des États membres et de l'UE.

par la directive 2003/86/CE du Conseil du 22 septembre 2003 relative au droit au regroupement familial. La Commission surveille la mise en œuvre de la directive 2003/86/CE. Un livre vert sera prochainement publié sur le regroupement familial pour les citoyens non ressortissants de l'UE, afin de permettre une plus large consultation.

Crimes homophobes

En Italie, en 2009, par exemple, une tentative d'introduire une circonstance aggravante pour les délits haineux envers des personnes LGBT a été rejetée au Parlement car elle aurait enfreint la clause d'égalité figurant dans la Constitution.³³⁶ Par ailleurs, en juin 2009, l'Ecosse a adopté une législation requérant que l'aggravation d'un délit par les préjugés fondés sur l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre puisse être prise en compte lors du jugement ; c'est la première disposition européenne qui aborde spécifiquement le sujet des

³³⁵ http://www.cdep.ro/pls/proiecte/upl_pck_proiect?cam=2&idp=10256 (29.09.2009).

³³⁶ Les deux projets de loi n°1658-1882 ont été rejetés par un vote à la chambre basse le 13 octobre 2009. La chambre a conclu que les projets de loi auraient été non constitutionnels dans la mesure où les victimes de crimes homophobes auraient reçu une « protection privilégiée » par rapport aux autres victimes [Testo unificato delle proposte di legge n. 1658 e 1882, recante l'introduzione nel codice penale della circostanza aggravante inerente all'orientamento o alla discriminazione sessuale].

crimes haineux contre les personnes transgenres³³⁷. Cette législation pourrait contribuer à réduire les discours homophobes et la violence.

Accès à l'information sur l'homosexualité

En revanche, on a rapporté, en Lituanie, un débat parlementaire marqué par des déclarations homophobes concernant la nouvelle version de la loi relative à la protection des mineurs contre les effets néfastes de l'information publique³³⁸. L'article 4 de la loi énumère, parmi les informations néfastes au développement physique, mental ou moral des mineurs, les informations de nature à « propager les relations homosexuelles, bisexuelles et polygames ». En septembre 2009, le Parlement européen a adopté une « résolution sur la loi lituanienne relative à la protection des mineurs contre les effets néfastes de l'information publique », dans laquelle il réaffirme l'importance pour l'Union de lutter contre toutes les formes de discrimination, en particulier celles qui sont fondées sur l'orientation sexuelle³³⁹. En décembre 2009, le parlement lituanien a amendé la loi, remplaçant la disposition interdisant la promotion des relations homosexuelles par une interdiction plus neutre, celle de « promouvoir les relations sexuelles ». Cette formulation fait qu'il est difficile de prévoir comment cette loi sera appliquée concrètement, notamment en termes d'impact sur les personnes LGBT. L'ancienne disposition interdisant la diffusion d'informations « nuisibles aux valeurs familiales » a été élargie pour inclure toute information « exprimant un mépris pour les valeurs familiales, ou encourageant à s'engager dans un mariage et la création d'un foyer dans des circonstances différentes de celles stipulées dans la Constitution de la République de Lituanie et dans le code civil de la République de Lituanie ».

Des projets de loi supplémentaires complétant le Code pénal et le Code des délits administratifs ont été proposés en 2009 au Parlement lituanien. Ceux-ci, s'ils sont adoptés, permettraient d'engager des poursuites pour un large éventail d'activités comme les campagnes concernant les questions sur les droits de l'homme relatives à l'orientation sexuelle et l'identité de genre, fournissant des informations sexuelles relatives à la santé aux personnes LGBT ou l'organisation de festivals de films gay et de « Prides ».

Identité de genre et reconnaissance

Depuis le 1^{er} janvier 2009, la nouvelle loi suédoise sur la discrimination interdit la discrimination fondée sur « l'identité ou l'expression transgenre ». Dans

³³⁷ Offences (Aggravation by Prejudice) (Écosse) Act 2009. Le projet de cette loi du Parlement écossais a été adopté par le Parlement le 3 juin 2009 et a reçu l'assentiment royal le 8 juillet 2009. La loi est entrée en vigueur le 24 mars 2010.

³³⁸ http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=349306&p_query=&p_tr2= (12.01.2010).

³³⁹ Résolution du Parlement européen du 17 septembre 2009 sur la loi lituanienne relative à la protection des mineurs contre les effets néfastes de l'information publique, disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0019+0+DOC+XML+V0/FR> (19.01.2010).

l'UE, la Hongrie et le Royaume-Uni sont les seuls autres États membres à avoir des dispositions claires sur la discrimination fondée sur l'identité de genre. Dans plusieurs États membres, l'incertitude juridique dans la définition de ce que protège la législation sur l'égalité de traitement se traduit malheureusement par un manque de protection réelle. Ceci est particulièrement vrai lorsque l'identité de genre n'est pas considérée reprise par le terme « sexe » comme cela devrait l'être d'après la jurisprudence européenne et la directive « refonte » sur le genre de 2006³⁴⁰.

Dans un jugement de la Cour constitutionnelle autrichienne de 2009³⁴¹, ainsi que dans une série de jugements rendus entre 2008 et 2010 par la cour administrative suprême autrichienne³⁴², la possibilité d'être reconnu officiellement est assurée sans un changement complet de genre et notamment sans l'obligation d'une opération. Les seuls éléments décisifs sont le fait que le demandeur soit transsexuel et qu'il vive et travaille comme s'il appartenait à l'autre sexe. Il s'agit d'une position similaire à la britannique où il n'y a pas d'exigence de suivre un traitement hormonal ni de subir une opération pour obtenir un certificat de reconnaissance de genre. Il en est de même en Espagne où la rectification officielle du sexe enregistré à la naissance, si elle nécessite un traitement médical, ne suppose pas que celui-ci comporte une opération de changement de genre.

4.2. La discrimination fondée sur le handicap

En **Allemagne**, le gouvernement fédéral a, dans son « Rapport sur la situation des personnes souffrant de handicap » (*Bericht der Bundesregierung zur Lage behinderter Menschen*), mis en évidence les progrès réalisés dans l'intégration scolaire des enfants souffrant de handicap, dans le taux d'emploi des personnes handicapées et dans la création d'un environnement plus accessible³⁴³. Au niveau de l'UE, 2009 a vu la publication, au mois d'octobre, du rapport du groupe d'experts *ad hoc* sur la transition des soins institutionnels aux soins communautaires pour les personnes âgées, les enfants et les personnes souffrant de handicap ou de problèmes de santé mentale. Le rapport se termine par une série de recommandations et invite notamment la FRA, dans le cadre de son mandat, à recueillir des données, à effectuer des recherches et à proposer des analyses sur la question³⁴⁴.

³⁴⁰ JO L204, Volume 49, disponible à l'adresse:
<http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:204:SOM:fr:HTML>.

³⁴¹ VfGH 03.12.2009, B 1973/08.

³⁴² VwGH 27.02.2009, 2008/17/0054; VwGH 15.09.2009, 2008/06/0032; VwGH 17.02.2010, 2009/17/0263.

³⁴³ Allemagne/Gouvernement fédéral, *Rapport sur le handicap 2009*,
<http://www.bmas.de/portal/9828/> (22.10.2009).

³⁴⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=429&langId=fr&moreDocuments=yes> (13.04.2010).

La question des droits fondamentaux des personnes souffrant de problèmes de santé mentale et des personnes souffrant de handicaps intellectuels sera au cœur d'un des projets menés par la FRA entre 2009 et 2011.

4.2.1. La Convention relative aux droits des personnes handicapées

La Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) a été adoptée par la résolution n° 61/106 du 13 décembre 2006 de l'Assemblée générale des Nations Unies et est entrée en vigueur le 3 mai 2008. À la fin de l'année 2009, 12 États membres de l'UE l'avaient ratifiée – y compris l'**Autriche**, la **Belgique**, la **République tchèque**, le **Danemark**, l'**Allemagne**, la **Hongrie**, l'**Italie**, le **Portugal**, la **Slovénie**, l'**Espagne**, la **Suède** et le **Royaume-Uni** – et, en 2010, trois autres États membres l'ont ratifiée – la **France**, la **Lettonie** et la **Slovaquie**. La CDPH est le premier traité international dans le domaine des droits de l'homme auquel l'Union européenne est devenue partie³⁴⁵, à la suite des décisions adoptées le 26 novembre 2009 par le Conseil de l'UE, autorisant la Communauté européenne (aujourd'hui UE) à approuver la CDPH, à une réserve près, à savoir l'exclusion du champ d'application de la Convention de la question relative à l'emploi des personnes handicapées dans les forces armées, afin d'éviter l'incompatibilité avec la directive 2000/78. En devenant partie à la CDPH, l'UE s'engage à se conformer aux exigences de la Convention dans les mesures qu'elle adopte, mais également à prendre les mesures requises en vertu de la Convention, dans la limite des compétences qui lui ont été dévolues à cet effet.

Les États membres ont pris une série d'initiatives législatives en vue de se conformer à la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH), couplées, dans certains cas, à l'adoption d'un plan d'action national visant à faciliter la mise en œuvre de la Convention aux différents niveaux de pouvoir, comme cela est envisagé en **Allemagne**³⁴⁶.

4.2.2. Définir le handicap

Une évolution intéressante est à constater concernant la définition de la notion de « handicap » aux fins de détermination du champ d'application des lois anti-discrimination. Dans le cadre de l'application de la directive sur l'égalité en matière d'emploi et de travail (2000/78), la Cour de justice de l'UE interprète la notion de « handicap » comme visant « une limitation, résultant notamment d'atteintes physiques, mentales ou psychiques et entravant la participation de la

³⁴⁵ Voir article 44 de la CDPH, se référant à l'adhésion aux organisations d'intégration régionale.

³⁴⁶ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/menschenrechtsinstrumente/vereinte-nationen/menschenrechtsabkommen/behindertenrechtskonvention-crpd.html#c1903> (22.10.2009).

personne concernée à la vie professionnelle »³⁴⁷. Dans l'affaire *Chacón Navas*, la Cour établit explicitement une distinction entre « handicap » et « maladie », une maladie de courte durée ou temporaire portant atteinte au jugement ne devant pas être considérée comme un « handicap » qui, dans certains contextes, peut entraîner un « handicap intellectuel ». Cependant, la Chambre des Lords, au **Royaume-Uni**, a, dans l'affaire historique *SCA Packaging Ltd c. Boyle*³⁴⁸, donné une définition plus large de la notion de « handicap », de sorte qu'un plus grand nombre de personnes peuvent à présent prétendre à une protection en vertu de la loi britannique sur la discrimination basée sur le handicap de 1995³⁴⁹. La Chambre des Lords a jugé, dans l'affaire en question, que les personnes atteintes d'une affection physique ou mentale dont la gravité varie avec le temps doivent être considérées comme « handicapées » s'il apparaît comme probable que leur état risque une nouvelle aggravation substantielle dans l'avenir

4.2.3. Progrès réalisés en vue de l'adoption d'une directive « transversale »

Le 2 juillet 2008, la Commission européenne a formulé une proposition en vue de l'adoption d'une nouvelle directive 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 sexuelle³⁵⁰. Lors de sa réunion des 8 et 9 juin 2009, le Conseil Emploi, politique sociale, santé et consommateurs (EPSCO) a débattu d'un « rapport d'avancement » sur la proposition de directive. Le 30 novembre 2009, il a de nouveau passé la situation en revue et pris note des progrès accomplis au cours de la présidence suédoise. Toutefois, le Conseil a relevé qu'il restait beaucoup d'efforts à fournir avant de parvenir à une pleine sécurité juridique et à une bonne compréhension de toutes les implications du projet de directive. Aucun accord n'a encore été trouvé concernant cet instrument.

4.3. Développements relatifs à l'égalité

4.3.1. Communication de la Commission sur les inégalités de santé

En octobre 2009, la Commission européenne a présenté une communication intitulée « Solidarité en matière de santé: réduction des inégalités de santé dans

³⁴⁷ CEJ (Grande Chambre), 11 juillet 2006, C-13/05, *Sonia Chacón Navas c. Eures Colectividades SA*.

³⁴⁸ [2009] UKHL 37

³⁴⁹ Disponible à l'adresse : <http://www.bailii.org/uk/cases/UKHL/2009/37.pdf> (19.10.2009).

³⁵⁰ COM(2008)426.

l'Union européenne »³⁵¹. La notion d'« *inégalités de santé* » renvoie aux disparités en termes d'état de santé et d'efficacité des traitements résultant de facteurs sociaux et économiques évitables et non de caractéristiques individuelles et génétiques. La communication relève l'existence, dans tous les pays de l'UE, d'un gradient social de la santé, c'est-à-dire que les personnes les plus pauvres ont tendance à vivre le moins longtemps et à connaître le plus de problèmes de santé. En règle générale, les individus appartenant aux populations migrantes ou roms auront une espérance de vie moins élevée et un taux de mortalité plus élevé que les moyennes nationales. L'accès à l'emploi, à l'éducation, au logement, aux soins médicaux et à l'aide sociale sont autant de déterminants sociaux de la santé. Améliorer la santé publique et faire reculer les inégalités de santé passe par la fourniture de ces services d'une manière qui soit exempte de discrimination et dans un souci d'ouverture à tous.

Dans cette communication, la FRA est mentionnée comme ayant un rôle à jouer: la communication invite à « examiner comment l'Agence des droits fondamentaux pourrait, dans les limites de sa mission, collecter des informations sur l'ampleur de l'exposition des groupes vulnérables aux inégalités de santé dans l'UE, en particulier en ce qui concerne l'accès à des soins de santé appropriés, à l'aide sociale et au logement »³⁵².

4.3.2. Renforcer la législation

En 2009, des initiatives sont prises en vue de transposer dans la loi nationale les directives européennes existantes qui mettent en œuvre le principe d'égalité de traitement, notamment la directive sur l'égalité raciale la directive sur l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail³⁵³, la directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services³⁵⁴ et la 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)³⁵⁵.

Le 16 juin 2009, les **Pays-Bas** ont adopté une « loi sur les services communaux de lutte contre la discrimination » (*wet gemeentelijke antidiscrimatievoorzieningen*), qui impose à tous les pouvoirs locaux de mettre en place des bureaux locaux indépendants et accessibles de lutte contre la discrimination. La nouvelle loi investit ces organismes de promotion de l'égalité d'une double mission: (a) fournir une aide (juridique) indépendante aux

³⁵¹ COM(2009) 567 final, Bruxelles, 20.10.2009.

http://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/com2009_en.pdf

³⁵² COM(2009) 567 final, Bruxelles, 20.10.2009, p. 8.

³⁵³ Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 02.12.2000).

³⁵⁴ JO L 373, 21.12.2004, p. 37.

³⁵⁵ JO L 204 of 26.07.2006, p. 23.

personnes qui s'estiment victimes de discrimination et (b) enregistrer toutes les plaintes pour discrimination. La réalisation d'études indépendantes sur les discriminations demeure, elle, la compétence de la Commission de l'égalité des chances. Cette loi a été adoptée par le Parlement en réaction au nombre, présumé important, de cas de discrimination non rapportés. Selon une enquête de l'ONG néerlandaise de lutte contre la discrimination « Article 1 », 20 % seulement de tous les cas de discrimination se produisant aux Pays-Bas sont reportés et enregistrés dans les statistiques officielles³⁵⁶. La nouvelle loi doit permettre aux victimes de surmonter plus facilement leur hésitation initiale à porter plainte, de manière à rendre plus efficace l'enregistrement des cas de discrimination. On peut également y voir une réponse aux critiques formulées contre le principal organisme néerlandais de promotion de l'égalité, la Commission de l'égalité de traitement (ETC), dont d'aucuns déplorent qu'elle n'ait pas pour mission d'aider les victimes de discrimination à faire valoir comme il se doit les droits que leur procure la législation en faveur de l'égalité des chances (une tâche toutefois remplie par des ONG locales en de nombreux endroits)³⁵⁷. Dorénavant, le gouvernement néerlandais a officiellement opté pour une double voie dans la mise en œuvre non seulement de l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale, mais également de l'article 20 de la directive sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte) et de l'article 12 de la directive 2004/113/CE, qui, tous, ont trait à la mise en place d'organismes de promotion de l'égalité. La mission consistant à fournir une aide indépendante aux victimes de discriminations pour permettre à celles-ci de porter plainte est à présent confiée aux nouveaux services locaux de lutte contre la discrimination, tandis que l'ETC³⁵⁸ reste chargée de la réalisation d'études indépendantes sur les phénomènes discriminatoires. La mission de publication de rapports indépendants et la formulation de recommandations sur toute question liée à la discrimination revient, elle, aux deux niveaux³⁵⁹.

De plus en plus, les États font également peser sur les employeurs l'obligation formelle de créer une atmosphère favorable à l'égalité de traitement. Le 30 juin 2009, la loi néerlandaise relative à la santé et à la sécurité au travail (*Arbowet*) a été modifiée pour inclure l'obligation pour les employeurs de prévenir et d'agir contre les discriminations au sein de leur organisation. La « discrimination » a été ajoutée à la liste des causes possibles de « pressions psychologiques » sur le lieu de travail énumérées dans la définition comprise à l'article 1, paragraphe 3, point e), de l'*Arbowet*. L'article 3, paragraphe 2, impose aux employeurs d'offrir à leurs salariés la meilleure protection possible contre les « pressions psychologiques » (telles que définies à l'article 1). Pour ce faire, l'article 5 de

³⁵⁶ http://www.art1.nl/artikel/8816-Nieuwe_wet_en_campagne_stimuleren_melden_discriminatie (12.01.2010).

³⁵⁷ R. Holtmaat, *Les catalyseurs du changement? Les organismes de promotion de l'égalité de traitement aux termes de la directive 2000/43/CE*, rapport pour la Commission européenne Luxembourg: Communautés européennes 2007, p. 28.

³⁵⁸ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 439, nr. 3 (exposé des motifs), p. 7.

³⁵⁹ <http://www.eerstekamer.nl/9370000/1/j9vvhwtbnzpbzcc/vi2h19afxeyev/f=y.pdf> (12.01.2010).

L'*Arbowet* leur impose de procéder à une « analyse des risques » portant sur l'existence de risques de pressions psychologiques (au nombre desquelles la discrimination, le harcèlement moral et le harcèlement sexuel). L'article 5, paragraphe 3, prévoit que l'employeur doit, en plus, adopter un plan d'action en réaction aux risques identifiés³⁶⁰.

4.3.3. Lier l'origine ethnique et la nationalité

La discrimination fondée sur la nationalité ou l'origine nationale n'est souvent rien d'autre que l'expression d'une discrimination fondée sur l'origine ethnique. Ainsi, des cas de discrimination fondée sur la race et/ou l'origine ethnique remontent fréquemment à la surface si l'on opère un lien plus strict avec les questions de migration et de statut des ressortissants des pays tiers sur le territoire des États membres de l'UE. Les exemples de discrimination en matière d'emploi donnés au chapitre 3.1 montrent souvent combien la frontière est fine entre la discrimination sur la base de l'origine ethnique et la discrimination sur la base de la nationalité ou de l'origine nationale.

Il n'est pas étonnant de constater que divers États membres de l'UE font apparaître ces motifs aux côtés des motifs énumérés à l'article 19 du TFUE (ancien article 13 du TCE) dans leur législation anti-discrimination³⁶¹. L'exemple le plus récent est, en la matière, la loi sur l'égalité de traitement (*võrdse kohtlemise seadus*) entrée en vigueur en **Estonie** le 1^{er} janvier 2009³⁶². En **France**, la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) a rendu deux décisions relatives au refus de versement de prestations familiales pour des enfants entrés sur le territoire hors de la procédure du regroupement familial³⁶³. Dans la lignée de la position exprimée par les juridictions nationales et internationales, la HALDE considère ce refus comme discriminatoire et contraire aux dispositions de l'article 14 de la CEDH et de la Convention internationale des droits de l'enfant. En **Italie**, le tribunal de grande instance de Brescia, section travail (*Tribunale di Brescia, sezione lavoro*) a statué, dans son arrêt du 26 janvier 2009, que l'ordonnance adoptée par le maire de Brescia (ord. 52053 du 21 novembre 2008) et accordant une aide de mille euros aux couples de résidents ayant eu un enfant en 2008 si au moins un des parents était italien constituait une discrimination enfreignant l'article 43

³⁶⁰ Pays-Bas/Kamerstukken II, 2008-2009, 31 811 nr. A.

³⁶¹ O. De Schutter (2009) *Liens entre migration et discrimination*, Commission européenne, Direction-Général pour l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances, disponible à l'adresse : <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=fr&pubId=438&type=2&fuRtherPubs=yes> (13.04.2010).

³⁶² Estonie/Riigikantslei (23.12.2008) Riigi Teataja I, 56, 315; traduction en anglais non officielle et incomplète disponible à l'adresse : <http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?loc=text&dok=XXXX006&keel=en&pg=1&ptyyp=RT&tyyp=X&query=v%F5rdse+kohtlemise+seadus> (08.10.2009).

³⁶³ France/HALDE/n° 2009-249 et 2009-250/29.06.2009, http://www.halde.fr/spip.php?page=article&id_article=12969&liens=ok (10.10.2009).

de la loi sur l'immigration (*Testo Unico dell'immigrazione*, décret législatif no. 286/98)³⁶⁴.

Cette montée en puissance de l'interdiction de la discrimination au motif de la nationalité se manifeste également dans un arrêt rendu par la CouEDH à l'encontre de la **Lettonie**, jugée coupable de discrimination à l'égard de M^{me} Natālija Andrejeva, « non-citoyenne résidente permanente » de Lettonie, autrefois ressortissante de l'ex-URSS. N'étant pas citoyenne lettonne, M^{me} Andrejeva s'est vu refuser la prise en compte de ses droits à la pension au motif que le fait de travailler pour le compte d'un organisme établi en dehors du territoire letton tout en étant physiquement présente en Lettonie ne constituait pas un « travail sur le territoire letton » au sens de la loi sur les pensions d'État³⁶⁵.

4.3.4. Le renforcement de la société civile

Les ONG ont un rôle vital à jouer dans la mise en œuvre de la législation anti-discriminatoire. Le renforcement de leurs capacités revêt donc un caractère essentiel. En **Allemagne**, le ministère fédéral du travail et des affaires sociales finance un projet mis en œuvre par l'Institut allemand pour les droits de l'homme (*Deutsches Institut für Menschenrechte*) visant à encourager les organisations de la société civile à entreprendre des actions en justice contre la discrimination, dans le cadre, par exemple, de litiges stratégiques.³⁶⁶ Le centre **lituanien** pour les droits de l'homme, quant à lui, a publié un manuel intitulé « Aller en justice dans les affaires de discrimination ».³⁶⁷ Ces deux initiatives constituent des exemples à suivre pour les autres pays. La mise en place d'organismes capables de conseiller les partenaires sociaux ou d'autres acteurs au sujet des meilleures pratiques existant dans le secteur, dans le but d'accélérer l'apprentissage, peut également apporter une importante contribution. L'**Allemagne** fournit ici aussi un exemple, au travers du Centre d'excellence soutenu par le ministère fédéral du travail et des affaires sociales. Ce centre propose un point d'accès unique à toute l'information concernant les instruments de la loi sur l'égalité des chances pour les personnes handicapées (*Behindertengleichstellungsgesetz*, BGG)³⁶⁸. La publication par la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (EHRC) du **Royaume-Uni**, en octobre

³⁶⁴ <http://www.meltingpot.org/IMG/pdf/ordinanzatribunale.pdf> (01.10.2009).

³⁶⁵ CEDH, affaire Andrejeva c. Lettonie (Requête No. 55707/00), jugement du 18 février 2009 (final), <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlights=55707/00&sessionid=51176854&skin=hudoc-en> (12.01.2010).

³⁶⁶ <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/de/projekt-diskriminierungsschutz-handlungskompetenz-fuer-verbaende/> (22.10.2009).

³⁶⁷ <http://www.manoteises.lt> (12.01.2010).

³⁶⁸ <http://www.dbsv.org/infothek/barrierefreiheit/bundeskompetenzzentrum-barrierefreiheit/>.

Informations complémentaires disponible à l'adresse:

http://www.bmas.de/portal/33798/2009_07_02_hintergrundtext_kompetenzzentrum.html (22.10.2009).

2009, d'un rapport intitulé « L'intégration sur le lieu de travail »³⁶⁹ constitue un autre exemple. Ce rapport décrit les politiques et pratiques adoptées par les organisations en vue d'encourager les salariés homosexuels, bisexuels, plus âgés ou de religion ou de conviction différentes à saisir les possibilités de recrutement, de promotion et d'avancement qui se présentent dans la vie professionnelle.

4.3.5. L'égalité de traitement entre les femmes et les hommes

Des progrès ont été enregistrés en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Tandis qu'en 2009, une étude est venue livrer de nouvelles explications détaillées au sujet des facteurs qui contribuent aux écarts de rémunération entre hommes et femmes en **Irlande** (*The Gender Wage Gap in Ireland*³⁷⁰), les inégalités semblent se réduire, comme le révèle le rapport sur la stratégie nationale 2007-2016³⁷¹ en faveur des femmes, qui fait apparaître que les femmes ont bénéficié d'importantes avancées depuis l'introduction de la stratégie en 2007. En **Belgique**, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, un organisme fédéral, a calculé l'écart salarial entre les hommes et les femmes sur la base des chiffres disponibles pour 2006. Si l'on se base sur les salaires horaires bruts des travailleurs à temps plein et à temps partiel, tous secteurs confondus, cet écart était de 11 %. En se basant sur les salaires bruts annuels, on obtient en revanche un chiffre de 25 %. À cette échelle, en effet, le fait que davantage de femmes que d'hommes travaillent à temps partiel déploie tous ses effets. Cependant, l'institut note une réduction relativement constante de l'écart salarial³⁷². Il reste que des problèmes persistent. Le droit **chypriote**³⁷³ a été amendé en 2009 afin de renforcer les fonctions et les pouvoirs de la commission pour l'égalité des genres, et d'offrir une meilleure protection des victimes de discriminations. En **France**, la HALDE (Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité) a adopté, en juin 2009, une délibération relative à l'égalité entre les femmes et les hommes³⁷⁴, dans laquelle

³⁶⁹ <http://www.equalityhumanrights.com/media-centre/new-workplace-report-launched/> (19.10.2009).

³⁷⁰ The Equality Authority (2009) *The Gender Wage gap in Ireland*, disponible à l'adresse : <http://www.equality.ie/index.asp?locID=105&docID=817> (2.10.2009).

³⁷¹ Irlande/ Ministère de la Justice, de l'Égalité et la Réforme du Droit, *National Women's Strategy 2007-2016*, disponible à l'adresse : <http://www.justice.ie/en/JELR/NWS2007-2016en.pdf/Files/NWS2007-2016en.pdf> (02.10.2009).

³⁷² Belgique/Institut pour l'Égalité des Femmes et des Hommes (2009) *L'écart salarial entre les femmes et les hommes en Belgique*, p. 67, disponible à l'adresse : http://igvm-iefh.Belgique.be/fr/binaries/24%20-%20EcartSalarial%202009_FR_tcm337-44055.pdf (français) (08.10.2009) ; *De loonkloof tussen vrouwen en mannen in België*, p. 67, disponible à l'adresse : http://igvm-iefh.Belgique.be/nl/binaries/24%20-%20Loonkloof%202009_NL_tcm336-44052.pdf (flamand) (08.10.2009).

³⁷³ Loi 205 (I) / 2002 sur l'égalité de traitement entre hommes et femmes à l'emploi et à la formation professionnelle

³⁷⁴ France/HALDE/ direction juridique/délibération N°2009-237/ 29.06.2009,

elle insiste sur la mise en œuvre, dans les faits, de la loi sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes du 23 mars 2006³⁷⁵, notamment dans le secteur privé. Dans le cadre du plan d'action du gouvernement pour la promotion de l'égalité des genres en matière d'emploi, le ministre français du travail, de la solidarité et de la fonction publique a invité les partenaires sociaux à des négociations à ce sujet en novembre 2009. Suite à ces négociations, un nouveau projet de loi sera proposé visant à améliorer la situation des femmes sur le marché du travail en termes d'écart de rémunération et de carrière, d'inégalités hiérarchiques et d'accès aux postes de cadre.

En 2009, le gouvernement **slovaque** a adopté une « stratégie d'intégration de la dimension de genre de 2009 à 2013 » en cours d'élaboration en collaboration avec des ONG et le centre national slovaque pour les droits de l'homme Au **Royaume-Uni**, la Commission de l'égalité et des droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*, EHRC) a mené une enquête officielle sur la discrimination de genre dans le secteur financier, se penchant sur quelques-unes des principales sociétés britanniques de services financiers. Elle a constaté que les femmes recevaient des primes liées à la performance environ 80 % moins élevées que celles de leurs collègues masculins, ce qui pèse de manière décisive dans l'énorme écart salarial qui caractérise le secteur financier au Royaume-Uni³⁷⁶. En décembre 2009, la Commission européenne a adopté un rapport annuel sur l'égalité entre les femmes et les hommes³⁷⁷ mettant en évidence les écarts persistants entre les sexes dans le taux d'emploi, les salaires, les heures de travail, les postes de responsabilité, le partage des tâches et responsabilités familiales ainsi que les taux de pauvreté dans l'UE. À la lumière de ces constatations, la Commission européenne estime que la dimension du genre doit être renforcée dans toutes les sphères de la société, en transformant l'engagement pour l'égalité des sexes par l'action au travers de mécanismes efficaces et de structures de mise en œuvre, tant au niveau national qu'euro-péen.

La disposition la plus contestée de la directive 2004/113/CE a sans doute été son article 5 (facteurs actuariels), concernant l'utilisation du sexe comme facteur dans le calcul des primes et des prestations aux fins des services d'assurance et des services financiers connexes. En son paragraphe 2, cet article prévoit certaines exceptions à la règle selon laquelle le sexe ne peut pas, en principe, entraîner, pour les assurés, de différences en matière de primes et de prestations. En **Lettonie**, le 8 septembre 2009, le Conseil des ministres a adopté son règlement no. 1002 « concernant les règles relatives à l'application d'un traitement différencié dans la détermination des primes et des prestations d'assurance ». Ce règlement autorise une différence de traitement entre hommes

<http://www.halde.fr/IMG/pdf/4686.pdf> (12.10.2009).

³⁷⁵ France/Loi n°2006-340 du 23 mars 2006 relative à l'égalité salariale entre les femmes et les hommes: disponible à l'adresse :

<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000816849&fastPos=4&fastReqId=499934152&categorieLien=cid&oldAction=rechTexte> (12.10.2009).

³⁷⁶ <http://www.equalityhumanrights.com/media-centre> (19.10.2009).

³⁷⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=89&newsId=660>

et femmes en matière d'assurance vie, compte tenu des différences existant en matière d'espérance de vie³⁷⁸. Le gouvernement letton fait valoir que l'introduction d'un tarif unique pour les hommes et les femmes entraînerait une augmentation des coûts pour tous les assurés³⁷⁹.

4.3.6. Mesures de discrimination positive

Les mesures de discrimination positive peuvent également améliorer l'intégration professionnelle des minorités. À **Chypre**, un projet de « loi introduisant des dispositions spéciales relatives à l'embauche de personnes handicapées dans le secteur public au sens large » a été mis au débat. Ce projet de loi prévoit la mise en place d'un quota pour l'embauche de personnes handicapées, auxquelles 10 % des postes vacants devront être attribués à tout moment³⁸⁰. Dans son arrêt no. 13/2009 rendu le 19 janvier 2009, la Cour constitutionnelle **espagnole** a débouté les requérants dans une action entamée contre divers articles de la loi no. 4/2005 du 18 février 2005 du Parlement basque sur l'égalité entre les hommes et les femmes, jugeant que la mise en place de quotas de femmes sur les listes électorales ne constituait pas une violation des principes constitutionnels du mérite et de la capacité, de la liberté des partis politiques de composer leurs listes et du droit au même accès pour tous aux services publics³⁸¹. De même, en **Slovénie**, la Cour constitutionnelle a déclaré non fondé un recours contre la loi sur la réhabilitation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées, dont l'article 62 stipule que les employeurs ayant au moins 20 salariés doivent veiller à ce qu'une certaine proportion de ceux-ci soit constituée de personnes handicapées. La Cour a estimé que cet article n'interférait pas de manière disproportionnée avec le droit de libre initiative économique conféré à ces employeurs par l'article 74 de la Constitution³⁸². Ces affaires montrent que, de plus en plus, il est reconnu que le critère du « mérite » peut donner une fausse impression de neutralité et que l'application, dans les faits, du principe de non-discrimination peut nécessiter des mesures de discrimination positive pour combattre les préjugés qui ont cours.

³⁷⁸ Lettonie/MK noteikumi Nr.1002 "Noteikumi par atšķirīgas attieksmes izmantošanu apdrošināšanas prēmijas un apdrošināšanas atlīdzības noteikšanā" [Règlement du Cabinet des Ministres n° 1002 sur la régulation dans l'application de la différence de traitement quant à la détermination des primes d'assurance et les paiements d'assurance] (08.09.2009), disponible à l'adresse : <http://www.likumi.lv/doc.php?id=197439&from=off> (15.09.2009).

³⁷⁹ Lettonie/Anotācija Ministru kabineta noteikumu projektam "Noteikumi par atšķirīgas attieksmes izmantošanu apdrošināšanas prēmijas un apdrošināšanas atlīdzības noteikšanā", disponible à l'adresse http://www.mk.gov.lv/doc/2005/FManot_16072009.2675.doc (15.09.2009).

³⁸⁰ La Chambre des Représentants chypriote a approuvé le projet de loi présenté par le gouvernement. Ainsi la loi n° 146 (I) / 2009 relative à l'embauche de personnes handicapées dans le secteur public au sens large (dispositions spéciales) a été publiée et est entrée en vigueur le 23.12.2009.

³⁸¹ <http://www.boe.es/boe/dias/2009/02/13/pdfs/BOE-A-2009-2502.pdf> (01.10.2009).

³⁸² <http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/o/79F11A62440695CCCC125756D002A8D50> (21.09.2009).

Plans d'action

Un autre outil utile pour promouvoir une véritable intégration et intensifier la lutte contre les discriminations est l'adoption de plans d'action mettant en évidence les lacunes et les obstacles existants et définissant un calendrier pour en venir à bout. Ainsi, en **Espagne**, le Conseil des ministres a donné son feu vert, en décembre 2008, à un plan d'action pour les droits de l'homme. Dans la foulée, il a adopté un décret³⁸³ portant création d'une commission de suivi du plan, chargée de livrer une évaluation des mesures prises dans le cadre de ce dernier³⁸⁴. Le 10 juillet 2009, le Conseil des ministres a également approuvé le troisième plan d'action en faveur des personnes handicapées, définissant, pour la période 2009-2012, la stratégie du gouvernement dans le domaine du handicap³⁸⁵.

³⁸³ Décret PRE/1597/2009 (15 June 2009).

³⁸⁴ <http://www.boe.es/boe/dias/2009/06/16/pdfs/BOE-A-2009-9981.pdf> (01.10.2009).

³⁸⁵ http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009/refc20090710.htm#Discapacidad (01.10.2009).

5. Les droits de l'enfant et sa protection

5.1. Le cadre légal

5.1.1. Les Conventions de l'ONU et les lignes directrices

En 2009, divers progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE) des Nations Unies. En juin, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies a émis une nouvelle observation générale relative au principe général énoncé à l'article 12 de la Convention sur le droit de l'enfant d'être entendu. Le comité livre dans cette observation une analyse juridique de l'article 12 et explique les conditions à remplir pour permettre la pleine réalisation de ce droit. Il y discute en outre le lien entre l'article 12 et les trois autres principes généraux de la Convention, ainsi que certains autres articles de celle-ci, esquisse les tenants et les aboutissants du droit de l'enfant d'être entendu dans différentes situations et différents environnements et expose les exigences fondamentales liées à la mise en œuvre de ce droit³⁸⁶. En 2009, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies a, par ailleurs, décidé la création d'un groupe de travail à composition non limitée chargé d'étudier la possibilité d'élaborer un protocole facultatif à la Convention relative aux droits de l'enfant établissant une procédure de présentation de communications qui viendrait compléter la procédure de présentation de rapports au titre de la Convention³⁸⁷.

En février 2009, le centre de recherche *Innocenti* de l'UNICEF a publié un manuel sur le protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution des enfants et la pornographie mettant en scène des enfants. Ce document décrit la genèse, la portée et le contenu du protocole et donne des exemples de mesures prises par les États parties pour se conformer aux obligations souscrites dans le cadre de cet instrument³⁸⁸.

L'Assemblée générale des Nations Unies a procédé à l'adoption sans vote, le 18 décembre 2009, d'un ensemble de lignes directrices relatives à la protection de remplacement pour les enfants (A/RES/64/142). Les lignes directrices fixent des orientations souhaitables en matière de politiques et de pratiques dans le but

³⁸⁶ http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_fr.pdf (14.04.2010)

³⁸⁷ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G09/144/01/PDF/G0914401.pdf?OpenElement> (14.04.2010).

³⁸⁸ Voir http://www.unicef-irc.org/cgi-bin/unicef/download_insert.sql?PDFName=&ProductID=547&DownloadAddress=/publications/pdf/ (14.04.2010)

de renforcer l'application de la Convention relative aux droits de l'enfant et des dispositions pertinentes d'autres instruments internationaux qui ont trait à la protection et au bien-être des enfants privés de protection parentale ou risquant de l'être³⁸⁹. Des chiffres livrés en mars 2009 par la fondation bulgare *For our children* révèlent qu'en **Bulgarie**, 2083 nouveau-nés et nourrissons ont été abandonnés par leurs parents (pour la plupart parent isolé ou sans emploi) et placés dans des orphelinats en 2007. Près de 70 % de ces enfants n'ont jamais reçu la visite de leurs parents. Cela montre combien cette question est importante dans les États membres de l'Union européenne³⁹⁰.

Finalement, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a publié en décembre 2009 ses lignes directrices sur la protection : « Demande d'asile d'enfants sous l'article 1(A)2 et 1(F) de la Convention de 1951 et / ou du protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés »³⁹¹ avec des instructions substantielles et procédurales sur la détermination du statut de réfugié de manière adaptée aux besoins des enfants. L'importance de ces lignes directrices ne doit pas être sous-estimée en considération du fait que, selon le UNHCR, plus de 15,000 enfants non accompagnés ou séparés de leur famille ont demandé asile dans les pays de l'UE, en Norvège et en Suisse en 2009.

5.1.2. Les approches politiques intégrées de l'UE

La Présidence suédoise de l'UE a été marquée par la place de choix accordée aux droits de l'enfant dans le cadre de l'adoption du nouveau programme de travail pluriannuel du Conseil de l'UE, le Programme de Stockholm. Le Programme de Stockholm qui définit le travail de l'UE dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour la période 2010-2014, inclut des politiques dans des domaines tels que la citoyenneté et les droits fondamentaux, la justice, la sécurité, les politiques d'asile, d'immigration et de visas, la coopération policière et douanière, les services de secours, ainsi que la coopération judiciaire dans les domaines civil et pénal.

Le programme de Stockholm précise que les droits de l'enfant concernent toutes les politiques de l'Union et qu'ils doivent être systématiquement et stratégiquement pris en compte en vue d'assurer une approche intégrée. Le Conseil européen y invite la Commission à identifier les actions pour lesquelles l'Union peut apporter une valeur ajoutée, afin de protéger et de promouvoir les droits de l'enfant. Il mentionne spécifiquement les enfants en situation de particulière vulnérabilité, notamment les enfants victimes de l'exploitation et d'abus à caractère sexuel ainsi que les enfants victimes de la traite et les mineurs non accompagnés dans le contexte de la politique d'immigration. Le Conseil appelle en outre à poursuivre le développement de mécanismes d'alerte

³⁸⁹ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/G09/144/01/PDF/G0914401.pdf?OpenElement> (14.04.2010).

³⁹⁰ <http://forourchildren-bg.org/?cat=10&scat=23&news=260> (12.01.2010).

³⁹¹ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b2f4f6d.html>

concernant les enlèvements d'enfant, en promouvant la coopération entre les autorités nationales et l'interopérabilité des systèmes. Il aborde également d'autres aspects de la protection de l'enfance comme il sera discuté dans la section suivante.

Sur la base d'un travail entrepris dans le cadre du programme « Construire une Europe pour et avec les enfants », le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe a adopté le 18 novembre les lignes directrices sur les stratégies nationales intégrées de protection des enfants contre la violence.³⁹² D'autres lignes directrices concernant une justice adaptée aux enfants sont également en préparation.³⁹³ Avec le rapport sur *Les enfants et la justice des mineurs : Pistes d'améliorations*, le Commissaire aux droits de l'homme a fait appel aux États membres de réexaminer leurs procédures judiciaires et d'offrir des alternatives à la justice ordinaire et la rétention³⁹⁴.

Le Conseil de l'Europe a adopté une recommandation sur la nationalité des enfants³⁹⁵, avec pour but principal d'assurer le droit des enfants à une nationalité et de réduire les cas d'apatridie. Il a également adopté une recommandation sur l'éducation et l'intégration sociale des enfants et des jeunes atteints de troubles du spectre autistique³⁹⁶. En juin 2009, il a lancé une plateforme sur les droits des enfants comprenant un réseau de contacts de la société civile, des médiateurs, des organisations internationales, des experts et des institutions de recherche. Le Conseil de l'Europe et la Commission européenne ont participé à une conférence intitulée « Les enjeux dans les procédures d'adoption en Europe : garantir l'intérêt supérieur de l'enfant » (Strasbourg, 30 novembre au 1^{er} décembre 2009). Trois nouveaux projets (sur la participation des enfants, les services sociaux et les soins de santé adaptés aux besoins des enfants ont été lancés fin 2009. Le Conseil de l'Europe a aussi réalisé une étude de faisabilité sur les droits et le statut juridique des enfants, qui a souligné le besoin d'un nouvel instrument juridique dans ce domaine.

³⁹² http://www.coe.int/t/transversalprojects/children/News/Guidelines/Recommendation%20CM%20protection%20of%20children%20_FRA_BD.pdf

³⁹³ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec\(2009\)1049/10.1&Language=lanFrench&Ver=app5&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CM/Del/Dec(2009)1049/10.1&Language=lanFrench&Ver=app5&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383)

³⁹⁴ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2009\)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P154_32507](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2009)1&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679#P154_32507)

³⁹⁵ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1563557&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>

³⁹⁶ [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ResAP\(2007\)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=ResAP(2007)4&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864)

5.2. Veiller à la protection de l'enfance et au bien-être

5.2.1. Etablir un cadre d'analyse

Préfigurant la place de choix qui allait être accordée à la question des droits de l'enfant sous la Présidence suédoise du Conseil de l'UE, le 11ème Forum annuel UE/ONG sur les droits de l'homme, qui a marqué le lancement des événements organisés sous la Présidence, était consacrée à la thématique de la « violence contre les enfants ». Les questions de la mise en œuvre des lignes directrices de l'UE concernant les droits de l'enfant (qui principalement concerne la politique extérieure des droits de l'homme), de l'adoption de cadres juridiques relatifs à l'interdiction de toutes les formes de châtiments corporels, et les enfants en situation de conflit et de crise ont été autant de thèmes abordés dans le cadre de la conférence. Il s'agit de problématiques non résolues auxquelles les institutions de l'UE et les États membres doivent continuer de prêter attention.

De même, le quatrième Forum européen sur les droits de l'enfant, organisé par la Commission européenne, qui pour la première fois a surtout porté sur la dimension de l'extérieur, a abordé le sujet du combat contre le travail des enfants, en évoquant les questions de protection sociale et de responsabilité sociale des entreprises. Par ailleurs, le Dialogue annuel sur la protection et la promotion des droits fondamentaux à niveaux multiples, co-organisé par le Comité des Régions et la FRA, a discuté l'utilisation d'indicateurs des droits de l'enfant et le combat contre la traite des enfants au niveau local et régional.

Dans la foulée du travail effectué en 2007 et 2008 par la Commission européenne et les États membres dans le contexte de la stratégie européenne pour l'inclusion sociale et, notamment, du rapport préparé par la *task force* sur la pauvreté et le bien-être des enfants, la Commission a lancé, en 2009, une nouvelle étude en vue du développement de politiques plus cohérentes et mieux intégrées pour lutter contre la pauvreté des enfants. Cette étude vise à contribuer au développement d'un cadre analytique d'information dans le cadre de la Méthode ouverte de coordination (MOC). Ses conclusions non définitives, ainsi qu'un ensemble limité d'indicateurs relatifs au bien-être des enfants ont été présentés lors d'une conférence organisée à Bruxelles le 26 novembre 2009. Les premières conclusions indiquent la nécessité d'avoir une réflexion ciblant les différentes phases de l'enfance, de posséder un ensemble complet d'indicateurs permettant de suivre l'évolution de la pauvreté et du bien-être des enfants, et de développer une infrastructure de données permettant d'accroître la disponibilité de ces dernières. La conférence a également été l'occasion de souligner qu'il était nécessaire de faire participer les enfants aux études les concernant. Par

ailleurs, le *Moniteur social Innocenti 2009*³⁹⁷ du centre de recherche Innocenti de UNICEF a été consacrée au bien-être de l'enfant, en se concentrant sur l'évolution des défis en Europe centrale et orientale (ainsi que dans les pays de la Communauté des États indépendants) portant sur des aspects cruciaux de la protection des enfants dans certains des États membres de l'UE.

Le rapport de synthèse sur le développement d'indicateurs pour la protection, le respect et la promotion des droits de l'enfant dans l'Union européenne, publié par la FRA en mars, a identifié les enfants en provenance de pays tiers et parvenus sur le territoire d'un État membre de l'UE sans être accompagnés de leurs parents ou de la personne dont ils dépendent au premier chef, ainsi que les enfants victimes de la traite, comme étant dans une situation de particulière vulnérabilité. Le travail entrepris par la FRA sur les indicateurs s'appuie sur la Convention relative aux droits de l'enfant pour fournir un premier ensemble d'instruments permettant d'évaluer l'incidence des politiques et législations de l'UE sur la condition des enfants et leur expérience de vie dans différents domaines. Il vient compléter et enrichir les efforts entrepris précédemment en vue du développement d'indicateurs concernant les enfants au niveau de l'UE. Les indicateurs proposés visent, entre autres, à mettre en lumière les lacunes existantes, tant dans la réponse actuelle de l'UE que dans les données disponibles, de manière à ce qu'il soit possible, à partir de là, de développer de nouveaux instruments juridiques, politiques et scientifiques³⁹⁸. En juillet 2009, la FRA a présenté les résultats de ses recherches sur le trafic des enfants dans l'Union³⁹⁹.

La FRA a débuté une recherche en mars 2009 sur la situation des enfants séparés demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE⁴⁰⁰. Le but de cette recherche est d'analyser les conditions de vie et les procédures légales affectant ces enfants, en prenant en considération des aspects tels que leur logement (type, emplacement, propreté et conditions sanitaires, nourriture, opportunités pour pratiquer sa religion ou se divertir), le rôle des travailleurs sociaux, l'accès aux soins, l'éducation, et les possibilités d'emploi et d'interactions sociales. En ce qui concerne les procédures légales, les questions clés qui sont traitées, comprennent la garde légale, l'assistance judiciaire et la représentation légale, l'évaluation de l'âge, le traçage familial et la réunification familiale, de même que les procédures d'asile. Les questions relatives à la discrimination et aux autres formes de mauvais traitements, ainsi que la rétention sont également traitées. Le chapitre suivant sur l'asile, l'immigration et l'intégration des migrants couvre les aspects supplémentaires de la protection des enfants séparés et/ou demandeurs d'asile.

³⁹⁷ Voir http://www.unicef-irc.org/publications/pdf/ism_2009.pdf

³⁹⁸ http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub-rightsofchild-summary_en.htm

³⁹⁹ http://fra.europa.eu/fraWebsite/products/publications_reports/pub_child_trafficking09_en.htm

⁴⁰⁰ http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/research_projects/proj_separated-asylum_en.htm

Une étude exhaustive intitulée *La violence dans l'UE sous la loupe: les politiques relatives à la violence contre les femmes, les enfants et les jeunes dans les pays ayant accédé à l'UE en 2004* a été publiée en septembre 2009 dans le cadre d'un projet lui-même intitulé « Solutions pour la mise en œuvre des directives de l'UE concernant la violence contre les femmes, les enfants et les jeunes: bonnes pratiques et recommandations », cofinancé par la Commission européenne dans le cadre du programme Daphné II et coordonné par l'université de Ljubljana⁴⁰¹. Cette publication livre une analyse comparative des législations et politiques adoptées dans les 10 États membres de l'Union depuis 2004.

5.2.2. La prise en charge et la prévention de la violence contre les enfants

Initiatives des États membres

En **Allemagne**, l'éducation non violente (*Aufwachsen ohne Gewalt*) a été l'un des domaines clés du plan d'action national 2005-2010 adopté sous les auspices du Ministère fédéral de la famille, des seniors, des femmes et de la jeunesse (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend*, oBMFSFJ). Sur la base d'un examen du lien existant entre l'éducation des enfants issus de l'immigration et vivant dans des ménages en situation de précarité et les méthodes violentes de discipline, le gouvernement a cherché, dans le cadre de son plan d'action, à venir en aide aux familles et aux enfants pour leur permettre de vivre ensemble sans violence⁴⁰². Toutefois, comme l'illustre sans ambages un rapport sur la **Roumanie** publié par l'ONG *Save the Children*, il ne suffit pas d'interdire par la loi les châtiments corporels pour garantir une bonne protection des enfants. Selon le rapport, seuls 13 % des personnes qui ont déclaré avoir connaissance de cas d'enfants victimes de maltraitance en ont effectivement informé les autorités compétentes⁴⁰³. Le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies s'est également dit gravement préoccupé par le taux élevé de sévices et de délaissement à l'encontre des enfants en Roumanie, y compris dans les familles, et de l'absence de stratégie nationale globale à cet égard⁴⁰⁴.

⁴⁰¹ <http://www.ff.uni-lj.si/fakulteta/Dejavnosti/ZIFF/DAPHNEeng/Publications/publications.html> (03.09.2009).

⁴⁰² <http://www.bundespruefstelle.de/bmfsfj/generator/RedaktionBMFSFJ/Abteilung5/Pdf-Anlagen/nap-zwischenbericht.property=pdf.bereich=bmfsfj.sprache=de.rwb=true.pdf> (22.10.2009).

⁴⁰³ Salvati Copiii – Roumanie (2008) *Alternative Report to the Third and Fourth Periodic Report submitted by Roumanie to the UN Committee for the Rights of the Child*. Texte complet disponible à l'adresse : <http://www.salvaticopiii.ro/romania/resurse/rapoarte.html> (14.04.2010).

⁴⁰⁴ Comité des droits de l'enfant, 51^{ème} session (2009) *Examen des rapports présentés par les États parties conformément à l'article 44 de la Convention, Observations finales – Roumanie*. Texte complet disponible à l'adresse : http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/co/CRC-C-ROM-CO-4_fr.doc (14.04.2010).

En réaction à ce problème, l'Assemblée nationale **slovène** a adopté une résolution portant sur le programme national 2009-2014 relatif à la prévention de la violence en milieu familial⁴⁰⁵. Elle y énumère une série d'objectifs et de mesures nécessaires en matière de prévention et de réduction de la violence domestique. De même, au **Royaume-Uni**, un rapport dévoilé en mars 2009, intitulé *La protection des enfants en Angleterre: rapport d'étape*⁴⁰⁶, formule une série de recommandations, dont le renforcement de l'obligation de rendre des comptes dans le chef des individus et services actifs dans la protection de l'enfance aux niveaux local comme national, l'accroissement de l'aide à l'enfance et l'amélioration de la coopération inter-agences en vue de protéger les enfants de la violence et de la maltraitance domestiques. Dans la foulée, le gouvernement a présenté un plan d'action visant à assurer le suivi des recommandations du rapport⁴⁰⁷.

Un autre projet d'étude comparative majeure portant sur les implications d'une interdiction légale des châtiments corporels et examinant, à ce titre, les expériences et attitudes des parents en **Allemagne, Autriche, Espagne, France** et **Suède** a été entamé au printemps 2009. Les premiers résultats de cette étude transnationale ont été livrés à la fin de l'année et confirment que les lois antiviolence ont une grande incidence et amènent un recul significatif de la pratique des châtiments corporels⁴⁰⁸. L'étude s'est particulièrement penchée sur les familles immigrées et les conséquences qu'une mauvaise intégration peut avoir en matière de violence à l'égard des enfants.

En **Belgique**, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe recommanda aux autorités de se conformer au niveau européen en passant une loi prohibant explicitement le châtiment corporel, y compris à leur foyer. La campagne du Conseil de l'Europe contre le châtiment corporel a contribué à conserver un débat public à ce sujet de nombreux États membres, y compris la **France** et le **Royaume-Uni**.

Les institutions d'accueil

La maltraitance au sein des institutions d'aide à l'enfance reste une source majeure de préoccupation, en particulier en ce qui concerne les enfants handicapés. Le 4 septembre 2009, le Comité d'Helsinki en **Bulgarie** (BHC) a déposé une requête en justice au titre de la loi sur la protection contre la discrimination à l'encontre des services du procureur, accusés de ne pas avoir enquêté sur 75 cas de décès, ainsi que sur un nombre indéterminés de blessures corporelles concernant des enfants souffrant de handicaps mentaux et physiques

⁴⁰⁵ http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti_pdf/resolution_prevention_familij_violence_09_14.pdf, (28.09.2009).

⁴⁰⁶ <http://publications.everychildmatters.gov.uk/eOrderingDownload/HC-330.pdf> (14.10.2009).

⁴⁰⁷ <http://publications.dcsf.gov.uk/eOrderingDownload/DCSF-Laming.pdf> (14.10.2009).

résidant en institutions⁴⁰⁹. Selon les autorités bulgares, les allégations du BHC ne portent pas sur des actes de discrimination, mais plutôt sur des questions d'application du droit pénal, et devraient donc être traitées selon les règles pénales et de procédure pénale bulgares. Les autorités ont été appelées par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe à adopter un programme complet de désinstitutionalisation avec le soutien des autorités locales et la participation de la société civile et des parents concernés. Le Commissaire a aussi souligné l'importance l'intégration dans le domaine de l'éducation⁴¹⁰.

Au **Danemark**, plusieurs ONG dénoncent le placement en institution d'enfants handicapés, alors que ceux-ci pourraient être élevés chez eux par leur famille, moyennant une aide apportée à celles-ci⁴¹¹. En réponse, le ministère des affaires sociales considère que les fonds sont disponibles pour permettre à des enfants de vivre avec leur famille lorsque c'est envisageable, mais procède néanmoins à des études sur le placement de tels enfants afin de déterminer s'il est nécessaire de changer les règles dans ce domaine. En **Pologne**, des familles d'enfants handicapés ont contesté la décision du gouvernement d'introduire un seuil minimal de revenu comme condition d'éligibilité à l'octroi d'une allocation d'aidant (*zasilek pielegnacjny*), cette allocation étant déjà, en soi, très peu élevée (et inférieure au salaire minimum), alors que sa raison d'être est de dédommager les parents qui abandonnent leur emploi pour s'occuper d'un enfant handicapé. Le ministère du travail et des affaires sociales a admis, le 22 octobre 2009, que la condition de revenu serait supprimée dans le cadre du prochain exercice budgétaire.

En **Irlande**, le Conseil national de la protection des enfants au sein de l'Église catholique a publié, en février, de nouvelles normes relatives à la protection des enfants au sein de l'institution. La promulgation de ces normes fait suite à la controverse qui a entouré l'inadéquation des mesures de protection en place. Il s'agit de la troisième tentative de l'Église catholique d'aligner ses procédures internes sur les obligations légales en vigueur tant en République d'Eire qu'en Irlande du Nord. D'aucuns mettent en doute la capacité du Conseil à veiller à l'application des lignes directrices et à sanctionner ceux qui, au sein de l'Église, refusent de coopérer.

Les mesures publiques de soutien

Les États sont formellement tenus d'assurer la protection des enfants contre la violence et les mauvais traitements dans le milieu familial. Toutefois, un plus grand accent devrait être mis sur les mesures préventives et de soutien pour les parents. Les mesures d'éloignement devraient être limité à la protection de l'intérêt supérieur de l'enfant et veiller à la protection du droit au respect de la

⁴⁰⁹ <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2652> (01.12.2009).

⁴¹⁰ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1581941&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

⁴¹¹ http://www.alle-boerns-rettigheder.dk/Supplerende_FNRapport20091.pdf (1.12.2009).

vie privée et familiale garanti par l'article 8 de la CEDH⁴¹² et l'article 7 de la Charte européenne des droits fondamentaux. Au cours de l'année 2009, la CouEDH a rendu plus de 15 jugements à propos du respect des droits de l'enfant dans les États membres de l'UE⁴¹³. La majorité des cas relevait du droit de l'enfant au respect de sa vie privée et de sa vie de famille.

De plus, le 20 octobre 2010, le Comité européen des droits sociaux a conclu que les États parties doivent, au regard de l'article 31 paragraphe 2 de la Charte sociale européenne révisée, fournir un abri adéquat aux enfants qui se trouvent en situation irrégulière sur leur territoire aussi longtemps qu'ils relèvent de leur juridiction. Selon le Comité européen des droits sociaux, « toute autre solution serait contraire au respect de leur dignité humaine et ne tiendrait pas dûment compte de la situation particulièrement vulnérable des enfants »⁴¹⁴.

En avril 2009, l'institut de sociologie de l'université de Vienne a publié une étude empirique portant sur les enfants élevés dans la pauvreté en **Autriche**⁴¹⁵. Selon le rapport, le fait de vivre dans un ménage comptant plus de deux enfants, dans une famille monoparentale ou dans des logements exigus et inappropriés, ce qui est régulièrement le cas dans les milieux d'immigrés, sont les principaux facteurs susceptibles de mener les enfants à une situation de pauvreté et d'avoir des répercussions néfastes sur leur éducation.

En **Irlande**, la médiatrice aux droits de l'enfant a émis des critiques à l'encontre du système public d'aide à l'enfance. Elle déplore, tant au niveau des politiques que de la pratique, des lacunes se soldant par le fait que les enfants ne reçoivent pas une aide satisfaisante de la part de l'État. Elle s'est également dite préoccupée par l'absence d'un système permettant de réagir aux comportements déplacés envers les enfants à l'école, d'un forum approprié pour connaître des accusations de maltraitance formulées à l'encontre du personnel, et de l'absence d'obligation légale, pour l'État, d'apporter une aide aux jeunes gens 'qui ne

⁴¹² Les tribunaux anglais ont cherché à définir les conditions pour lesquelles une intervention au sein de la famille pourrait être justifiée, voir *Re A (children) (care proceedings: threshold criteria)*[2009] EWCA Civ 853.

⁴¹³ *Anakomba Yula c. Belgique*, 10 mars 2009; *Weller c. Hongrie*, 31 mars 2009; *Amanalachioai c. Roumanie*, 26 mai 2009; *Brauer c. Allemagne*, 28 mai 2009; *VioREL Burzo c. Roumanie*, 30 juin 2009; *Stagno c. Belgique*, 7 juillet 2009; *Zavoloka c. Lettonie*, 7 juillet 2009; *Nenov c. Bulgarie*, 16 juillet 2009; *E.S. et d'autres c. Slovaquie*, 15 septembre 2009; *Stochlak c. Pologne*, 22 septembre 2009; *Costreie c. Roumanie*, 13 octobre 2009; *Tsourlakis c. Grèce*, 15 octobre 2009; *Vautier c. France*, 26 novembre 2009; *Eberhard et M. c. Slovénie*, 1 décembre 2009; *Zaunegger c. Allemagne*, 3 décembre 2009; *Tapia Gasca and D. c. Espagne*, 22 décembre 2009.

⁴¹⁴ Comité européen des droits sociaux, Décision sur le bien-fondé du 20 octobre 2009 dans le cas *Défense des enfants international (DEI) c. Pays-Bas*, paragraphe 64.

⁴¹⁵ U. Till-Tentschert, I. Vana (eds.) (2009) *In Armut aufwachsen. Empirische Befunde zu Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Österreich*, Vienne: Institut de sociologie, [http://www.soz.univie.ac.at/forschung/sozialstruktur-soziale-ungleichheit/](http://www.soz.univie.ac.at/forschung/sozialstruktur-soziale-ungleichheit/http://www.soz.univie.ac.at/forschung/sozialstruktur-soziale-ungleichheit/) (12.01.2010).

peuvent plus profiter de l'aide à l'enfance⁴¹⁶. En **Espagne**, le médiateur (*Defensor del Pueblo*) a également dénoncé le manque de soutien public apporté aux familles confrontées à des enfants présentant des problèmes comportementaux⁴¹⁷. En **Hongrie**, le commissaire parlementaire aux droits civils a publié en septembre 2009 un rapport critique envers le régime d'aide familiale, jugé trop compliqué et accusé d'entraîner une situation dans laquelle les demandeurs ne savent plus quelle forme de soutien financier choisir, ce qui complique l'accès à l'aide⁴¹⁸. En **Lituanie**, le médiateur aux droits de l'enfant a consacré un rapport à la situation des enfants vivant dans des familles pauvres et nombreuses, mettant en évidence la nécessité de leur apporter un soutien⁴¹⁹.

5.3. Évolutions au niveau de l'UE et au niveau national

5.3.1. Les propositions de la Commission

En mars 2009, la Commission européenne a présenté deux importantes propositions législatives liées aux droits de l'enfant. La première est une proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie, abrogeant la décision cadre 2004/68/JAI⁴²⁰. Le but de cette proposition est de poursuivre dans la voie du rapprochement du droit pénal et des règles de procédure en vigueur au sein des États membres dans ce domaine. La proposition de la Commission (qui sera remplacée par une proposition de directive sur ce sujet à la suite de la rentrée en vigueur du traité de Lisbonne) reconnaît que la décision-cadre de 2004 comporte un certain nombre de faiblesses. En effet, elle ne rapproche les législations que sur un nombre limité d'infractions, elle n'aborde pas les nouvelles formes d'abus et d'exploitation par le biais de la technologie informatique, elle n'élimine pas les obstacles aux poursuites pénales en dehors du territoire national, elle ne répond pas aux besoins spécifiques des enfants victimes de crimes, et ne comprend pas de mesures adéquates pour la prévention de crimes⁴²¹. La proposition prévoit, entre autres choses, l'obligation pour les États membres d'exiger des fournisseurs d'accès à l'internet qu'ils

⁴¹⁶ Irlande/Médiateur pour les enfants (2009) *Communiqué de presse: Legal gaps means children remain vulnerable*, disponible à l'adresse :

http://www.oco.ie/whatsNew/press_releases.aspx?article=7f7c2ef1-839c-4d9b-b92c-e896e9af4bc0 (17.09.2009).

⁴¹⁷ <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp?destino=informes2.asp> (01.10.2009).

⁴¹⁸ <http://www.obh.hu/> (21.10.2009).

⁴¹⁹ <http://www3.lrs.lt/pls/inter/vaikai?kalbId=2&sakId=6588> (12.01.2010).

⁴²⁰ COM(2009)135 final (25.03.2009).

⁴²¹ Proposition de décision-cadre du Conseil relative à l'exploitation et aux abus sexuels concernant des enfants et à la pédopornographie, abrogeant la décision cadre 2004/68/JAI, Bruxelles, 25.03.2009, p.3.

bloquent l'accès aux sites pédopornographiques. La seconde proposition porte sur une décision-cadre du Conseil concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène, ainsi que la protection des victimes, abrogeant la décision-cadre 2002/629/JAI⁴²² (qui sera également remplacée par une proposition de directive sur ce sujet à la suite de la rentrée en vigueur du traité de Lisbonne). Cette proposition visait à rapprocher le droit pénal matériel et les règles de procédure des États membres dans une plus large mesure que la décision-cadre de 2002, de manière à permettre une meilleure mise en œuvre dans l'UE de la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains de 2005 ainsi que du protocole additionnel à la Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée de 2000 visant à prévenir, réprimer et punir la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants. L'objectif est d'améliorer la coopération judiciaire ainsi que la protection et l'assistance offertes aux victimes.

Dans le programme de Stockholm, le Conseil européen invite le Conseil et le Parlement européen à adopter une nouvelle législation sur la lutte contre les abus sexuels, l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, et invite également la Commission à assortir cette législation, lorsqu'elle aura été adoptée, de mesures financées au titre du programme « pour un internet plus sûr » (2009-2013). Le Conseil invite également la Commission à examiner comment les autorités compétentes des États membres pourraient échanger des informations sur les meilleures pratiques et à étudier comment l'UE pourrait encourager des partenariats avec le secteur privé à cet égard et étendre au secteur financier les partenariats entre secteur public et secteur privé afin d'interrompre les transferts financiers liés aux sites internet proposant des contenus faisant intervenir des violences sur les enfants. Enfin, le Conseil invite la Commission à développer le dispositif « Alerte enlèvement d'enfant » et à envisager la création d'un réseau d'alerte au niveau européen en cas d'enlèvement d'enfant, afin de promouvoir la coopération entre les autorités compétentes des États membres, en vue d'assurer l'interopérabilité.

Le programme de Stockholm invite la Commission à étudier, afin de prévenir les violences sur les enfants, les moyens de renforcer la coopération entre les autorités compétentes des États membres pour réagir aux déplacements de pédophiles connus pour représenter une menace. La Commission est également invitée à proposer des mesures pour rendre plus efficaces les contrôles aux frontières afin de prévenir la traite des êtres humains, notamment des enfants. En même temps, le Conseil note que le renforcement du contrôle aux frontières ne devrait pas empêcher l'accès aux systèmes de protection aux personnes habilitées à en bénéficier, aux mineurs non accompagnés en particulier. Selon le Conseil, la priorité devrait être accordée à la protection internationale et à l'accueil des mineurs non accompagnés. Reconnaissant que les mineurs non accompagnés en provenance de pays tiers constituent un groupe particulièrement vulnérable, le Conseil européen identifie un certain nombre de

⁴²² COM(2009)136 final (25.03.2009).

domaines clés nécessitant une attention particulière: l'échange d'informations et des meilleures pratiques; le trafic de mineurs, la coopération avec les pays d'origine; évaluation de l'âge, l'identification et la recherche de la famille, et la nécessité d'accorder une attention particulière aux mineurs non accompagnés dans le cadre de la lutte contre la traite des êtres humains.

5.3.2. La protection au niveau des États membres

En dépit du fait que seuls deux États membres de l'UE – le **Danemark** et la **Grèce** – ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des enfants contre l'exploitation et les abus sexuels, signée par tous à l'exception de la **République tchèque**, de la **Hongrie**, de la **Lettonie** et de **Malte**⁴²³, des progrès notables ont été enregistrés dans plusieurs États membres en ce qui concerne la protection des droits de l'enfant, dans certains cas avant même la ratification de la Convention. Au **Portugal**, la loi no. 113/2009⁴²⁴, publiée le 17 septembre 2009, prévoit un ensemble de mesures destinées à assurer la protection des enfants, dont la mise en place d'un registre pénal des condamnations pour des délits commis à l'encontre d'enfants. En **Autriche**, le Parlement a adopté la loi relative à la protection contre la violence (*Gewaltschutzgesetz*), entrée en vigueur le 1^{er} juin 2009. Cette nouvelle loi porte en particulier sur la prévention et la protection des enfants contre les abus et l'exploitation sexuels. La loi introduit, par exemple, dans le code pénal, des dispositions interdisant l'embauche d'auteurs de tels actes dans des postes dans lesquels ils seraient en contact avec des enfants. De plus, elle criminalise explicitement l'accès délibéré (*wissentlichen Zugriff*) aux images pédophiles sur l'internet (aux côtés de la production et de la diffusion de telles images, qui relevaient déjà du droit pénal)⁴²⁵.

En juillet 2009, le Parlement autrichien a adopté de nouvelles dispositions relatives aux familles recomposées⁴²⁶ (*Patchwork-Familie*), au mariage et à l'adoption, ainsi qu'aux pensions alimentaires. Cette « loi de 2009 portant modification de la loi sur la famille » précise les responsabilités juridiques des beaux-parents et des partenaires non mariés à l'égard de leurs enfants. Les nouvelles dispositions (en vigueur au 1^{er} janvier 2010) prévoient à présent l'obligation pour le beau-père ou la belle-mère d'assister sa ou son partenaire dans ses devoirs de garde et, parallèlement, accordent à celui-ci ou à celle-ci le droit de représenter l'enfant dans les actes de la vie quotidienne. Dans le cas

⁴²³ Le Code pénal maltais (chapitre 9 des Lois de Malte) a néanmoins introduit de nouvelles dispositions contre les abus sexuels et exploitation sexuelle des enfants en vertu de la loi XXX.2007, qui concernent les questions de « participation à des activités sexuelles avec des personnes mineures » et d'« exploitation sexuelle dans le contexte de la traite ».

⁴²⁴ <http://dre.pt/pdf/isdip/2009/09/18100/0662006621.pdf> (09.10.2009).

⁴²⁵ Législation disponible à l'adresse : http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_40/BGBLA_2009_I_40.html (06.10.2009).

⁴²⁶ Formes familiales non traditionnelles en raison de remariage ou de cohabitation (familles recomposées).

d'une relation hors mariage dans laquelle les partenaires cohabitent au sein d'un même ménage avec les enfants, le partenaire du père ou de la mère a maintenant une responsabilité légale de « mettre tout en œuvre pour protéger les meilleurs intérêts de l'enfant ». Concernant les adoptions internationales, les nouvelles dispositions prévoient une procédure facultative de reconnaissance des décisions d'adoption rendues par des autorités étrangères, de manière à mettre fin à une éventuelle insécurité vis-à-vis des décisions de ce type rendues par des États non parties à la Convention de la Haye de 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale⁴²⁷.

En **Finlande**, la loi no. 1009/2008 concernant l'organisation des enquêtes relatives aux délits sexuels commis contre des enfants (*Laki lapseen kohdistuneen seksuaalirikoksen selvittämisen järjestämisestä/lag om ordnande av utredningar av sexualbrott mot barn*) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Cette loi fixe les modalités d'exécution des enquêtes effectuées par les services de santé publique à la demande de la police, du ministère public ou de la justice dans des cas soupçonnés de délit sexuel. Dans un rapport publié au mois d'août⁴²⁸, un groupe d'experts chargé de se pencher sur les enquêtes dans les affaires d'abus sexuels sur enfants a proposé une rationalisation des procédures suivies par la police et le ministère public, ainsi que par les services de l'enfance et de la santé publique dans le cadre d'enquêtes portant sur des cas soupçonnés d'abus sexuels sur mineurs. Des progrès ont également été enregistrés en **Hongrie**, avec la promulgation, le 8 juillet 2009, d'une loi portant modification de la loi sur la protection de l'enfance, visant en particulier l'amélioration du système d'alerte (alerte précoce)⁴²⁹.

5.3.3. Les autorités spéciales pour les enfants et la jeunesse

Plusieurs États membres ont créé des postes de commissaires spéciaux ou de médiateurs aux droits de l'enfant, qui jouent un rôle important dans la protection et la promotion desdits droits. En **France**, un projet de loi relatif à l'établissement d'un *Défenseur des droits* était soumis au Sénat au mois de septembre 2009 ; l'adoption de cette loi supprimera l'indépendance du *Défenseur des droits de l'enfant* existant et transfèrera ses compétences à

⁴²⁷ Législation disponible à l'adresse : http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2009_I_75/BGBLA_2009_I_75.pdf (06.10.2009).

⁴²⁸ *Lasten seksuaalisen hyväksikäytön selvittäminen. Työryhmän muistio/Utredning om sexuellt utnyttjande av barn. Arbetsgruppens promemoria*, Sosiaali- ja terveysministeriön selvityksiä, Social- och hälsovårdsministeriets rapporter 2009:30. Disponible en finnois (avec résumé en anglais) à l'adresse : http://www.stm.fi/c/document_library/get_file?folderId=39503&name=DLFE-9918.pdf (30.11.2009).

⁴²⁹ Hongrie/2009. évi LXXIX. törvény (08.07.2009).

l'institution plus élargie du *Défenseur des droits*⁴³⁰. Par contre, en **Pologne**, le sénat a renforcé, en juillet 2009, la *Rzecznik Praw Dziecka* (loi relative au commissaire aux droits de l'enfant)⁴³¹. En **Bulgarie**, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a appelé à l'établissement d'un mécanisme de contrôle indépendant, soit à l'intérieur d'un organisme existant soit à la création d'une nouvelle entité⁴³².

En **Autriche**, le médiateur aux enfants et à la jeunesse du *Land* de Styrie a présenté, en février 2009, un outil innovant pour l'analyse de l'impact sur les droits de l'enfant des politiques publiques (*Kindergerechtigkeits-Check*). Destiné aux pouvoirs publics, cet outil est une variante du modèle développé par le commissaire écossais aux enfants et à la jeunesse, adaptée au contexte autrichien⁴³³. En **Slovaquie**, suite à l'adoption par le gouvernement en janvier 2009 d'un plan d'action en faveur des enfants, une commission pour les droits des enfants a été créée et des propositions de loi ont été déposées pour la désignation d'un médiateur spécial des enfants.

La protection des enfants séparés et des enfants demandeurs d'asile sera abordé dans le chapitre suivant qui traite du droit d'asile, de l'immigration et l'intégration des immigrés.

5.3.4. Bonnes pratiques

En **Irlande**, de janvier à octobre 2009, le Bureau du médiateur pour les enfants a mené un projet visant à mieux comprendre la vie et le niveau de soins accordés aux enfants séparés, de manière à identifier les questions clés et élaborer des recommandations pour les autorités compétentes. L'équipe du projet a visité tous les foyers et tous les enfants ont reçu une invitation pour participer aux activités de la journée « portes ouvertes » organisées par le Bureau du médiateur. Un logiciel spécial a été élaboré à l'aide duquel les enfants peuvent écrire un message, enregistrer leur voix ou faire une vidéo. Les résultats du projet – livres de témoignages/histoires, activités créatives et rapport du projet – seront l'objet d'un suivi par le Bureau du médiateur.⁴³⁴

⁴³⁰ Voir le rapport 2009 de la conférence annuel de l'ENOC, Discours de Dominique Versini disponible à l'adresse :

<http://crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf>

⁴³¹ Le texte de la résolution du Sénat sur l'adoption du projet de loi modifiant la loi sur le Commissaire aux droits de l'enfant [*Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 lipca 2009 r. w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o Rzeczniku Praw Dziecka i innych ustaw*] est disponible à l'adresse :

<http://www.senat.gov.pl/k7/dok/uch/036/492uch.pdf> (12.01.2010).

⁴³² <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1581941&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

⁴³³ <http://www.kinderanwalt.at/images/stories/kindergerechtigkeits-check-endversion-.pdf> (06.10.2009).

⁴³⁴ <http://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf>

En **Espagne**, les activités du « e-Foro de Menores » a débuté en Mars 2009. Le « e-Foro de Menores » est un organe consultatif créé par le « Defensor del Menor » de l'Andalousie dans lequel les enfants tiennent un rôle important. Les enfants, des élèves ou des représentants d'organisations de jeunes, aident à fournir des informations sur les besoins, les intérêts et les expériences de la population juvénile d'Andalousie. Durant l'année 2009, plusieurs réunions et débats en ligne ont eu lieu, et l'objectif thématique initial a été l'utilisation par les enfants des nouvelles technologies de l'information.

Suite à son inauguration réussie en 2008, l'Agence fédérale pour l'accueil des demandeurs d'asile de **Belgique**, Fedasil, a maintenu une crèche de jour au sein du centre d'accueil fédéral de Rixensart. Elle fournit un abri pour un maximum de 20 enfants séparés et permet aux mères de moins de 18 ans de confier leurs enfants aux soins du centre lorsqu'elles sont à l'école. Elle peut également être utilisée par les parents isolés qui, pour des raisons administratives ou médicales, ont besoin d'y laisser leurs enfants de temps en temps.

En **Suède**, un atelier nommé « atelier de transit » a été introduit dans un centre d'hébergement de transit pour les enfants séparés et les enfants demandeurs d'asile en coopération avec la Croix-Rouge et *Save the Children*. Des bénévoles qui parlent les langues des enfants comme l'arabe, le somali, le persan et différentes langues kurdes, donnent aux enfants du matériel éducatif et des informations sur des questions telles que le système scolaire, le système de soins de santé, les procédures légales appropriées et les municipalités dans lesquelles les enfants sont affectés.

En Lituanie, une mesure particulière de prévention appelée « Surveillance des personnes condamnées » a été mise en place au cours de laquelle des surveillants pénitenciers, des policiers et des représentants des services de protection de l'enfance contrôlent le respect des obligations des parents de personnes condamnées envers leurs enfants⁴³⁵.

⁴³⁵ <http://www.crin.org/docs/FileManager/enoc/enocreportconferenceagparis.pdf>.

6. L'immigration et le contrôle aux frontières

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

La rétention

Les conditions de rétention dans les centres pour migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile sont restées une source majeure de préoccupation en 2009. Ainsi, en juin 2009, au Danemark, l'Institut danois pour les droits de l'homme (*Institut for Menneskerettigheder*, DIHR) a publié un rapport portant sur les conditions de vie des demandeurs d'asile refoulés et recommandant plusieurs améliorations⁴³⁶. La section **finlandaise** d'Amnesty International a de son côté publié un communiqué dans lequel elle dénonce le traitement réservé aux immigrés détenus en vertu de la loi sur les étrangers et appelle à ce que la rétention ne soit utilisée qu'en dernier recours⁴³⁷. En mars 2009, Médecins sans frontières a formulé, dans un rapport sur les conditions de rétention dans les centres pour migrants en situation irrégulière et demandeurs d'asile à **Malte**⁴³⁸, des critiques faisant écho à celles formulées antérieurement par le groupe de travail de l'ONU sur la rétention arbitraire à l'issue de sa visite dans le pays⁴³⁹. Concernant la **Grèce**, la CouEDH a jugé dans deux affaires (dont au moins une concernait un demandeur d'asile) que les conditions de rétention étaient assimilables à un traitement dégradant au sens de l'article 3 de la Convention (interdiction de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants)⁴⁴⁰. Dans certains pays, le nombre d'enfants détenus dans ces centres est croissant. Ce phénomène a, par exemple, été dénoncé aux **Pays-Bas**, dans un rapport publié en juin 2009 par le réseau international d'organisations travaillant ensemble afin d'éradiquer la prostitution infantile, la pornographie infantile et le trafic d'enfants à des fins sexuelles (*End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes*, ECPAT)

⁴³⁶ http://menneskeret.dk/files/pdf/Publikationer/IMR_Udredn_6_2009.pdftext (12.01.2010).

⁴³⁷ Amnesty International in Suomen osaston kannanotto, *Ulkomaalaisten säilöönoton kynnystä nostettava ja käytäntöjä valvottava*, <http://www.amnesty.fi/mita-tee/teemat/pakolaiset-ja-siirtolaiset/kannanotto-ulkomaalaisten-sailoonotosta> (05.12.2009).

⁴³⁸ Médecins Sans Frontières (2009) "Not Criminals" *Médecins Sans Frontières Exposes Conditions for Undocumented Migrants and Asylum Seekers in Maltese Detention Centres*, voir www.msf.org/source/countries/europe/Malte/2009/2009_04_report_Malte.pdf (12.01.2010).

⁴³⁹ Annexe au communiqué de presse de l'ONU, le Groupe de Travail des Nations Unies sur la rétention arbitraire conclut sa visite à Malte, 26 janvier 2009; <http://www2.ohchr.org/english/issues/detention/docs/WGADAnnexFinal.doc> (12.01.2010).

⁴⁴⁰ Affaire *S.D. c. Grèce* (requête n° 53541/07) et affaire *Tabesh c. Grèce* (requête n° 8256/07).

intitulé *Defence for Children*, ainsi que par l'UNICEF⁴⁴¹. Il n'y a cependant pas qu'aux **Pays-Bas** que la situation des enfants éveille des inquiétudes⁴⁴². Dans plusieurs de ses rapports aux gouvernements publiés en 2009 et 2010 couvrant les visites de 2009, le Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT) a également soulevé l'existence de mauvaises conditions de rétention dans les centres pour migrants en situation irrégulière⁴⁴³.

Dans le cadre d'une demande d'une Cour de cassation bulgare, la CJUE a donné une orientation importante dans son premier arrêt relatif à la directive « retour »⁴⁴⁴ : elle y confirme clairement les dispositions de sauvegarde sur la rétention contenues dans la directive « retour », notamment le caractère absolu de la période maximale de 6 à 18 mois; l'impossibilité d'utiliser abusivement pour des raisons d'ordre public du droit de rétention comme forme d'emprisonnement « doux »; l'obligation de libérer le détenu immédiatement s'il n'existe plus de perspective raisonnable d'éloignement.

Les enfants séparés et/ou demandeurs d'asile

En dépit de la stabilité, voire de la diminution du nombre de demandes d'asile dans beaucoup d'États membres de l'UE, la question des enfants séparés demandeurs d'asile reste, en beaucoup d'endroits, une sérieuse source

⁴⁴¹ <http://www.defenceforchildren.nl/images/20/919.pdf> (01.09.2009).

⁴⁴² Voir, par exemple, pour la France le rapport de Human Rights Watch (octobre 2009), *Perdus en zone d'attente. Protection insuffisante des mineurs étrangers isolés à l'aéroport de Roissy Charles de Gaulle*, disponible à l'adresse : http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/france1009frweb_1.pdf ou pour le Royaume-Uni, <http://www.guardian.co.uk/uk/2009/oct/13/children-immigration-detention-health>.

⁴⁴³ Voir le rapport du CPT au gouvernement italien relatif à la visite en 2008 (CPT/Inf (2010) 12, publié le 20 avril 2010), paragraphes 21-50, disponible à l'adresse : <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-12-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement autrichien relatif à la visite en 2009 (CPT/Inf (2010) 5, publié le 11 mars 2010), paragraphes 34-64 : <http://www.cpt.coe.int/documents/aut/2010-05-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement slovaque relatif à la visite en 2009 (CPT/Inf (2010) 1, publié le 11 février 2010), paragraphes 34-45 : <http://www.cpt.coe.int/documents/svk/2010-01-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement suédois relatif à la visite en 2009 (CPT/Inf (2009) 34, publié le 11 décembre 2009), paragraphes 77-91 : <http://www.cpt.coe.int/documents/swe/2009-34-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement français relatif à la visite en Guyane en 2008 (CPT/Inf (2009) 32, publié le 10 décembre 2009) : paragraphes 54-77 : <http://www.cpt.coe.int/documents/fra/2009-32-inf-fra.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement britannique relatif à la visite en 2008 (CPT/Inf (2009) 30, publié le 8 décembre 2009), paragraphes 112-125 : <http://www.cpt.coe.int/documents/gbr/2009-30-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement grecque relatif à la visite en 2008 (CPT/Inf (2009) 20, publié le 30 juin 2009), paragraphes 8-54 : <http://www.cpt.coe.int/documents/grc/2009-20-inf-eng.htm> ; le rapport du CPT au gouvernement finlandais relatif à la visite en 2008 (CPT/Inf (2009) 5, publié le 20 janvier 2009), paragraphes 37-57 : <http://www.cpt.coe.int/documents/fin/2009-05-inf-eng.htm>.

⁴⁴⁴ Jugement du 30.11.2009 dans l'affaire C-357/09 PPU, Kadzoev.

d'inquiétude⁴⁴⁵. Les travaux de recherche entrepris par la FRA concernant la situation des enfants non accompagnés demandeurs d'asile dans les États membres de l'UE, mentionnés au chapitre précédent, ont pour but de compléter l'étude sur les « politiques d'accueil, de refoulement et d'intégration et chiffres concernant les mineurs non accompagnés dans les États membres de l'UE » réalisée par le Réseau européen des migrations (REM)⁴⁴⁶. L'étude du REM traite aussi bien de la dimension légale que politique comme les motivations pour entrer dans l'UE, les procédures d'entrée, les modalités d'accueil y compris d'intégration, la rétention, les pratiques de retour au pays d'origine, des statistiques et l'identification des meilleures pratiques.

Les observations très alarmantes formulées en décembre 2009 par le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la politique d'asile **grecque** concernent également d'autres pays européens⁴⁴⁷. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a indiqué l'existence de graves lacunes concernant la pratique en matière de tutelle de mineurs migrants demandeurs d'asile non accompagnés en Grèce⁴⁴⁸. Dans son rapport sur l'**Italie**, il porte attention sur le nombre considérable d'enfants migrants non accompagnés et sur le fait que les autorités doivent leur accorder une attention spéciale et prendre des dispositions pour les protéger⁴⁴⁹. Le rapport d'une ONG souligne l'ampleur du problème en **Slovénie**⁴⁵⁰. Au **Danemark**, la Croix rouge a dénoncé la disparition de 130 des 227 enfants non accompagnés auxquels elle était venue en aide en juin 2009. Dans ce pays, environ la moitié des enfants disparaissent avant que leur dossier ne soit finalisé. En **Autriche**, un lot d'amendements de portée considérable visant à modifier la législation en vigueur en matière d'asile, de séjour et d'immigration a été présenté en juin 2009. La législation amendée, malgré son adoption, continue de soulever une vive opposition de la part des associations d'aide aux réfugiés et des défenseurs des droits de l'homme et de l'enfant. La nouvelle loi, publiée en décembre 2009, prévoit la mise en place d'examens controversés aux rayons X afin de déterminer l'âge des enfants demandeurs d'asile. De plus, elle limite le droit au regroupement familial et ouvre la porte à un recours accru à la rétention des demandeurs d'asile en attente d'expulsion⁴⁵¹.

⁴⁴⁵ Les enfants non accompagnés ne sont pas seulement des demandeurs d'asile, ils peuvent aussi être des immigrés clandestins ou des victimes de la traite. Toutefois, les informations dans cette section concernent uniquement les demandeurs d'asile.

⁴⁴⁶ Voir :

<http://emn.sarenet.es/Downloads/prepareShowFiles.do?jsessionid=E39A6D14C4BDB3723CC E65B1BB8E70DD?directoryID=115>

⁴⁴⁷ <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b4b3fc82.html> (26.01.2010).

⁴⁴⁸ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1401927&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

⁴⁴⁹ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1428427&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679>

⁴⁵⁰ <http://www.filantropija.org/filantropija.asp?FolderId=132> (21.09.2009).

⁴⁵¹ Pour le projet de loi, voir :

http://www.parlament.gv.at/PG/DE/XXIV/ME/ME_00065/pmh.shtml ; pour la déclaration du Groupe de travail des ONG sur les enfants réfugiés / Asylkoordination en Juillet 2009,

Les mesures d'intégration

La question de l'immigration légale gagne également en importance, comme en témoigne le libellé du pacte européen sur l'immigration et l'asile. Il propose d'approfondir les efforts en vue d'« organiser l'immigration légale en tenant compte des priorités, des besoins et des capacités d'accueil déterminés par chaque État membre et favoriser l'intégration ». Au **Royaume-Uni**, la Reine a approuvé, le 21 juillet 2009, la nouvelle « loi relative aux frontières, à la citoyenneté et à l'immigration »⁴⁵² qui permet aux immigrés d'acquérir leur droit à la naturalisation en parlant anglais, en respectant la loi et en payant leurs impôts. Les immigrés qui apportent une contribution active à la communauté pourront demander plus tôt leur naturalisation et la pleine jouissance des droits aux allocations et au logement social sera réservée aux personnes en séjour permanent et aux citoyens britanniques. En vue de renforcer les dispositions de la nouvelle loi relative aux frontières, à la citoyenneté et à l'immigration, le gouvernement britannique propose d'introduire un système à points pour régir l'octroi de la citoyenneté. Un tel système permettra une meilleure maîtrise du nombre de personnes autorisées à séjourner de manière permanente au **Royaume-Uni** et permettra de relever ou d'abaisser le quota d'installation en fonction des besoins du pays. Ces nouvelles propositions sont critiquées, car elles prolongent le délai de naturalisation pour les réfugiés⁴⁵³ et désavantagent les femmes, les personnes de couleur et les handicapés, le nouveau système de points étant trop demandant⁴⁵⁴.

En **Grèce**, une proposition de loi a été soumise à une consultation publique en 2009; cette nouvelle loi offrirait la possibilité d'acquérir la nationalité grecque aux enfants nés en Grèce et faisant une demande de naturalisation (un processus jusqu'alors inédit dans le code grec de la nationalité), à condition que leurs parents aient habité le pays de manière permanente et légale pendant cinq années consécutives, ou que les enfants y aient suivi pendant au moins six ans une scolarité en langue grecque.

6.1.1. Évolutions juridiques

L'emploi des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier

En la matière, diverses évolutions sont à noter au niveau de l'UE en 2009, parmi lesquelles l'adoption de la directive 2009/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 juin 2009 prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays

soutenue par 15 organisations et institutions, voir:
http://www.asyl.at/fakten_1/asyl_2009_07.htm (06.10.2009).

⁴⁵² Royaume-Uni/Loi de 2009 sur les frontières, la citoyenneté et l'immigration c. 11.

⁴⁵³ http://www.refugeecouncil.org.uk/policy/briefings/2009/bci_act.htm (16.10.2009).

⁴⁵⁴ <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/libertycentral/2009/jun/02/citizenship-british-bill> (16.10.2009).

tiers en séjour irrégulier⁴⁵⁵. Cette directive doit être mise en œuvre pour le mois de juillet 2011 au plus tard⁴⁵⁶. Elle prononce une interdiction de principe de l'emploi de migrants qui ne sont pas ou plus autorisés à séjourner sur le territoire (« ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier », article 3). Les États membres doivent imposer aux employeurs de vérifier les permis de séjour des ressortissants de pays tiers qu'ils emploient, de conserver une copie de ceux-ci et d'informer les autorités compétentes lors de l'embauche (article 4). Les États membres doivent aussi prévoir des sanctions financières à infliger aux employeurs qui enfreignent l'interdiction d'emploi de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (article 5), outre l'obligation pour ceux-ci de payer aux travailleurs concernés tout arriéré dont ils leur seraient redevables (article 6). Des sanctions pénales doivent également pouvoir être prononcées dans certains cas (articles 9 et 10) et la directive énonce également des règles générales relatives aux inspections des lieux de travail (article 14) ainsi qu'à la facilitation des plaintes des travailleurs employés illégalement (article 13).

La transposition de la directive 2009/52/CE concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier aura lieu dans un environnement de plus en plus complexe. La question de la lutte contre l'emploi des étrangers en séjour illégal ne concerne pas uniquement les « anciens » 15 États membres de l'UE, mais également les « nouveaux » 12 États membres de l'UE, comme le révèle une étude sur la « situation des immigrés du Belarus, de Moldavie et d'Ukraine sur le marché du travail en Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne et Slovaquie ». On comprend, à la lumière des différentes raisons évoquées par cette étude, qu'il puisse être difficile pour les travailleurs immigrés (en séjour régulier ou irrégulier) de protester contre leurs conditions d'emploi, même quand celles-ci relèvent de l'exploitation⁴⁵⁷.

En **Slovaquie**, le ministre de l'intérieur a déposé en septembre 2009 une proposition de modification de la loi sur le séjour des étrangers⁴⁵⁸, dans le but, entre autres, d'obliger les employeurs à informer les autorités policières lorsqu'ils mettent fin à une relation de travail avec tout ressortissant d'un pays tiers⁴⁵⁹. En **Irlande**, des modifications controversées des règles relatives aux permis de travail sont entrées en vigueur le 1^{er} juin 2009, sous une pluie de critiques acerbes de la part des ONG. Ces modifications concernent les personnes faisant une première demande de permis de travail à partir du 1^{er} juin

⁴⁵⁵ JO L 168, 30.06.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:168:0024:0032:FR:PDF> (14.04.2010).

⁴⁵⁶ Le Danemark, l'Irlande et le Royaume-Uni ne participent pas à la mise en œuvre de la directive.

⁴⁵⁷ *The situation of migrants from Belarus, Moldova and Ukraine on the Labour Markets of Latvia, Lithuania, Hungary, Poland and the Slovak Republic*, p.67, disponible à l'adresse : <http://soderkoping.org.ua/files/pages/20468/2.pdf> (15.10.2009).

⁴⁵⁸ Slovaquie/zákon 48/2002 (13.12.2001).

⁴⁵⁹ <http://www.minv.sk/?tlacove-spravy&sprava=od-buduceho-roka-sa-zmenia-niektore-pravidla-pre-cudzincov> (19.10.2009).

2009 inclus : un salaire annuel minimum est à présent exigé, de même que des preuves écrites permettant d'établir qu'une analyse des besoins du marché a été menée. Les nouvelles règles rendent également impossible l'introduction de nouvelles demandes pour certaines catégories de travailleur. Au **Royaume-Uni**, le gouvernement a annoncé en septembre 2009 de nouvelles mesures devant contribuer à mettre un terme à l'emploi forcé de travailleurs immigrés pour des salaires peu élevés et dans des conditions dangereuses. Ces mesures font intervenir d'une part l'administration fiscale, avec la mise en place d'une nouvelle équipe chargée d'intervenir dans les zones sensibles où des employeurs proposent à des travailleurs immigrés des salaires inférieurs au minimum national, et d'autre part l'autorité de la santé et de la sécurité, chargée d'une campagne de sensibilisation au sujet des normes de santé et de sécurité. Elles prévoient aussi le recrutement de cinq nouveaux inspecteurs au sein de l'autorité chargée de délivrer des autorisations aux recruteurs de main-d'œuvre (*Gangmasters Licensing Authority*)⁴⁶⁰.

La protection contre l'exploitation

Les ressortissants de pays tiers en séjour illégal encourent le risque d'être expulsés du territoire national s'ils contactent les autorités ; cela rend difficile la dénonciation des personnes qui les emploient illégalement⁴⁶¹. Le même risque existe également pour les immigrés qui chercheraient à se plaindre de leurs conditions d'emploi devant les tribunaux, même si, officiellement, ils sont en droit de le faire⁴⁶². Les dispositions de l'article 13, paragraphe 4, de la directive « sanctions » (2009/52/CE) prévoyant des normes minimales concernant les sanctions et les mesures à l'encontre des employeurs de ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier ne semblent pas satisfaisantes pour prémunir ces derniers contre ce risque. Cet article se contente de stipuler qu'il est possible de délivrer, au cas par cas, des titres de séjour d'une durée limitée quand la plainte concerne une infraction qui s'accompagne de conditions de travail particulièrement abusives ou concerne l'emploi de mineurs. De ce fait, les États membres devraient entièrement faire usage des possibilités offertes par la directive. Cette directive oblige les États membres à définir les conditions dans lesquelles ils peuvent délivrer des permis de séjour temporaires comme ils le font déjà dans le cas des victimes du trafic de migrants selon la directive 2004/81⁴⁶³.

⁴⁶⁰ <http://www.communities.gov.uk/news/communities/1346644> (22.10.2009).

⁴⁶¹ Cette difficulté est mise en évidence en Roumanie par : Roumanie / ARCA - Forum roumain pour les réfugiés et les demandeurs d'asile, le Groupe d'Initiative pour le dialogue, Pro Women Foundation (2009) *Talk to Us! Study on the Working Conditions of Foreign Workers in Roumanie*, Bucharest: ARCA RFRA et la Fondation Soros, disponible à l'adresse : <http://www.adosahrom.ro/proiecte.php>. (23.07.2009).

⁴⁶² Un problème particulier se pose dans les pays où les tribunaux du travail (prudhommes) ne peuvent statuer que sur des litiges relatifs à un contrat de travail existant.

⁴⁶³ Les infractions pénales indiquées constituant les bases pour l'octroi de la résidence sont spécifiquement liés à des situations où les employés sont surtout exposés à l'exploitation (article 9 (1) (c) - conditions de travail particulièrement exploitantes, article 9 (1) (e) -

C'est pourquoi, en **Belgique**, des ONG ont suggéré de ne plus avertir systématiquement l'Office des étrangers ou le Ministère de l'intérieur de la présence de travailleurs en séjour irrégulier lorsque celle-ci est constatée dans le cadre d'inspections portant au premier chef sur le respect de la législation du travail. C'est d'ailleurs ce qui se fait en **Finlande**, où les autorités chargées de la santé et de la sécurité au travail ne sont pas tenues d'informer la police sur les pratiques d'emploi abusives, notamment lorsqu'elles s'exercent à l'encontre de ressortissants de pays tiers sans permis de travail⁴⁶⁴. Ces autorités peuvent toutefois transmettre l'affaire à la police pour une enquête ultérieure⁴⁶⁵. Cela contraste avec la situation en **Lettonie**, où la garde nationale des frontières, chargée de la lutte contre l'immigration et des procédures d'expulsion (*Valsts Robežsardze*) et l'inspection nationale du travail (*Valsts Darba inspekcija*, VDI), chargée de veiller au respect de la législation du travail coopèrent étroitement dans la lutte contre le travail illégal. Seul le bureau de médiateur (*Tiesībsarga birojs*) est tenu de ne pas révéler les informations qu'il reçoit des plaignants. De plus, les personnes qui se plaignent auprès du médiateur sont protégées des représailles.

En **Allemagne**, les syndicats interviennent parfois activement en faveur des immigrés en situation irrégulière en prenant contact avec l'employeur et en tentant de trouver une solution amiable au différend, sans qu'il soit nécessaire d'avoir recours aux tribunaux et, donc, sans que le travailleur n'ait à porter plainte et courir le risque de se voir expulser. Des pays comme l'**Espagne** suivent une autre approche. L'article 31 de la loi organique espagnole relative aux droits et libertés des étrangers en Espagne et leur intégration sociale (*derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*)⁴⁶⁶ ouvre la possibilité, sur la base de la législation existante, d'accorder des permis de séjour à titre exceptionnel aux étrangers collaborant avec la justice, comme il est fait pour les victimes de la traite. Dans la mesure où une partie significative des travailleurs immigrés employés illégalement est recrutée par le biais d'agences de placement, une solution peut également consister à prendre des mesures concernant les pratiques de ces intermédiaires. Aux **Pays-Bas**, la chambre basse du Parlement a accordé une modification du code civil (nouvel article 7:692 BW) rendant les entreprises recourant aux services d'agences de placement solidairement responsables du paiement du salaire et de la prime de vacances minimum au travailleur, quel que soit l'accord intervenu entre l'agence de placement et le travailleur à ce sujet ou entre l'entreprise tierce et l'agence. Cette modification de la loi doit encore recevoir l'aval du Sénat. Son but est de renforcer la protection des travailleurs, qu'ils soient employés légalement ou illégalement. Une fois le texte de loi adopté, ils pourront

l'emploi de mineurs), tandis que les infractions inscrites en vertu de l'article 9 sont pénalisées pour d'autres raisons.

⁴⁶⁴ Réponses écrites aux questions par Maarit Lehmuusilta/Autorité de la Santé et de la Sécurité au travail de Uusimaa (07.12.2009).

⁴⁶⁵ Réponses écrites aux questions par Maarit Lehmuusilta/Autorité de la Santé et de la Sécurité au travail de Uusimaa (07.12.2009).

⁴⁶⁶ Espagne/Ley orgánica 4/2000 (11.01.2000).

invoquer la responsabilité soit de l'agence de placement, soit de l'entreprise tierce pour réclamer le paiement d'éventuels arriérés.

Comme le précise explicitement l'article 13, paragraphe 3, de la directive 2009/52/CE, il est particulièrement important que l'aide apportée aux ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier pour qu'ils portent plainte contre leur employeur ne soit pas considérée comme une aide au séjour irrégulier aux termes de la directive 2002/90/CE du Conseil du 28 novembre 2002 définissant l'aide à l'entrée, au transit et au séjour irréguliers, c'est à dire comme une infraction pénale à la législation nationale des États membres qui ont transposé cette dernière⁴⁶⁷. En **Allemagne**, un amendement au paragraphe Vorb. 95.1.4 du nouveau règlement administratif général relatif à la loi sur le séjour⁴⁶⁸ a permis de clarifier les ambiguïtés qui persistaient dans la législation nationale.

La directive « carte bleue »

La directive 2009/50/CE⁴⁶⁹ du Conseil du 25 mai 2009 établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi hautement qualifié (directive « carte bleue »)⁴⁷⁰ doit être transposée par les États membres pour le 19 juin 2011 au plus tard (article 23, paragraphe 1). Cette directive établit des normes minimales pour l'admission de migrants en possession de qualification supérieures à des fins d'« emploi hautement qualifié ». Le critère retenu pour un tel emploi correspond à une rémunération au moins équivalente à une fois et demie le salaire annuel brut moyen dans l'État membre concerné. Toutefois, les États membres sont libres de fixer un seuil supérieur de rémunération pour tous les secteurs de l'économie ou un seuil inférieur correspondant à 1,2 fois le salaire annuel brut moyen dans certains secteurs économiques (article 5).

Le système européen commun d'asile

En décembre 2008, la Commission a présenté les trois premières propositions de mesures correspondant à la seconde phase de mise en place du système européen commun d'asile⁴⁷¹. En premier lieu, la proposition modifiant le nouveau règlement Eurodac⁴⁷² élargit son champ d'application. Ce règlement devra couvrir les candidats à la protection subsidiaire, garantir une réponse aux inquiétudes concernant la protection des données et, entre autres modifications technique, mettre fin au « verrouillage » des empreintes digitales des personnes admises au statut de réfugié. Après une première lecture au Parlement européen, la Commission a soumis, en septembre 2009, une version modifiée de sa

⁴⁶⁷ JO L 328, 5.12.2002, p. 17.

⁴⁶⁸ Allemagne/ Bundesrat (2009) *Allgemeine Verwaltungsvorschriften 2009*
http://www.bundesrat.de/cln_090/SharedDocs/Drucksachen/2009/0601-700/669-09_templateId=raw_property=publicationFile.pdf/669-09.pdf (22.10.2009).

⁴⁶⁹ JO L 155, p. 17.

⁴⁷⁰ Cet instrument ne s'applique pas au Royaume-Uni, à l'Irlande et au Danemark.

⁴⁷¹ COM (2008) 815, 820 et 825.

⁴⁷² Règlement 2725/2000, JO 2000 L 316.

proposition, qui prévoit l'extension de l'accès à la banque de données Eurodac des empreintes digitales par les forces de l'ordre (COM (2009) 342). Elle a, en même temps, déposé une proposition de décision au titre du troisième pilier sur le même sujet (COM (2009) 344).

En deuxième lieu, la proposition de la Commission modifiant le règlement Dublin II⁴⁷³ vise à étendre son champ d'application de manière à couvrir également les candidats à la protection subsidiaire. Les règles concernant les membres de la famille et les mineurs non accompagnés seraient modifiées pour que les personnes concernées puissent en bénéficier. La Commission propose également de nouvelles règles pour la rétention des personnes selon la procédure de Dublin et la possibilité de suspendre les transferts vers un État membre dans deux cas: d'une part lorsque celui-ci est confronté à une situation particulièrement difficile en termes de capacité d'accueil en raison d'importants afflux de demandeurs d'asile et d'autres pressions diverses, et d'autre part lorsqu'il ne respecte pas les normes d'asile définies par le droit communautaire. Après un vote en première lecture au Parlement européen en mai 2009, les discussions se poursuivent actuellement au Conseil.

En troisième lieu, la Commission propose d'amender la directive sur les normes pour l'accueil des demandeurs d'asile⁴⁷⁴. Cette proposition élargirait le champ d'application de la directive aux personnes demandant la protection subsidiaire, introduirait de nouvelles règles pour la rétention des personnes selon les lignes directrices du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés⁴⁷⁵, répondrait mieux aux besoins des personnes vulnérables et fournirait aux demandeurs d'asile un meilleur accès à l'emploi, aux conditions matérielles d'accueil et aux soins de santé. Après un vote en première lecture au Parlement européen en mai 2009, les discussions se poursuivent actuellement au Conseil.

En février 2009, la Commission a présenté une proposition de règlement portant à la création d'un Bureau européen d'appui en matière d'asile⁴⁷⁶, qui a été adopté par le Conseil lors de sa réunion du 30 novembre et du 1^{er} décembre 2009⁴⁷⁷ et approuvé par le Parlement européen lors de sa seconde lecture du 18 mai 2010. Ce bureau aura pour mission, entre autres, de faciliter l'application de la législation européenne, par exemple en diffusant des informations sur les pays d'origine et en renforçant la coopération pratique des États membres en matière d'asile, mais il n'interviendra toutefois pas dans la prise de décisions

⁴⁷³ Règlement (CE) No343/2003 du Conseil du 18 février 2003 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers, JO 2003 L 50.

⁴⁷⁴ Directive 2003/9/CE, JO 2003 L 31/18.

⁴⁷⁵ Voir le Haut Commissariat pour les Réfugiés, *UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards relating to the Detention of Asylum-Seekers*, 26 février 1999, disponible à l'adresse: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3c2b3f844.html>.

⁴⁷⁶ COM (2009) 66 et 67.

⁴⁷⁷ See: http://www.se2009.eu/en/meetings_news/2009/11/30/agreement_to_place_the_european_asylum_support_office_in_malta

relatives aux demandes individuelles. Il sera entièrement opérationnel un an après l'entrée en vigueur du règlement portant à sa création.

En septembre 2009, la Commission a proposé un ensemble de modifications au Fonds européen pour les réfugiés, compte tenu de la mise en place d'un programme européen commun de réinstallation⁴⁷⁸. Ce programme propose une aide financière supplémentaire aux États membres qui participent, sur une base volontaire, à la réinstallation de réfugiés en provenance directe d'États tiers. Les discussions au Parlement européen et au Conseil sont en cours.

Enfin, le 21 octobre, la Commission a déposé deux propositions législatives portant respectivement modification des directives sur les procédures d'asile et sur la qualification. Dans l'ensemble, ces deux propositions ne peuvent qu'être applaudies du point de vue des droits fondamentaux. Elles proposent notamment une condamnation en des termes plus sévères de la persécution fondée sur le sexe, le rapprochement des droits des réfugiés et des personnes bénéficiant de la protection subsidiaire, l'introduction d'un principe général d'effet suspensif conforme à la jurisprudence en cours et la diminution du nombre de motifs justifiant la non-tenue d'un entretien personnel avec le demandeur d'asile⁴⁷⁹. Les discussions au Parlement européen et au Conseil sont en cours.

En février 2009, la Cour de justice a, pour sa part, rendu son premier arrêt relatif à la directive européenne sur la qualification des réfugiés et des personnes nécessitant une protection subsidiaire⁴⁸⁰. L'arrêt concernait la définition d'une « menace grave et individuelle », comme stipulé dans l'article 15(c) de la directive. La cour a précisé en particulier que, dans les cas de violence aveugle, une personne pouvait, selon le degré des violences en question, bénéficier d'une protection subsidiaire même s'il n'est pas démontré que cette personne était ciblée pour des caractéristiques qui lui sont propres.

Le retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier et le transfert de personnes dans le cadre du règlement de Dublin

La directive 2008/115/CE du Parlement européen et du Conseil relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier a été adoptée le 16 décembre 2008⁴⁸¹. En 2009, divers États ont pris des mesures en vue de transposer cet instrument. La CJUE s'est, pour sa part, prononcée, à titre préjudiciel, sur l'interprétation de l'article 15 réglementant les conditions de

⁴⁷⁸ COM (2009) 456.

⁴⁷⁹ Voir au sujet de la directive qualification : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0551:FIN:FR:PDF> et concernant la directive procédures : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0554:FIN:FR:PDF>.

⁴⁸⁰ Affaire C-465/07 *Elgafaji*, jugement du 19 février 2009.

⁴⁸¹ JO L 348 of 24.12.2008.

placement en rétention⁴⁸². Le 15 mai 2009, une modification de la loi sur les étrangers en République de **Bulgarie** (*Закон за чужденците в Република България*) a été adoptée. La loi bulgare prévoit à présent une période de rétention de six mois au maximum pour les ressortissants de pays tiers en situation irrégulière, ainsi qu'une période maximale de cinq ans d'interdiction d'entrée sur le territoire et l'examen *ex officio* par le tribunal administratif de la durée de la rétention après expiration de la période de six mois⁴⁸³.

Lors de l'exécution de décisions d'éloignement ou de refoulement à la frontière, les États membres de l'UE restent tenus au respect de l'interdiction de refoulement telle que définie à l'article 33 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, ainsi que de leurs obligations en vertu de la CEDH. L'**Italie**, en particulier, a été vivement critiquée par le HCR pour sa politique de retour forcé des migrants en provenance de Lybie et interceptés au large⁴⁸⁴. Le principe de non-refoulement demeure applicable en haute mer, empêchant donc le retour de personnes dans un pays où elles risquent d'être persécutées ou torturées, ou de subir des sanctions ou des traitements inhumains ou dégradants. La politique de refoulement du gouvernement italien est le sujet d'un rapport du CPT sur sa visite en 2009, qui a été publié le 28 avril 2010. Dans ce rapport, le CPT insiste auprès des autorités italiennes de revoir en grande partie leur pratique actuelle d'intercepter des migrants en mer – y compris les personnes interceptées par des bateaux sous contrôle italien à l'extérieur des eaux territoriales de l'Italie – afin que toutes les personnes sous la compétence judiciaire de l'Italie reçoivent les soins humanitaires et médicaux nécessaires. En outre, ces personnes devraient avoir accès à des procédures efficaces et des sauvegardes qui leur garantissent le respect du principe de *non-refoulement*⁴⁸⁵.

En principe, l'obligation de respecter l'interdiction de refoulement s'applique également en cas d'éloignement vers un État partie à la CEDH ou vers un État tenu au respect du règlement Dublin II, ceci dans le cas où il existerait un risque d'expulsion vers un pays tiers qui constituerait une violation de ces dispositions⁴⁸⁶. Dans l'affaire *K.R.S. c. Royaume-Uni*, conformément à l'article 39 de son règlement, la CouEDH avait intimé dans un premier temps au **Royaume-Uni** de ne pas refouler vers la Grèce un ressortissant iranien

⁴⁸² Voir l'affaire C-357/09 *Kadzoev* : <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=fr&alljur=alljur&jurcdj=jurcdj&jurtpi=jurtpi&jurtfp=jurtfp&numaff=&nomusuel=kadzoev&docnodecision=docnodecision&allcommjo=allcommjo&affint=affint&affclose=affclose&alldocrec=alldocrec&docor=docor&docav=docav&docsom=docsom&docinf=docinf&alldocnorec=alldocnorec&docnoor=docnoor&radtypeord=on&newform=newform&docj=docj&docop=docop&docnoj=docnoj&typeord=ALL&domaine=&mots=&resmax=100&Sumbmit=Rechercher> (14.04.2010).

⁴⁸³ <http://lex.bg/bg/laws/ldoc/2134455296>, <http://www.bghelsinki.org/index.php?module=news&lg=en&id=2548> (12.01.2010).

⁴⁸⁴ <http://www.unhcr.it/news/dit/26/view/558/stop-ai-respingimenti-in-libia-55800.html> (17.09.2009).

⁴⁸⁵ Rapport du CPT au gouvernement italien sur la visite du 27 au 31 juillet 2009 (CPT/Inf (2010)14, publié le 28 avril 2010), disponible à l'adresse : <http://www.cpt.coe.int/documents/ita/2010-inf-14-eng.htm>.

⁴⁸⁶ CEDH/T.I. c. Royaume-Uni, No 43844/98, Rapports 2000-III.

requérant. Ceci reflète également la recommandation de s'abstenir de renvoyer des demandeurs d'asile vers la Grèce, une recommandation adressée par le HCR aux États parties au règlement de Dublin. Dans un second temps, toutefois, la Cour a conclu à l'irrecevabilité de la requête de *K.R.S.* Tout en reconnaissant le poids de la recommandation du Haut Commissariat, la CouEDH a relevé que, dans cette affaire du requérant iranien, « la Grèce ne procède actuellement à aucune expulsion à destination de l'Iran [...], de sorte que l'on ne peut parler d'un risque encouru par le requérant d'être expulsé vers ce pays à son arrivée sur le territoire grec »⁴⁸⁷. Dans la lignée de cette jurisprudence, la Cour administrative suprême **finlandaise** a retenu que le refoulement vers la Grèce ne constituait pas une violation de l'article 3 de la CEDH, et ce en dépit de la position exprimée à plusieurs reprises par le HCR constatant de graves dysfonctionnements dans la procédure d'asile grecque⁴⁸⁸. En revanche, la Cour constitutionnelle fédérale **allemande** a en septembre 2009 empêché le refoulement vers la Grèce d'un demandeur d'asile iraquien, en s'appuyant sur le règlement de Dublin⁴⁸⁹. Dans son rapport de 2009 sur la Grèce, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe invita « instamment les autorités grecques à procéder de toute urgence, en collaboration avec les organisations nationales et internationales compétentes, à une réévaluation complète des besoins et des perspectives du système national d'asile afin qu'il atteigne le niveau de qualité nécessaire à une protection effective des droits de l'homme de toutes les personnes qui ont besoin de la protection internationale. »⁴⁹⁰

6.1.2. Bonnes pratiques

Intégration et diversité

En **Espagne**, la communauté autonome de Valence a adopté, le 5 décembre 2008, la loi n° 15/2008 relative à l'intégration des immigrés (*Integración de las personas inmigrantes en la Comunidad Valenciana*)⁴⁹¹. Cette loi définit les droits et obligations des immigrés, compte tenu de leur identité culturelle et religieuse. Elle prévoit notamment un contrat d'intégration (*compromiso de integración*). Dans le cadre de ce contrat, l'immigré se voit

⁴⁸⁷ CEDH (4ème section), *K.R.S. v. the United Kingdom* (No. 32733/08), décision du 2 décembre 2008.

⁴⁸⁸ Finlande/Korkein hallinto-oikeus/KHO 2009:22 (26.02.2009), disponible en finnois à l'adresse: <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/kho/vuosikirjat/2009/200900440> (02.10.2009).

⁴⁸⁹ Voir http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/qk20090908_2bvq005609.html (19.01.2010).

⁴⁹⁰ Rapport du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, Thomas Hammarberg, à la suite de sa visite en Grèce les, du 8 au 10 décembre 2008 (CommDH(2009)6), disponible à l'adresse : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2009\)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2009)6&Language=lanFrench&Ver=original&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679).

⁴⁹¹ <http://www.boe.es/boe/dias/2009/01/10/pdfs/BOE-A-2009-442.pdf> (01.10.2009).

offrir la possibilité de participer volontairement à un cours, basé sur un programme spécifique, lui permettant d'acquérir des informations sur la société valencienne afin de mieux connaître et comprendre celle-ci. Chaque participant à ces cours reçoit un certificat qui leur soit utile dans ses contacts sociaux et juridiques à Valence. Une loi semblable relative à l'accueil et à l'intégration des étrangers est entrée en vigueur au **Luxembourg** le 1^{er} juin 2009. Elle prévoit de proposer aux personnes ayant l'intention de s'établir durablement au Luxembourg un contrat dans lequel l'État s'engage à leur fournir des cours de langue et d'éducation civique. Le Luxembourg possède également un plan national pour l'intégration et la lutte contre la discrimination.

En **Espagne**, l'ONG *Red Acoge* (« filet de sécurité ») a publié en 2009 un guide relatif à la gestion de la diversité culturelle au sein des entreprises, comprenant des conseils destinés aux employeurs sur les questions liées à la diversité. En **Suède**, le gouvernement a dévoilé en 2008 une stratégie d'intégration globale (*Egenmakt mot utanförskap – regeringens strategi för integration*) pour la période 2008-2010, comprenant sept domaines stratégiques d'intégration et un ensemble de mesures spécifiques dans ces domaines visant à promouvoir l'intégration des nouveaux immigrants. En 2009, le gouvernement allemand a proposé une loi pour une intégration plus rapide des nouveaux arrivants dans la vie sociale et sur le marché de l'emploi. Les mesures d'incitation à l'activité et au travail augmenteront, et le partage des responsabilités entre les différents organismes sera précisé. Le but de cette loi est d'utiliser mieux qu'auparavant les compétences des nouveaux arrivants⁴⁹². Des projets à plus petite échelle peuvent également s'avérer très bénéfiques. En Suède, un nouveau projet répondant au nom de *Perrongen* (« la plate-forme ») a été lancé dans la municipalité d'Örebro. Il permet d'offrir des possibilités d'éducation aux enfants réfugiés nouvellement arrivés⁴⁹³.

Programmes financiers et diffusion d'information

En **Espagne**, le Conseil des ministres a décidé, en date du 6 mars 2009, de consacrer 15 millions d'euros à l'accueil des mineurs étrangers non accompagnés. Cette somme est consacrée spécifiquement aux îles Canaries qui connaissent un afflux massif d'enfants en provenance de certains pays d'Afrique⁴⁹⁴.

En **République tchèque**, le Ministère de l'Intérieur a mis sur pied un programme visant à réduire le nombre des ressortissants de pays tiers demeurant dans le pays après avoir perdu leur emploi en raison de la crise économique

⁴⁹² La proposition suggère la mise en place de « guides d'installation » et donne la responsabilité à l'Agence Nationale pour l'Emploi (Arbetsförmedlingen) de planifier et d'exécuter un plan d'installation pour les immigrants nouvellement arrivés lorsqu'un permis de séjour leur est accordé. Voir: <http://www.regeringen.se/sb/d/10332/a/111563> (02.06.2009).

⁴⁹³ <http://www.sr.se/orebro/nyheter/artikel.asp?artikel=3130764> (28.09. 2009).

⁴⁹⁴ http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2009/refc20090306.htm#Canarias (01.10.2009).

mondiale. Ce programme prend en charge le financement du retour vers le pays d'origine, ainsi que le paiement d'une indemnité s'élevant à 500 euros par adulte et 250 euros par enfant âgé de moins de 15 ans et la mise à disposition d'un accueil d'urgence pour la période séparant la date d'enrôlement dans le programme de celle de la sortie du territoire, comprenant le logement et la couverture des besoins alimentaires de base. Jusqu'en juillet 2009, seuls les étrangers présents légalement sur le territoire tchèque ont pu prendre part au programme. En septembre 2009, un second projet a été lancé, destiné aux immigrants en situation irrégulière et ne durant que trois mois⁴⁹⁵.

Les informations fournies aux demandeurs d'asile doivent garantir qu'ils comprennent pleinement la procédure de demande d'asile ainsi que leurs droits et devoirs pendant qu'ils sont en attente d'une décision. En **Italie**, le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, en collaboration avec l'ASGI (*Associazione Studi Giuridici sull'Immigrazione*) et le SPRAR (*Sistema di protezione per richiedenti asilo e rifugiati*) ainsi qu'avec les autorités, a publié un nouveau manuel reprenant toutes les informations utiles aux demandeurs d'asile, ainsi que des conseils juridiques. Ce manuel est disponible en 10 langues⁴⁹⁶.

6.2. Visas et contrôle aux frontières

6.2.1. Évolutions juridiques

Visas biométriques, sécurité des passeports, code des visas et liste noire des visas

Les thématiques liées aux visas et au contrôle aux frontières font également partie des domaines dans lesquels l'activité législative de l'UE s'est avérée particulièrement intense en 2009, à l'instar de l'adoption, le 23 avril 2009, du règlement (CE) no. 390/2009 du Parlement européen et du Conseil relatif aux visas biométriques et aux centres communs de dépôt de demandes⁴⁹⁷. Ce règlement établit les procédures de demande de visas biométriques, ainsi que les dispenses de l'obligation de fourniture des empreintes digitales, qui concernent notamment les enfants âgés de moins de 12 ans.

⁴⁹⁵ Plus d'informations disponible sur le site internet du Ministère de l'Intérieur , <http://www.mvcr.cz/clanek/pokracovani-projektu-dobrovolne-navraty-cizincu.aspx> (30.09.2009).

⁴⁹⁶ http://www.interno.it/mininterno/export/sites/default/it/assets/files/16/0104_SPRAR_Vademecum.pdf (17.06.2009).

⁴⁹⁷ Règlement (CE) no. 390/2009 du Parlement européen et du conseil du 23 avril 2009 modifiant les instructions consulaires communes concernant les visas adressées aux représentations diplomatiques et consulaires de carrière, en liaison avec l'introduction d'identifiants biométriques et de dispositions relatives à l'organisation de la réception et du traitement des demandes de visa, JO 2009 L 131 du 28.5.2009, p. 1.

Peu de temps après, le Conseil et le Parlement ont adopté le règlement (CE) no. 444/2009 modifiant le règlement (CE) no. 2252/2004 relatif aux mesures de sécurité des passeports⁴⁹⁸. Ce règlement établit des exceptions à l'obligation de prélèvement des empreintes digitales des personnes faisant la demande d'un passeport dans l'UE. Sont notamment exemptés les enfants de moins de 12 ans, bien que les États membres soient autorisés à conserver les empreintes digitales d'enfants âgés de 6 à 12 ans pendant une période de temps limitée.

La généralisation du prélèvement d'empreintes digitales lors des demandes de passeport dans l'UE a soulevé, chez certains, des inquiétudes quant aux possibles abus liés à l'usage du registre des empreintes par les forces de l'ordre lors d'enquêtes de routine entrant dans le cadre des missions de police. On remarquera ainsi qu'en **Finlande**, le projet de loi portant modification de la loi sur les passeports et autres dispositions légales connexes présenté au Parlement prévoyait d'autoriser la police à consulter le registre des empreintes digitales à des fins d'identification, pour autant que cette dernière soit « indispensable à l'exécution des tâches de police ». Toutefois, se rangeant à l'avis de sa commission du droit constitutionnel, le Parlement a finalement modifié les dispositions en ce sens. Le texte adopté autorise finalement la police à consulter le registre des empreintes digitales uniquement si cela est indispensable à des fins d'identification de victimes d'une catastrophe naturelle, d'un accident majeur ou de tout autre catastrophe ou délit, ou aux fins de l'identification d'une victime autrement non identifiable⁴⁹⁹.

Le mois de juin 2009 a ensuite vu l'adoption du règlement no. 810/2009 du Parlement européen et du Conseil établissant un code communautaire des visas⁵⁰⁰, qui remplacera, à compter du 5 avril 2010, les Instructions consulaires communes, les dispositions de la Convention Schengen (et de ses décisions d'application) relatives aux visas, ainsi que certains textes de droit communautaire dérivé, parmi lesquels le règlement no. 390/2009. Fait particulièrement notable, le code des visas introduit l'obligation d'informer les demandeurs de la décision prise à leur sujet et des motifs d'un éventuel refus. Il ouvre également le droit à un appel en cas de refus (applicable à partir du 5 avril 2011). Le règlement comprend par ailleurs des dispositions relatives à l'information du public sur les procédures de demande de visas, les délais à respecter avant de pouvoir demander un visa et les délais à respecter pour statuer sur les demandes. La liste des pays pour lesquels toutes les demandes d'octroi de visas Schengen doivent faire l'objet d'une procédure de consultation préalable par certains États membres sera rendue publique pour la première fois.

⁴⁹⁸ JO 2009 L 142/1.

⁴⁹⁹ Voir les lois modificatives de la loi sur les passeports et autres lois associées [*laki passilain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisestallag om ändring av passlagen och av vissa andra lagar som har samband med den (456/2009)*]: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2009/20090073.pdf> (02.10.2009).

⁵⁰⁰ JO 2009 L 243/1.

En juillet 2009, la Commission a proposé d'exempter de l'obligation de visas les ressortissants de plusieurs pays des Balkans occidentaux, à savoir la Serbie, le Monténégro et l'ancienne République yougoslave de Macédoine (COM (2009) 366). En décembre 2009, le Conseil a adopté le règlement no. 1244/2009 modifiant le règlement no. 539/2001 (CE) qui indique les pays tiers dans lesquels les citoyens doivent être en possession d'un visa lorsqu'ils traversent les frontières externes de l'Union, et les pays dans lesquels les citoyens sont dispensés de cette obligation⁵⁰¹.

En **Irlande**, le décret « visas » de 2009 adopté en application de la loi sur l'immigration de 2004 est entré en vigueur le 1^{er} juillet. Il fixe la liste des pays dont les ressortissants sont exemptés de visas pour se rendre en **Irlande**. Sont concernés les ressortissants des pays de l'UE, mais également les ressortissants de toute une série de pays devant disposer d'un visa de transit lorsqu'ils passent en territoire irlandais pour se rendre dans un autre pays. Le décret précise que les membres de la famille de ressortissants de l'UE exerçant, conformément au Traité, leur droit de travailler en Irlande, les indépendants, les étudiants et les personnes indépendantes sur le plan économique disposant d'un permis de séjour temporaire ou permanent en Irlande n'ont pas l'obligation de disposer d'un visa pour se rendre en Irlande.

6.2.2. Bonnes pratiques

Mécanismes ad hoc en matière de visas

Beaucoup d'États membres de l'UE sont confrontés au problème des ressortissants de pays tiers qui, pour obtenir un visa nécessaire à leur entrée ou au prolongement de leur séjour sur le territoire national, doivent, à intervalles réguliers, retourner dans leur pays d'origine pour y introduire une demande de renouvellement. Il s'agit d'un procédé compliqué et coûteux, qui peut compliquer l'exercice d'un emploi régulier, voire s'avérer difficile à accomplir pour les personnes incapables de quitter le territoire en raison de leur état de santé ou parce qu'ils doivent y suivre un traitement médical. En **Autriche**, la loi de police relative aux étrangers (*Fremdenpolizeigesetz*, FPG) de 2005⁵⁰² a été modifiée avec effet au 1^{er} avril 2009. L'article 21, paragraphe 9, de la loi stipule que, si la poursuite d'un traitement médical l'exige, un visa peut être octroyé à un ressortissant de pays tiers entré légalement sur le territoire, à la condition que cette personne soit toujours en possession d'un permis de séjour valide.

L'**Irlande** a, elle, mis en place un programme s'adressant aux ressortissants de pays tiers autrefois possesseurs d'un permis de travail, mais se retrouvant sans papiers pour une raison qui ne leur est pas imputable. Ce programme, intitulé *Towards 2016: Review and Transitional Agreement 2008-2009* (« Horizon

⁵⁰¹ JO 2009 L 336/1.

⁵⁰² Autriche/BGBl I 100/2005 (01.01.2006), modifié par Autriche/BGBl 29/2009 (01.04.2009).

2016: réexamen et accord transitoire 2008-2009 »)⁵⁰³ prévoit un mécanisme permettant aux ressortissants des pays hors de l'espace économique européen (EEE) autrefois détenteurs d'un permis de séjour et de travail sur le territoire national, mais se retrouvant sans papiers non par leur propre faute, mais en raison de la conduite de leur employeur, d'obtenir un permis d'immigration de quatre mois. Durant les quatre mois mis à leur disposition, les personnes concernées doivent chercher un emploi légal ou introduire une demande de permis de travail auprès du Ministère des entreprises, du commerce et du travail. La décision est prise sur une base personnelle et chaque cas est examiné sur le fond.

Il est parfois nécessaire d'élaborer des mécanismes à destination des personnes résidant dans des pays dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour entrer sur le territoire d'un État membre de l'UE, mais vivent près de la frontière. Depuis le 22 juillet 2009, les autorités polonaises délivrent des autorisations de « franchissement d'une frontière dans le cadre des petits mouvements frontaliers ». Ce document est remis par les agences consulaires polonaises en Ukraine. Il coûte vingt euros et est valide pendant deux ans. Il est octroyé aux citoyens ukrainiens établis à proximité de la frontière polonaise (dans une zone allant jusqu'à trente kilomètres de la frontière) depuis au moins trois ans.

⁵⁰³ Irlande/Ministère du Taoiseach (2009) *Towards 2016, Review and Transitional Agreement 2008-2009*, disponible à l'adresse : http://www.taoiseach.gov.ie/attached_files/Pdf%20files/Taoiseach%20Report_web.pdf (25.09.2009).

7. L'accès à la justice et la compensation des victimes

7.1. L'accès à une justice efficace et indépendante

Les modes alternatifs de résolution des litiges et la médiation

La médiation est de plus en plus utilisée comme méthode de résolution des litiges. Cette progression est soutenue par l'évolution de la législation européenne, comme en témoigne l'adoption de la directive sur la médiation (directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale⁵⁰⁴) qui vise à faciliter l'accès aux modes alternatifs de résolution des litiges et à promouvoir le règlement des litiges à l'amiable en encourageant le recours à la médiation et en garantissant une articulation satisfaisante entre la médiation et les procédures judiciaires. Cette directive encourage la formation et le contrôle de la qualité des médiateurs, elle donne aux juges le droit d'inviter des parties au processus de médiation à n'importe quel stade, elle exige la mise en place de mécanismes garantissant l'application des accords résultant de la médiation, et elle exige enfin que la médiation soit confidentielle et que les délais légaux soient suspendus le temps de la médiation. Elle vise également à uniformiser, pour tous les États membres de l'Union européenne, le statut légal de certains principes de médiation.

Bien que sans rapport avec la directive sur la médiation (qui ne concerne en effet que les litiges transfrontaliers), au **Royaume-Uni** a été soulevée en 2009 une question concernant la médiation, au sujet des activités du Tribunal d'arbitrage musulman (*Muslim Arbitration Tribunal*, MAT) créé en 2007 en vertu de la loi sur l'arbitrage de 2006⁵⁰⁵. En juin 2009, un rapport⁵⁰⁶ a soulevé des interrogations quant aux limites à apporter aux compétences attribuées aux tribunaux créés en vertu de la loi sur l'arbitrage. Ces tribunaux n'étaient pas, initialement, censés connaître de litiges relevant du droit pénal ou familial, tels que le divorce ou les cas de garde d'enfants. Le rapport s'inquiète du fait que « la tentative d'étendre l'arbitrage de la sharia aux litiges familiaux, sous le nom trompeur de médiation, constitue un détournement potentiel tant de l'arbitrage que du droit familial ».

⁵⁰⁴ JO L 136 du 24.5.2008, p. 3.

⁵⁰⁵ Royaume-Uni, Advise Services Alliance (2009) *Recent Developments in Alternative Dispute Resolution, Update No. 28, August 2009*, disponible à l'adresse: <http://www.asauk.org.uk/fileLibrary/pdf/adr28001.pdf> (20.10.2009).

⁵⁰⁶ <http://www.civitas.org.uk/pdf/ShariaLawOrOneLawForAll.pdf> (20.10.2009).

En **Irlande**, la Commission de réforme du droit (*Law Reform Commission, LRC*) a publié un avis consultatif sur les modes alternatifs de résolution des litiges⁵⁰⁷, dans lequel elle se penche sur la popularité grandissante de ce mode de règlement. Ceci est reflétée par le nombre croissant des options disponibles pour aider à la résolution des litiges civils, tant en Irlande qu'au niveau international. La LRC recommande, entre autres choses, de donner une définition légale à la médiation.

En **Autriche**, la médiation a été introduite comme mode alternatif de résolution des litiges dans les procédures relevant du droit civil par la loi fédérale sur la médiation dans les affaires de droit civil⁵⁰⁸. Cette loi fixe des critères de qualification pour les médiateurs, qui doivent être âgés de plus de 28 ans, posséder une qualification professionnelle (définie par la loi), respecter le secret professionnel et avoir souscrit une assurance en responsabilité civile professionnelle. Les personnes qui répondent à ces critères peuvent demander à être ajoutés à la liste des médiateurs, administrée par le ministère fédéral de la justice et facilement accessible sur internet⁵⁰⁹. La loi définit en outre les conditions de la suspension des délais légaux des litiges civils par le biais des procédures de médiation. Les conventions de droit civil conclues à l'issue de la médiation sont juridiquement contraignantes (*Mediationsvereinbarung*).

7.1.1. Évolutions juridiques

Le droit à un procès équitable et à un recours effectif

Les exigences imposées par les articles 6 (procès équitable) et 13 (recours effectif) de la CEDH ont été précisées dans le cadre d'une série d'affaires présentée à la CouEDH. Dans l'affaire *Anakomba Yula*, la requérante s'était vu refuser une demande d'assistance juridique au motif qu'elle séjournait illégalement en **Belgique** et que l'action intentée ne visait pas la régularisation de sa situation. Dans les circonstances de l'espèce, la Cour de Strasbourg a jugé qu'il n'y avait pas de raisons particulièrement impérieuses pour justifier une différence de traitement entre les personnes possédant une carte de séjour et celles n'en possédant pas. La Cour a conclu à une violation de l'article 6, paragraphe 1, de la CEDH, combiné avec son article 14⁵¹⁰.

Dans l'affaire *Micallef*, la CouEDH, siégeant en grande chambre, a eu à statuer sur une accusation de manque d'indépendance et d'impartialité d'une juridiction nationale siégeant dans une procédure d'injonction. Selon la jurisprudence, les

⁵⁰⁷ LRC, *Consultation Paper on Alternative Dispute Resolution*, <http://www.lawreform.ie/publications/Consultation%20Paper%20on%20ALTERNATIVE%20DISPUTE%20RESOLUTION%20LRC%20CP%2050-2008.pdf> (05.12.2009).

⁵⁰⁸ Bundesgesetz über Mediation in Zivilrechtssachen (Zivilrechts-Mediations-Gesetz, ZivMediatG), BGBl. I Nr. 29/2003.

⁵⁰⁹ <http://www.mediatorliste.justiz.gv.at/> (15.09.2009).

⁵¹⁰ CEDH, *Anakomba Yula c. Belgique* (n° 45413/07), arrêt du 10 mars 2009.

garanties inhérentes au droit à un procès équitable ne s'appliquent pas aux procédures relatives à des mesures provisoires ou conservatoires, car ces procédures ne sont normalement pas considérées comme déterminantes pour des droits et obligations à caractère civil. Il est important de noter que d'éventuelles irrégularités peuvent toujours être rectifiées lors de la procédure au principal. Toutefois, la grande chambre a noté l'émergence d'un large consensus parmi les États membres du Conseil de l'Europe quant à l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH aux mesures provisoires, y compris les procédures d'injonction. À cet égard, elle fait également référence à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et à la jurisprudence de la CJUE. La CEDH a noté que, alors que de nombreux États contractants doivent faire face à des arriérés considérables en raison de la surcharge de leurs systèmes judiciaires, ce qui conduit à des procédures excessivement longues, la décision prise par un juge dans une procédure d'injonction tient lieu bien souvent de décision sur le fond pendant un délai assez long, voire dans des situations exceptionnelles. À la lumière de ces éléments, la Cour a donc considéré qu'il y avait lieu de modifier la jurisprudence et que l'article 6 serait d'application pour autant que le droit en jeu, tant dans la procédure au principal que dans la procédure d'injonction, soit « de caractère civil » au sens que revêt cette notion dans le cadre de l'article 6 de la Convention et que la mesure prise à titre provisoire soit déterminante pour le droit de « caractère civil » en jeu. Toutefois, la Cour admet que, dans des cas exceptionnels, il peut se révéler impossible de respecter dans l'immédiat toutes les exigences prévues à l'article 6, bien que l'indépendance et l'impartialité du tribunal ou du juge concerné demeurent des garanties inaliénables⁵¹¹.

La CouEDH, siégeant encore une fois en grande chambre, a également revu sa jurisprudence dans l'affaire *Scoppola (n° 2)*. En se fondant, comme dans l'affaire citée précédemment, sur l'évolution des avis au sein des États parties ainsi que sur les changements intervenus au niveau international, la grande chambre a estimé que l'article 7 de la CEDH ne garantissait pas seulement le principe de non-rétroactivité des lois pénales plus sévères, mais aussi, et implicitement, le principe de rétroactivité des bénéfices de la loi pénale plus conciliante. La Cour fait, dans son arrêt, explicitement référence à l'arrêt rendu par la CJUE dans l'affaire *Berlusconi et autres (C-387/02)* le 3 mai 2005⁵¹².

7.1.2. Bonnes pratiques

La question de l'accès aux voies de recours judiciaires pour les personnes handicapées et la prise en considération de besoins spécifiques va gagner en importance à l'avenir, en particulier avec l'entrée en vigueur de la Convention relative aux droits des personnes handicapées. En **Autriche**, le code de

⁵¹¹ CEDH, *Micallef c. Malte* (n° 17056/06), arrêt du 15 octobre 2009; voir: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=51402849&skin=hudoc-fr&action=request> (16.04.2010).

⁵¹² CouEDH, *Scoppola (n° 2) c. Italie* (n° 10249/03), arrêt du 17 septembre 2009.

procédure civile (*Zivilprozessordnung*, ZPO) a récemment été modifiée dans le but de faciliter l'exercice des droits. Les audiences pour les procédures de recours sont améliorées. Les personnes sourdes et malentendantes reçoivent les services d'interprètes payés par l'État fédéral dans les procédures et dans les entretiens avec leurs avocats (ajout de l'article 73 bis). Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2009⁵¹³.

7.2. L'indemnisation des victimes

7.2.1. Évolutions juridiques

La transposition de la directive 2004/80/CE

La directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative à l'indemnisation des victimes de la criminalité⁵¹⁴ prévoit la mise en place d'un système de coopération visant à faciliter aux victimes de la criminalité l'accès à l'indemnisation dans les situations transfrontalières. Soucieuse de dresser un état des lieux de la transposition de cet instrument et des difficultés restant encore à surmonter, la Commission européenne a publié un rapport en avril 2009⁵¹⁵. En ce qui concerne les régimes nationaux d'indemnisation requis par la directive, la Commission constate, dans ce rapport, que les États membres accordent des indemnités justes et appropriées aux victimes de la criminalité intentionnelle violente et se conforment, globalement, aux exigences de la directive. Ce constat n'est pas véritablement surprenant pour les États membres de l'UE qui sont parties à la Convention européenne relative au dédommagement des victimes d'infractions violentes⁵¹⁶. La Commission émet un avis bien moins positif, en revanche, en ce qui concerne les aspects procéduraux de la directive pour les situations transfrontalières, en particulier pour ce qui est de l'information aux demandeurs de réparation potentiels et de l'efficacité des procédures. Il faut néanmoins reconnaître que certains progrès ont été accomplis depuis cette évaluation⁵¹⁷. En outre, certaines autorités

⁵¹³ Autriche, Zivilverfahrens-Novelle 2009 – ZVN 2009.
[http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00114/fname_151558.pdf#search="zivilprozes sdnung"](http://www.parlinkom.gv.at/PG/DE/XXIV/I/I_00114/fname_151558.pdf#search=) (15.09.2009).

⁵¹⁴ JO 2004 L 261, p. 15.

⁵¹⁵ COM(2009) 170 final du 20 avril 2009. Le rapport est basé sur des études empiriques du Matrix Knowledge Group, publié en janvier 2009.
http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/civil/studies/doc/study_compensation_to_crime_victims_en.pdf

⁵¹⁶ STCE no. 116, signé le 24.11.1983 et en vigueur depuis le 01.02.1988. Dix-sept États membres sont parties à cet instrument. Trois l'ont signé mais n'ont pas réussi à le ratifier (Grèce, Hongrie et Lituanie). Sept États membres n'ont pas signé la Convention: ce sont la Bulgarie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, Malte, la Pologne et la Slovaquie.

⁵¹⁷ Au Portugal, la loi 14/2009 a été adoptée le 14 Septembre 2009 portant la création d'une Commission pour la protection des victimes d'infractions (article 7):
<http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/pdf-ult2/lei-n-104-2009-de-14->

remettent en question les conclusions de la Commission. C'est le cas en **Autriche**, où le département fédéral des services sociaux a insisté sur le fait que le recueil de données en la matière était relativement complexe, dans la mesure où la procédure formelle prévue à la section 9a de la loi sur les victimes de délits (*Verbrechensopfergesetz*, VOG)⁵¹⁸ n'était appliquée que dans un nombre très réduit d'affaires revêtant une dimension extraterritoriale et que de nombreuses victimes ou leurs représentants légaux préféraient s'adresser directement aux autorités, sans passer par la procédure formelle de sorte que les cas seront enregistrés comme ceux d'application de la directive. Le droit **grec** a été adapté à la directive 2004/80/CE du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'indemnisation des victimes de la criminalité⁵¹⁹.

Le statut des victimes dans le cadre des procédures pénales

La mise en œuvre de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans le cadre des procédures pénales⁵²⁰ a également fait l'objet, dernièrement, d'un rapport de la Commission, fondé sur l'article 18 de ladite décision⁵²¹. Le constat est sans appel:

« La mise en œuvre de cette décision-cadre n'est pas satisfaisante. Les dispositions législatives nationales communiquées à la Commission omettent de nombreux éléments. Par ailleurs, elles illustrent largement la pratique existant avant l'adoption de la décision-cadre. L'objectif d'harmonisation des législations dans ce domaine n'a pas été atteint en raison de la grande disparité des droits nationaux. De nombreuses dispositions ont été mises en œuvre au moyen de lignes directrices, de chartes et de recommandations qui n'ont aucun caractère contraignant. La Commission ne peut déterminer si, dans la pratique, ces instruments non contraignants sont appliqués. »

Toutefois, certains progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre de la décision-cadre depuis la clôture de l'évaluation. En **Italie**, les victimes de certains délits sexuels ou violents peuvent maintenant témoigner dans un espace protégé durant la phase d'instruction. Ce témoignage se fait en présence des avocats de l'accusation et de la défense, mais en l'absence de l'accusé. La victime n'aura plus à répéter son témoignage au tribunal⁵²². La même loi prévoit une assistance juridique gratuite pour les victimes de viol ou d'autres délits sexuels. On note également une amélioration sensible de la protection légale

[de/downloadFile/file/lei%20104.2009.pdf?nocache=1252915827.42](http://www.cica.gov.uk/TopNavigation/Publications/) (15.10.2009). Au Royaume-Uni, le régime de réparation des victimes d'actes criminels (*Criminal Injuries Compensation Scheme*) et le régime de réparation des victimes d'actes criminels 2009 (*Criminal Injuries Compensation Scheme 2009*) ont été adoptés, respectivement, pour la Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ; voir : <http://www.cica.gov.uk/TopNavigation/Publications/> (16.10.2009).

⁵¹⁸ Autriche/BGBl 288/1972 (01.09.1972), modifié par Autriche/BGBl I 40/2009 (01.06.2009).

⁵¹⁹ Loi 3811/2009 (JO 231/A/18.12.2009)

⁵²⁰ 2001/220/JHA.

⁵²¹ COM(2009) 166 final, 20.4.2009.

⁵²² Italie / legge Decreto 11/2009, tel que modifié par Italie / 38/2009 Legge, a introduit les articles 392 paragraphe 1-bis et 398 paragraphe 5-bis dans le Code de procédure pénale.

offerte aux victimes d'actes délictueux au **Luxembourg**⁵²³ et en **Allemagne**⁵²⁴. Toutefois, selon le rapport de la Commission mentionné plus haut, le degré de mise en œuvre de la décision-cadre reste globalement très faible.

Les victimes de la traite

D'autres avancées ont eu lieu, notamment en ce qui concerne le dédommagement des victimes de la traite des êtres humains, en particulier dans les pays qui ont ratifié la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains⁵²⁵ (Convention de Varsovie) ou le protocole de Palerme à la Convention des Nations Unies contre la criminalité organisée, concernant la prévention, la lutte et les sanctions en cas de trafic illicite de migrants, deux textes prévoyant un mécanisme d'indemnisation. Par exemple, la Chambre des députés du Grand-Duché de **Luxembourg** a adopté, en mars 2009, le projet de loi n° 5874 sur l'assistance, la protection et la sécurité des victimes de la traite des êtres humains, qui prévoit une aide sociale et financière aux victimes. Dans une étude publiée au début de l'année 2009, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) livre une analyse succincte du cadre juridique et institutionnel relatif à l'indemnisation des victimes de la traite et de l'exploitation, ainsi qu'une évaluation des régimes d'indemnisation nationaux et de leur efficacité au regard des dommages accordés par les tribunaux civils, pénaux et du travail⁵²⁶.

7.2.2. Bonnes pratiques

L'information et les services aux victimes

La question de la qualité de l'information fournie aux victimes est, dans ce domaine, une source de préoccupation majeure, en particulier en ce qui concerne les situations transfrontalières. L'adoption d'initiatives régionales dans des zones géographiques présentant un degré particulièrement élevé de mobilité peut, à cet égard, constituer une option intéressante. En mai 2009, le

⁵²³ Luxembourg/Loi du 6 octobre 2009 renforçant le droit des victimes d'infractions pénales (06.10.2009), Mémorial A-N° 206, 19.10.2009, p. 3538. Disponible à l'adresse : <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2009/0206/a206.pdf#page=2> (23.10.2009).

⁵²⁴ Gesetz zur Stärkung der Rechte von Verletzten und Zeugen im Strafverfahren (2. Opferrechtsreformgesetz) vom 29. Juli 2009, in Kraft getreten am 1. Oktober 2009, Bundesgesetzblatt 2009 Teil I Nr. 48, S. 2280. Disponible en allemand à l'adresse : http://www.bmj.bund.de/files/4dfdc5d9f62707a7e6cdd9676b7665c0/3838/gesetz_zweites_opferrechtsreformgesetz_bundesgesetzblatt.pdf.

⁵²⁵ L'article 15 de la Convention du Conseil de l'Europe stipule que les victimes de la traite ont le droit d'être dédommagées par les auteurs du crime. La Convention demande également aux parties d'adopter les mesures nécessaires pour garantir le dédommagement des victimes, conformément aux conditions stipulées par la législation nationale.

⁵²⁶ OSCE/ODIHR (2008) *Compensation for Trafficked and Exploited Persons in the OSCE Region*, http://www.osce.org/publications/odihr/2008/05/31284_1145_en.pdf (17.09.2009).

groupe de travail de la Grande Région (**Luxembourg, France, Allemagne**⁵²⁷ et **Belgique**) sur la prévention de la criminalité interrégionale a publié un petit guide sur la sécurité expliquant la marche à suivre aux victimes d'un délit ou d'un accident dans la région transfrontalière⁵²⁸.

En juillet 2004, une explosion due à une fuite de gaz naturel a tué 24 personnes et en a blessé beaucoup d'autres à Ghislenghien, en **Belgique**. Les assureurs couvrant la responsabilité civile des parties visées par l'enquête judiciaire sur la catastrophe ont décidé, en mai 2009, de proposer une indemnisation aux victimes sans attendre l'issue des procédures judiciaires complexes en cours. Le ministre de la justice a annoncé qu'il présenterait un projet de loi visant à assurer l'indemnisation accélérée des victimes de ce genre de catastrophe à l'avenir⁵²⁹.

En **Irlande**, le Bureau des victimes de la criminalité (*Victims of Crime Office*)⁵³⁰ s'emploie à soutenir la mise à disposition de services compétents et efficaces aux victimes de délits. Il cherche à améliorer la permanence et la qualité des services fournis aux victimes de délits par les organismes publics et les organisations non gouvernementales dans tout le pays. Ses principales priorités *via* la «charte des victimes» sont de permettre aux victimes de recevoir un accueil de meilleure qualité de la part des organismes publics et des organisations bénévoles en veillant à une meilleure compréhension des besoins des victimes de délits; de conseiller le Ministre de la justice, de l'égalité et de la réforme du droit sur les questions liées aux victimes en Irlande et sur les évolutions internationales en la matière et de travailler en coopération avec l'Office national pour la prévention de la violence domestique, sexuelle et fondée sur le sexe (COSC)⁵³¹, l'unité de lutte contre la traite des êtres humains, la division de la réforme du droit pénal et tous les autres services concernés au sein du Ministère de la justice.

⁵²⁷ L'Allemagne fournit des brochures aux victimes de crimes sur leurs droits pendant la procédure pénale dans de nombreuses langues, y compris presque toutes les langues européennes, ainsi qu'en arabe et en vietnamien.
http://www.justiz.nrw.de/opferschutz/allgemeine_informationen/opferschutz_strafverfahren/av_32/index.php

⁵²⁸ Disponible à l'adresse :
http://www.granderegion.net/fr/cooperation-politique-interregionale/architecture-institutionnelle/groupe-communaut-travail/prevention_criminalite/DEPLIANT_PREVENTION.pdf (22.10.2009). Voir aussi le site de la Grande Région, qui contient des informations en langue allemande sur le même sujet:
http://www.granderegion.net/fr/cooperation-politique-interregionale/architecture-institutionnelle/groupe-communaut-travail/prevention_criminalite/index.html (22.10.2009).

⁵²⁹ Belgique, Ministère de la Justice, Communiqué de presse (11.05.2009), disponible aux adresses : <http://www.just.fgov.be/communiqués/2009/05/11.html> (français) (08.10.2009) et <http://www.just.fgov.be/persberichten/2009/05/11.html> (flamand) (08.10.2009).

⁵³⁰ <http://www.victimsofcrimeoffice.ie> (29.09.2009).

⁵³¹ The National Office for the Prevention of Domestic, Sexual and Gender Based Violence, www.cosc.ie (20.09.2009).

8. La participation citoyenne au fonctionnement démocratique de l'Union

Dialogue, transparence, participation aux élections et droit de vote

Le programme de Stockholm, intitulé *Une Europe ouverte et sûre qui sert et protège les citoyens* et adopté par le Conseil européen les 11 et 12 décembre⁵³², encourage les institutions de l'Union à renforcer le dialogue civil avec les organisations représentatives et la société civile (1.2.8). Dans ce document, le Conseil invite par ailleurs la Commission à examiner la meilleure façon de garantir la transparence du processus décisionnel, l'accès aux documents et la bonne administration de la justice compte tenu des nouvelles possibilités offertes par le traité de Lisbonne. Il se réfère en particulier à cet égard à l'initiative citoyenne européenne rendue possible par l'article 11 du TUE (2.6). Le Conseil européen déplore également que la participation aux élections européennes ait reculé de 20 % depuis 1979, année des premières élections au suffrage universel pour le Parlement européen. Ce constat plaide en faveur de l'amélioration de la qualité de l'information fournie au citoyen.

En **Irlande**, le gouvernement a pris la décision, en avril 2009, de fermer le *National Forum on Europe* dans le cadre de ses efforts de réduction des dépenses publiques. Ce forum avait été mis sur pied en 2001 pour animer le débat sur la participation de l'Irlande à l'Union européenne, dans la foulée de l'échec du premier référendum organisé sur le traité de Nice. Son rôle sera toutefois repris par la sous-commission parlementaire sur l'avenir de l'Irlande au sein de l'Europe (voir aussi le site internet « eumatters.ie » mentionné au section 8.2).

Une autre question soulevée à l'occasion des élections européennes a été celle de l'accessibilité du scrutin aux personnes handicapées. En **Pologne**, des citoyens aveugles ont introduit, le 17 juin 2009, une réclamation, faisant valoir que les bureaux de vote n'étaient pas équipés, sur le plan technique, pour recevoir les personnes souffrant d'un handicap visuel. Pour être capables de voter, les aveugles ont du être assistés d'un tiers (souvent un membre du bureau de vote), chargé de remplir le bulletin sur leurs instructions. Selon ces citoyens, un électeur aveugle doit pouvoir être en mesure de voter seul, dans le secret, à l'aide d'un bulletin en braille. Ils considèrent que l'inadaptation technique des bureaux et la nécessité de recourir à l'aide d'un tiers constituent des violations de leur droit constitutionnel à un vote confidentiel. La requête a été rejetée par

⁵³² Pour le contexte dans lequel le programme a été adopté, voir: http://www.se2009.eu/fr/la_presidence/a_propos_de_l_ue/justice_et_affaires_interieures/1.1965 ; pour le texte, voir: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st05/st05731.fr10.pdf> (14.04.2010).

la Cour suprême polonaise⁵³³. Toutefois, l'adhésion de l'Union européenne à la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées devrait amener les États membres à accorder davantage d'attention à ces problématiques dans le contexte des élections européennes.

8.1. Évolutions juridiques

La directive 93/109/CE du Conseil du 6 décembre 1993 fixe, dans les détails, les modalités de l'exercice du droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen pour les citoyens de l'Union résidant dans un État membre dont ils ne sont pas ressortissants. Il semble toutefois que certaines difficultés doivent toujours être surmontées, s'agissant, par exemple, de la mise en œuvre des mesures visant à s'assurer qu'aucun citoyen de l'UE ne figure sur les listes électorales dans plus d'un État. Des obstacles existent toujours également pour ce qui est de la possibilité pour les étrangers citoyens de l'UE de se présenter aux élections au Parlement européen. En Autriche, le parti des Verts a dénoncé un ensemble d'obstacles juridiques et pratiques entravant l'exercice du droit à l'éligibilité revenant aux citoyens de l'UE, notamment en ce qui concerne l'obtention d'un « certificat d'éligibilité » auprès des autorités d'autres États membres. La Commission a déposé une proposition législative en 2006 afin de modifier la directive 93/109/CE du Conseil et simplifier ces procédures⁵³⁴.

8.2. Bonnes pratiques

Sommet des citoyens, vote depuis l'étranger et instruments de communication

Les 10 et 11 mai, 150 citoyens originaires des tous les États membres de l'UE, qui avaient participé à un débat paneuropéen sur la réponse à apporter aux défis économiques et sociaux qui attendent l'Europe, ont rencontré des décideurs à Bruxelles pour leur remettre les recommandations du sommet des citoyens européens, dont la liste définitive peut être consultée à l'adresse www.european-citizens-consultations.eu.

À **Chypre**, la commission des affaires intérieures de la Chambre des représentants a donné son feu vert, le 5 mai 2008, à l'ouverture de bureaux de vote à l'extérieur du territoire chypriote, afin de permettre aux Chypriotes séjournant temporairement à l'étranger de participer aux élections européennes du 7 juin 2009. La commission a en effet conclu à l'absence de tout obstacle constitutionnel. Un certain nombre de ces bureaux ont été ouverts dans des pays

⁵³³ Le texte du jugement est disponible à l'adresse : http://www.sn.pl/orzecznictwo/uzasadnienia/ipusisp/III_SW_0048_09.pdf (12.01.2010).

⁵³⁴ COM 2006(791), 12 décembre 2006.

connaissant une forte présence chypriote, de sorte que les Chypriotes en séjour temporaire dans ces pays ont pu participer aux élections sans que les partis politiques n'aient été obligés de payer l'avion à leurs électeurs pour leur permettre de se rendre aux urnes. La **Roumanie** a également ouvert 294 bureaux de vote à l'étranger (dont 55 en Italie et 38 en Espagne) pour faciliter la participation des électeurs roumains à l'élection du Parlement européen⁵³⁵.

En juin 2009, les autorités **irlandaises** ont inauguré un site web d'information au public appelé « eumatters.ie »⁵³⁶. Ce site a été conçu pour permettre aux citoyens irlandais d'obtenir plus facilement des réponses à leurs questions sur l'Union européenne. Une étude indépendante menée en 2007 a révélé que les Irlandais avaient une connaissance de l'UE nettement inférieure à celle de leurs homologues dans d'autres États membres. Ce site web fait partie de l'initiative « Communiquer l'Europe » (*Communicating Europe*) lancée par le Ministère des affaires étrangères en 1995 dans le but de sensibiliser davantage les citoyens irlandais à l'UE et à la participation de l'Irlande à celle-ci.

⁵³⁵ Informations disponible à l'adresse : <http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=38838> (12.01.2010).

⁵³⁶ www.eumatters.ie.

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

Évolutions, avis et rapports en matière de politiques et de recherche

Le programme de Stockholm évoqué plus haut appelle à la mise en place d'un régime de protection complet de la vie privée et des données à caractère personnel. Il souligne plus particulièrement la nécessité de doter l'Union d'une nouvelle stratégie globale de protection des données des citoyens en son sein et dans le cadre de ses relations avec des pays tiers. L'UE doit également mieux respecter les principes de protection des données en développant de nouvelles technologies et en menant des campagnes d'information. Elle doit aussi prévoir et réglementer les circonstances dans lesquelles il pourrait être justifié pour les pouvoirs publics de restreindre l'application de ces règles dans le cadre de l'exercice de leurs prérogatives légitimes. D'un point de vue plus global, l'Union doit contribuer activement à l'élaboration et à la promotion de normes internationales en matière de protection des données à caractère personnel ainsi qu'à la création d'instruments bilatéraux ou multilatéraux appropriés.

La Commission européenne a lancé une étude nommée 'Évaluation des moyens employés par les autorités nationales de contrôle en vue de promouvoir la protection des données à caractère personnel'⁵³⁷. Cette étude énumère et examine en détail les moyens utilisés par les autorités nationales de contrôle chargées de la protection des données (les DPSA) pour, de manière générale, promouvoir la protection des données à caractère personnel, notamment en sensibilisant le public à cette problématique. Elle livre une évaluation des activités de promotion menées par les DPSA dans sept États membres: la **France**, l'**Allemagne**, la **Roumanie**, la **Slovénie**, la **Slovaquie**, la **Suède** et le **Royaume-Uni**. Elle classe ses conclusions en sept catégories, basées sur les critères d'évaluation retenus, à savoir l'efficacité, l'impact, l'efficacité, la pertinence et l'utilité, la valeur ajoutée, la complémentarité et la durabilité. L'étude recommande d'élaborer une approche plus proactive et pragmatique, de mieux utiliser le poids des médias de masse, de cibler le secteur éducatif, de développer des stratégies d'auto-évaluation, d'approfondir la coopération avec

⁵³⁷ Évaluation des mesures utilisées par les Autorités de contrôle des commissions nationales pour la protection des données pour promouvoir la protection des données à caractère personnel (Rapport final des KANTOR Management Consultants S.A., Grèce au nom de la Commission européenne), disponible à l'adresse : http://ec.europa.eu/justice_home/fsi/privacy/docs/studies/final_report_kantor_management_consultants.pdf (12.01.2010).

les autres organismes publics concernés par les incidents de protection des données et de promouvoir une meilleure coopération entre les États membres.

La commission LIBE du Parlement européen a reçu les conclusions d'une étude relative à la protection des libertés fondamentales sur l'internet et à la lutte contre la cybercriminalité⁵³⁸. Celle-ci examine les aspects liés aux droits de l'homme sur l'internet et passe en revue d'autres aspects liés à cybercriminalité, tels que les droits relatifs à la protection des données, le programme de l'UE pour un internet plus sûr, la pédopornographie, les attaques contre les systèmes d'information, le terrorisme, le racisme et la xénophobie. Elle met en évidence que les droits de l'homme les plus fréquemment invoqués dans le contexte de l'internet sont, outre la liberté d'expression, le droit au respect de la vie privée et le droit à la protection des données personnelles. L'étude en conclut que l'UE devrait se doter d'une « charte des droits sur l'internet » non contraignante, développer un droit pénal matériel et de procédure en matière de cybercriminalité et définir une action de terrain dans le domaine de la cybercriminalité.

Le 26 mars 2009, le Parlement européen a adopté le rapport Lambrinidis à grande majorité concernant la protection des libertés individuelles sur Internet, en rejetant ainsi les amendements soutenus par le gouvernement français et l'industrie des droits d'auteur. La position du parlement était que « garantir l'accès à l'Internet à tous les citoyens est la même chose que garantir l'accès à l'éducation à tous les citoyens » et qu'un « tel accès ne doit pas être refusé par l'intermédiaire d'une sanction par le gouvernement et des organisations privées »⁵³⁹.

Le groupe de travail « Article 29 » institué en vertu de la directive européenne de 1995 sur la protection des données et composé des autorités de protection des données (DPA) des États membres a adopté, dans son avis n° 5/2009 du 12 juin 2009, un rapport livrant des indications aux fournisseurs et aux utilisateurs de « services de réseautage social » tels que *Facebook*, notamment au sujet des règles qu'il leur incombe de respecter. Ce document met en particulier l'accent sur la nécessité de mieux protéger les utilisateurs mineurs. Il énumère les obligations à respecter par les fournisseurs de services, y compris ceux implantés à l'extérieur de l'UE⁵⁴⁰.

La Commission européenne a convoqué un groupe de travail sur les réseaux sociaux en 2008, regroupant des ONG, des chercheurs et des opérateurs de sites sociaux utilisés par des enfants. En conséquence, 18 grands réseaux sociaux

⁵³⁸ S. Peers (2009) *Renforcement de la sécurité et des libertés fondamentales sur l'Internet et politique de l'UE en matière de lutte contre la cybercriminalité*, Bruxelles : Parlement européen, disponible à l'adresse : <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies/download.do?language=fr&file=24231#search=%20internet%20peers%20> (14.04.2010).

⁵³⁹ <http://www.edri.org/edri-gram/number7.7/ep-recom-human-rights-internet> (disponible en anglais et allemande seulement).

⁵⁴⁰ http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2009/wp163_fr.pdf (22.10.2009).

actifs en Europe ont signé un accord d'autorégulation, intitulé « Principes de l'UE pour des réseaux sociaux plus sûrs »⁵⁴¹ en février 2009. Ce document décrit les principes que devraient suivre les opérateurs de réseaux sociaux pour minimiser les risques encourus par les enfants et les jeunes, et recommande des bonnes pratiques permettant de respecter ces principes. Un des principes est de « donner les moyens aux utilisateurs de protéger leurs données personnelles et leur vie privée, et les encourager à le faire ». Deux opérateurs de plus ont signé l'accord en juin 2009. La Commission européenne a mandaté une étude visant à évaluer la mise en œuvre de cet accord par ses signataires⁵⁴², qui comprenait l'essai de sites internet du point de vue de l'utilisateur.

La Commission européenne a mandaté une étude indépendante visant à développer un outil de contrôle permettant d'évaluer les risques qui menacent le pluralisme des médias au sein des États membres de l'UE et d'identifier ce qui met ce pluralisme en péril. Cette étude a débouché sur la création du *Media Pluralism Monitor* (MPM), qui adopte une définition large du pluralisme regroupant les domaines de la politique, de la culture, de la géographie, de la structure et des contenus. Il reconnaît que les médias de tous types – publics, commerciaux et communautaires – jouent un rôle important dans la création du pluralisme, et que celui-ci nécessite la présence de nombreux types de médias ainsi que de nombreux titres ou chaînes. Le MPM reconnaît également l'existence de différentes approches politiques et réglementaires pour certains types de média (par exemple, la diffusion TV/radio, la presse et les nouveaux médias), et ces différences sont reflétées dans ses indicateurs. Le MPM est conçu comme un outil de diagnostic permettant de parvenir à une compréhension globale des facteurs menaçant le pluralisme des médias dans un État membre, mais ne définit pas de mesures politiques à prendre⁵⁴³.

Dans son rapport annuel de 2008⁵⁴⁴, le commissaire **irlandais** à la protection des données insiste sur la responsabilité qui incombe aux organismes du secteur privé et public de traiter les données de leurs clients et utilisateurs avec respect. Il relève une augmentation du nombre de réclamations relatives aux droits d'accès aménagés par les lois sur la protection des données de 1988 et 2003, ce qui indique que la population est plus consciente qu'auparavant de ses droits en la matière.

⁵⁴¹ Safer Social Networking Principles for the EU:

http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/docs/sn_principles.pdf

⁵⁴² E. Staksrud et B. Lobe (2010) *Evaluation of the implementation of the Safer Social Networking Principles for the EU*, Safer Internet Programme, Luxembourg : Commission européenne, disponible à l'adresse :

http://ec.europa.eu/information_society/activities/social_networking/eu_action/implementation_princip/index_en.htm#final_report

⁵⁴³ http://ec.europa.eu/information_society/media_taskforce/pluralism/study/index_en.htm

⁵⁴⁴ Irlande/Bureau du Commissaire à la protection des données (2009) *Twentieth Annual Report of the Data Protection Commissioner 2008*, disponible à l'adresse : <http://www.dataprotection.ie/documents/annualreports/AR2008.pdf> (23.09.2009).

La protection des données au travail

La protection des données à caractère personnel dans le cadre professionnel a suscité des préoccupations ces dernières années. L'**Allemagne** a inclus des principes de base pour la protection des données des employés dans sa loi fédérale de protection des données en 2009⁵⁴⁵. En **Finlande**, la loi no. 125/2009 relative à la protection de la vie privée dans les communications électroniques et dispositions légales connexes (*laki sähköisen viestinnän tietosuojalain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta/lag om ändring av lagen om dataskydd vid elektronisk kommunikation*) est entrée en vigueur en 2009. Dans le but d'éviter la fuite de secrets d'entreprise, la loi permet aux sociétés d'exercer un droit de regard sur les adresses avec lesquelles leurs salariés communiquent par courrier électronique ainsi que sur le type de pièces jointes. Le contenu des messages en lui-même ne peut cependant pas être contrôlé. En dépit des critiques qui ont été exprimées concernant l'incidence de cette loi sur la protection de la vie privée et des données à caractère personnel, la commission du droit constitutionnel du Parlement en a, dans son avis no. 29/2009, confirmé la constitutionnalité⁵⁴⁶. Au **Luxembourg**, la Commission nationale à la protection des données (CNDP) a publié un guide en ligne concernant la cybersurveillance sur le lieu de travail. Ce guide donne des informations au sujet des obligations légales, des droits et des responsabilités qui s'appliquent en la matière. Le site internet de la CNPD reprend bon nombre d'informations sur les différents types de cybersurveillance et renvoie, entre autres, à l'action des autres pays dans ce domaine, ainsi qu'au travail du groupe « article 29 ». Le guide comprend une demande d'autorisation préalable et des informations détaillées sur les modalités d'introduction d'une telle demande⁵⁴⁷. En **Slovaquie**, le Ministère de l'intérieur a adopté une ordonnance concernant certains aspects des systèmes de vidéosurveillance⁵⁴⁸. Ces évolutions mettent en évidence la nécessité de faire davantage le jour sur les implications, en matière de protection des données à caractère personnel, du recours aux nouvelles technologies et sur la meilleure manière possible de gérer ces implications.

9.1. Évolutions juridiques

Proposition de directive modifiée et arrêts de la Cour de justice

Le 25 novembre 2009, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, sur la base des propositions de la Commission présentées en 2007, une réforme des télécommunications qui comprend la directive sur les droits des citoyens

⁵⁴⁵ Loi fédérale sur la protection des données, paragraphe 32; Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 54 vom 19.8.2009, S. 2817.

⁵⁴⁶ <http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2009/20090024.pdf> (02.10.2009).

⁵⁴⁷ Site internet de la CNPD:

http://www.cnpd.lu/fr/autorisations/traitements_da/surveillance/index.html, and http://www.cnpd.lu/en/autorisations/demande_video/index.html (22.10.2009).

⁵⁴⁸ Slovaquie/vyhláška 332/2009 (14.08.2009).

(2009/136/CE)⁵⁴⁹ modifiant la directive 2002/22/CE concernant le service universel et les droits des utilisateurs au regard des réseaux et services de communications électroniques, la directive 2002/58/CE concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques) et le règlement (CE) no. 2006/2004 relatif à la coopération entre les autorités nationales chargées de veiller à l'application de la législation en matière de protection des consommateurs. Les amendements renforcent la transparence et le contrôle des utilisateurs en ce qui concerne le respect de la vie privée et la protection des données personnelles dans le secteur des communications électroniques, et améliorent également l'application des règles par les autorités compétentes.

La Cour de justice de l'UE s'est prononcée à titre préjudiciel sur l'interprétation de l'article 12, point a), de la directive sur la protection des données⁵⁵⁰. Selon la Cour, l'article 12, point a), de la directive impose aux États membres de prévoir un droit d'accès à l'information sur les destinataires ou les catégories de destinataires des données ainsi qu'au contenu de l'information communiquée non seulement pour le présent, mais aussi pour le passé. Il appartient toutefois aux États membres de fixer un délai de conservation de cette information ainsi qu'un accès corrélatif à celle-ci qui constituent un juste équilibre entre, d'une part, l'intérêt de la personne concernée à protéger sa vie privée, notamment au moyen des voies d'intervention et de recours prévues par la directive 95/46, et, d'autre part, la charge que l'obligation de conserver cette information représente pour le responsable du traitement. Selon les termes employés par la Cour:

« Une réglementation limitant la conservation de l'information sur les destinataires ou les catégories de destinataires des données et le contenu des données transmises à une durée d'un an et limitant corrélativement l'accès à cette information, alors que les données de base sont conservées beaucoup plus longtemps, ne saurait constituer un juste équilibre des intérêts et obligation en cause, à moins qu'il ne soit démontré qu'une conservation plus longue de cette information constituerait une charge excessive pour le responsable du traitement. Il appartient à la juridiction nationale d'effectuer les vérifications nécessaires. »⁵⁵¹

Dans l'affaire C-155-07, il a été demandé à la Cour de livrer une interprétation de la directive de 1995 relative à la protection des données, dans le cadre d'une procédure civile opposant un fournisseur d'accès à l'internet et une société de gestion collective des droits d'auteur cherchant à obtenir, par voie d'une décision judiciaire, le nom d'un abonné à partir de l'adresse IP d'un internaute

⁵⁴⁹ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32009L0136:FR:NOT> (JO L 337 du 18.12.2009, p. 11)

⁵⁵⁰ Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (JO 1995 L 281, p. 31).

⁵⁵¹ Affaire C-553/07, *Rijkeboer*, 7 mai 2009.

soupçonné d'atteinte au droit d'auteur. La Cour a jugé que « le droit communautaire, notamment l'article 8, paragraphe 3, de la directive 2004/48/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au respect des droits de propriété intellectuelle, lu en combinaison avec l'article 15, paragraphe 1, de la directive 2002/58/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 juillet 2002, concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (directive vie privée et communications électroniques), ne s'oppose pas à ce que les États membres établissent une obligation de transmission à des personnes privées tierces de données à caractère personnel relatives au trafic pour permettre d'engager, devant les juridictions civiles, des poursuites contre les atteintes au droit d'auteur ». Dans son arrêt, la Cour a indiqué que les directives 2000/31, 2001/29, 2004/48 et 2002/58 n'exigent pas des États membres qu'ils mettent en place, dans une situation similaire au litige principal, une obligation de communiquer les données personnelles afin de garantir une protection efficace du droit d'auteur dans le contexte d'une affaire civile. L'arrêt précise de plus que:

« Le droit communautaire exige que les États membres, lors de la transposition des directives 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil, du 8 juin 2000, relatives à certains aspects juridiques des services de la société de l'information, et notamment du commerce électronique, dans le marché intérieur (« directive sur le commerce électronique »), 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, 2002/58 et 2004/48, veillent à se fonder sur une interprétation de celles-ci qui permette d'assurer un juste équilibre entre les différents droits fondamentaux en présence. Par ailleurs, les autorités ainsi que les juridictions des États membres doivent, lors de la mise en œuvre des mesures de transposition desdites directives, non seulement interpréter leur droit national d'une manière conforme à ces dernières, mais également veiller à ne pas se fonder sur une interprétation de ces directives qui entrerait en conflit avec les droits fondamentaux ou avec les autres principes généraux du droit communautaire, tels que le principe de proportionnalité. »⁵⁵²

Droit d'auteur, conservation des données et vie privée

Dans la foulée de cet arrêt préjudiciel, la Cour suprême **autrichienne** s'est prononcée, en juillet 2009, sur la question de savoir si un fournisseur d'accès à l'internet était tenu de divulguer le nom et l'adresse d'un utilisateur auquel une adresse IP dynamique a été attribuée pendant un temps donné s'il pèse à l'encontre dudit utilisateur des soupçons raisonnables d'atteinte au droit d'auteur⁵⁵³. La Cour a conclu qu'en dépit du droit de recevoir des informations

⁵⁵² Affaire C-557/07, *LSG-Gesellschaft zur Wahrnehmung von Leistungsschutzrechten GmbH c. Tele2 Telecommunication GmbH*, ordonnance du 19 février 2009.

⁵⁵³ Autriche/Court suprême (OGH)/4 Ob 41/09x (14.7.2009); disponible à l'adresse <http://www.ris.bka.gv.at/> (19.01.2010).

sur l'abonné aménagé à l'article 87, point b) de la loi sur le droit d'auteur, la législation autrichienne n'offrait aucune base juridique permettant de justifier la conservation d'un journal des adresses IP attribuées et que, donc, dans l'état actuel des choses, l'ISP n'était ni obligé ni même autorisé à transmettre les informations convoitées, même s'il venait à en disposer par voie de conservation illégale. Il reste à déterminer si cette solution survivra à la transposition de la directive 2006/24/CE sur la conservation des données.

En **Suède**, la nouvelle loi relative à l'application des droits de propriété intellectuelle transposant la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2009. Elle donne aux titulaires de droits d'auteur la possibilité de s'adresser aux tribunaux pour obtenir l'identification de personnes impliquées dans des téléchargements illégaux. Cela signifie que les fournisseurs d'accès à l'internet peuvent être forcés par la justice de livrer des données au sujet de leurs clients visés par une enquête pour atteinte au droit d'auteur⁵⁵⁴.

La requête de l'**Irlande** pour annuler la directive sur la conservation des données (2006/24/CE) au motif qu'elle n'a pas été adoptée sur le fondement d'une base juridique appropriée a été rejetée par la Cour européenne de justice⁵⁵⁵. Sa transposition a été retardée par plusieurs États membres. La Commission a entamé des procédures d'infraction contre l'**Autriche**, l'**Irlande**, la **Grèce** et la **Suède**, et a obtenu des arrêts favorables de la CJUE contre ces États membres. Dans certains États membres, la transposition de la directive dans le droit national a été remise en question en raison des doutes qui persistent quant aux implications de la conservation des données en ce qui concerne le droit au respect de la vie privée et la protection des données à caractère personnel. En **Roumanie**, dans le cadre d'un procès intenté par une ONG contre une société de télécommunications pour atteinte à la vie privée⁵⁵⁶, la Cour constitutionnelle a jugé la transposition de la directive inconstitutionnelle dans son intégralité⁵⁵⁷. Fait intéressant en **Autriche**, en avril 2009, l'Institut fédéral Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme⁵⁵⁸ s'est vu confier par le ministère des transports, de l'innovation et de la technologie l'élaboration d'un projet de loi transposant en droit national la directive 2006/24/CE sur la conservation des données, le but étant de trouver une manière de transposer la directive qui interfère le moins possible avec les droits fondamentaux des utilisateurs. En **Allemagne**, la Cour constitutionnelle

⁵⁵⁴ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9338/a/85366> (04.05.2009).

⁵⁵⁵ La Cour européenne de Justice a jugé que la Directive sur la conservation des données est valable comme une mesure du marché intérieur (par vote à la majorité qualifiée) plutôt que comme une affaire pénale (qui requièrent l'unanimité). Voir l'affaire C-301/06, *Irlande c. Parlement européen et Conseil de l'Union européenne*, arrêt du 10 février 2009.

⁵⁵⁶ Roumanie/Curtea Constituțională, Dossier 788D de la Cour constitutionnelle roumaine, disponible à l'adresse: <http://www.ccr.ro/sedinte/8septembrie.pdf> (30.09.2009).

⁵⁵⁷ <http://www.mondonews.ro/Legea-298-de-stocare-a-datelor-telefonice-ajunge-la-CCR+id-5439.html> (07.09.2009).

⁵⁵⁸ <http://bim.lbg.ac.at/> (09.10.2009).

fédérale a également été saisie pour juger de la conformité avec la constitution allemande de la loi nationale mettant en œuvre la directive sur la conservation des données; l'arrêt a été rendu le 2 mars 2010. La Cour a déclaré inconstitutionnelle la loi nationale sur la conservation des données sous sa forme actuelle⁵⁵⁹.

En **Irlande**, la loi sur les communications (conservation des données) adoptée en 2009 par le Parlement et visant à transposer la directive 2006/24/CE a été publiée au mois de juillet. Ce projet de loi oblige les sociétés de télécommunications et les fournisseurs d'accès à l'internet de conserver des données sur les communications. Elle est relativement controversée, et ce sur deux fronts différents. Premièrement, les opposants à la loi considèrent que la conservation des données constitue une atteinte majeure à la vie privée. Deuxièmement, le législateur fait peser sur les fournisseurs de services l'obligation d'assurer la gestion et la sécurité des données, ce qui pourrait entraîner des coûts significatifs qui, au final, pourraient être répercutés sur les utilisateurs. Au titre du projet de loi, les données relatives aux communications téléphoniques peuvent être conservées pendant deux ans et celles relatives aux communications par l'internet pendant un an.

La protection des données dans le cadre d'enquêtes criminelles et d'opérations de surveillance

Plusieurs évolutions peuvent être notées concernant l'utilisation de données à caractère personnel dans le cadre d'enquêtes criminelles et de procédures pénales. Il est probable que l'on assiste, au **Danemark**, à une modification des règles relatives à la conservation par la police des profils ADN et des empreintes digitales des personnes acquittées, dans la foulée de l'arrêt rendu en 2008 par la CEDH dans l'affaire *S. et Marper c. Royaume-Uni*. En **Allemagne**, la Cour constitutionnelle fédérale a jugé inconstitutionnelle la conservation, sur la base de l'article 81 septies du code de procédure pénal (*Strafprozessordnung*, ou StPO), de l'empreinte génétique⁵⁶⁰ de contrevenants condamnés, sans prise en compte suffisante du droit de ces personnes de disposer comme elles l'entendent de leurs données personnelles, conformément à l'article 1, premier paragraphe, de la Loi fondamentale, lu en combinaison avec son article 2, premier paragraphe⁵⁶¹. En **Irlande**, la loi relative à la surveillance dans le cadre d'enquêtes pénales adoptée en 2009 fixera, pour la première fois, un cadre juridique autorisant le recours à du matériel de surveillance lors des procès d'affaires pénales. La loi prévoit qu'une surveillance exercée en secret peut être utilisée comme pièce à conviction auxiliaire en vue d'étayer d'autres éléments

⁵⁵⁹ Voir: BVerfG, 1 BvR 256/08 du 2 mars 2010, Paragraphe n° 1 - 345, disponible à l'adresse : http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100302_1bvr025608.html

⁵⁶⁰ Autrement dit l'ADN.

⁵⁶¹ Communiqué de presse <http://www.bundesverfassungsgericht.de/pressemittelungen/bvg09-062.html> (22.10.2009); et voir: http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20090522_2bvr028709.html (22.10.2009).

de preuve directe renvoyant à des chefs d'accusation pénaux, ou comme unique pièce à conviction pour le motif de conspiration.

En **Suède**, une nouvelle loi sur la surveillance est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle autorise l'Office de radiocommunications de la défense nationale à placer sous surveillance toutes les communications internationales passant par le téléphone ou l'internet. Ce fait a été dénoncé par les groupes de défense des libertés civiles⁵⁶². Des modifications ont été apportées à la loi en octobre 2009 pour n'autoriser les écoutes de la part de l'office que sur demande du gouvernement ou de l'armée, moyennant une autorisation de justice dans tous les cas et tant que cela reste limité à des cas exceptionnels⁵⁶³. Au **Portugal**, certains s'alarment de l'adoption d'une loi rendant obligatoire l'intégration de dispositifs électroniques aux plaques d'immatriculation de tous les véhicules afin de mieux lutter contre le vol de véhicules (*car-jacking*)⁵⁶⁴.

9.2. Bonnes pratiques

En **Irlande**, un instrument d'audit de la protection des données (*Data Protection Audit Resource*) a été mis sur pied⁵⁶⁵. Cet outil, qui se veut simple, a été conçu dans le but de permettre aux organisations détenant des données personnelles de procéder à une autoévaluation de leur niveau de conformité par rapport à la loi sur la protection des données. En avril, le Commissaire irlandais à la protection des données a également publié des lignes directrices à l'intention des mêmes organisations sur ce qu'il convient de faire en cas de perte de données à caractère personnel.

Dans certains États membres, il existe une incertitude quant à l'applicabilité en matière de vidéosurveillance des règles générales relatives à la protection des données, en particulier lorsque les images ne sont pas conservées. En **Espagne**, l'Agence espagnole de protection des données (*Agencia Española de Protección de Datos*) a élaboré un guide pratique comprenant des recommandations sur la vidéosurveillance, poussée par la véritable multiplication des réclamations des citoyens concernant la vidéosurveillance au

⁵⁶² <http://www.regeringen.se/sb/d/8670/a/78367> (Le projet de loi gouvernemental sur les renseignements de l'armée adapté (*En anpassad försvarsunderrättelseverksamhet*, 2006/07:63)) (10.05.2009).

⁵⁶³ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/11977/a/126990#126990> (13.10.2009).

⁵⁶⁴ <http://www.cantinhodoemprego.com/index.php/uteis/outros/583-dispositivo-electronico-de-matricula-em-todos-os-veiculos-automoveis-chip.html> (15.12.2009).

⁵⁶⁵ Irlande/Bureau du Commissaire à la protection des données (2009) *The Data Protection Audit Resource*, disponible à l'adresse: www.dataprotection.ie/documents/enforcement/AuditResource.pdf (26.09.2009).

cours des dernières années. En 2008, l'agence a mené plus de 365 inspections portant sur ce point⁵⁶⁶.

En mai 2009, la Commission a adopté une recommandation sur la mise en œuvre de principes de protection de la vie privée et des données pour des applications fonctionnant avec l'identification par radiofréquence⁵⁶⁷. Cette recommandation demande aux États membres de s'assurer que l'industrie mette au point un cadre de protection des données et de la vie privée et le soumette à l'aval du Groupe de travail « article 29 ». Elle demande également des mesures visant à fournir des informations transparentes sur les applications RFID, et définit les principes d'usage de cette technologie dans le contexte de vente au détail.

⁵⁶⁶ https://www.agpd.es/portalweb/canaldocumentacion/publicaciones/common/pdfs/guia_videovigilancia.pdf (01.10.2009).

⁵⁶⁷ http://ec.europa.eu/information_society/policy/rfid/documents/recommendationonrfid2009.pdf

Conclusions

La directive sur l'égalité raciale

L'année 2010 marque les 10 ans de l'adoption de la directive sur l'égalité raciale. Le moment est donc opportun de voir comment l'information recueillie pour ce rapport annuel éclaire la mise en œuvre de la directive et son impact.

Sur une note positive, les États membres qui avant l'an 2000 n'avaient mis en place ni législation pour combattre la discrimination raciale ni organisation offrant de l'aide aux victimes possèdent maintenant les deux. Dans certains de ces pays, des cas de discrimination ont été poursuivis en justice pour la première fois. L'Eurobaromètre spécial sur la discrimination dans l'UE en 2009 révèle que le niveau de connaissance des citoyens de leurs droits en matière de discrimination ou de harcèlement a augmenté dans certains États membres. Selon les résultats du projet de recherche de la FRA en 2009 sur l'impact de la directive sur l'égalité raciale et la perception des partenaires sociaux, un grand nombre de personnes interrogées considérait que la directive les a aidé de manière significative pour sensibiliser à l'égalité ethnique sur leur lieu de travail.

Néanmoins, les faits et données chiffrées fournis par les groupes de collecte d'informations de l'Agence au cours de l'année 2009 révèlent des faiblesses récurrentes dans l'application de la directive. Certains États membres ont été lents à adopter la législation nécessaire au niveau national pour se conformer à la directive et plusieurs ont même reçu des « avis motivés » de la Commission pour cause de transposition insatisfaisante de la directive. La directive sur l'égalité raciale exige que tous les États membres désignent un organisme de promotion de l'égalité de traitement qui apporte une aide indépendante aux personnes victimes d'une discrimination. Malgré cette exigence légale, à la fin de l'année 2009, un État membre ne disposait toujours pas d'un organisme de promotion de l'égalité opérationnel. Dans d'autres États membres, les organismes ne fonctionnent que depuis peu et n'ont donc pas eu le temps d'agir efficacement. Pour finir, dans beaucoup d'États membres ces organismes manquent souvent de ressources ou de pouvoir effectif.

Cela pourrait expliquer en partie les raisons pour lesquelles en 2009, comme les années précédentes, le nombre des plaintes officielles enregistrées pour discrimination était plutôt faible. L'enquête EU-MIDIS de la FRA dont les résultats ont été publiés en 2009 a révélé que la majorité des victimes n'ont pas déclaré auprès des organismes compétents les incidents de discrimination qu'elles ont vécus. Dans la plupart des cas, l'absence de déclaration officielle des incidents s'explique par le sentiment des victimes que signaler leurs expériences de discrimination servirait à peu de chose. De plus, l'enquête a

montré que la plupart des victimes ignoraient l'existence d'un organisme auprès duquel elles pouvaient signaler leurs expériences de discrimination.

En 2009, l'enquête par entretien de la FRA des représentants du patronat et des syndicats sur les perceptions et la pratique de la directive sur l'égalité raciale a montré que certains des personnes interrogées avaient une connaissance très limitée des organismes œuvrant pour l'égalité et qu'ils n'avaient aucun contact avec ceux-ci. Selon les résultats du même sondage, certains employeurs et représentants des syndicats pensent que la discrimination raciale est un faux problème dans leur pays et ne mérite pas d'attention particulière. Chose intéressante, un phénomène similaire a été révélé dans un autre projet de recherche de la FRA en 2009 portant sur le racisme dans le sport⁵⁶⁸. Les entretiens avec des représentants des fédérations sportives, les organisations des athlètes ainsi que des ONG ont montré que des représentants dans certains États membres nient l'existence du problème de racisme dans le sport et ne voient ainsi pas la nécessité d'agir. (Seuls 10 États membres étaient dotés de systèmes d'observations relativement bons afin d'enregistrer l'occurrence des incidents racistes dans le sport, tandis que six États membres ne collectaient aucune donnée.) Les résultats de ces deux projets de recherche sont en contraste avec ceux de l'enquête EU-MIDIS ; cette dernière a montré que la majorité des sondés parmi tous les groupes de minorités et migrants déclarait subir couramment des discriminations raciales.

- Si l'on considère tout à la fois le nombre réduit des plaintes identifiées en 2009, les résultats de l'enquête EU-MIDIS, l'Eurobaromètre spécial sur la discrimination de 2009 et les entretiens avec les représentants des partenaires sociaux et des sportifs, il est évident que les États membres doivent accorder plus d'importance au rôle de diffusion de l'information concernant les dispositions de la directive sur l'égalité raciale⁵⁶⁹ ainsi qu'à l'aptitude générale et à l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité. Manifestement, la fonction de sensibilisation de la directive est déficiente et une attention plus soutenue doit y être apportée.

Les crimes racistes

Les violences et crimes racistes demeurent problématiques dans les États membres. Comme les années précédentes, la qualité des données rassemblées sur le sujet des crimes racistes au sein de l'UE dans le courant de l'année 2009 montre des disparités importantes d'un État membre à l'autre. Par conséquent, toute comparaison des chiffres entre États membres semble relativement vaine. Toutefois, les comparaisons de l'évolution de certaines tendances dans le temps au sein des États membres s'avèrent plus utiles et démontrent l'existence d'un problème persistant, voire parfois croissant. Par exemple, seuls six États membres recueillent des données de justice criminelle consistantes pour

⁵⁶⁸ FRA (2010) *Racisme et discrimination ethnique dans le sport dans l'Union européenne*
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne (prochainement).

⁵⁶⁹ Article 10 de la Directive 2000/43/CE.

permettre une comparaison des tendances en matière de crimes antisémites. Selon ces données, la tendance était à la hausse dans cinq de ces États membres entre 2001 et 2008. Entre 2007 et 2008 cependant, la tendance était à la baisse dans quatre de ces pays membres et à la hausse dans deux. Une conclusion importante de l'enquête EU-MIDIS concerne le fait que les attaques racistes ne doivent pas uniquement être cataloguées comme un problème lié à des auteurs de droite et extrémistes, mais qu'elles constituent plutôt des crimes « ordinaires » perpétrés par des auteurs « ordinaires », tels que les habitants du quartier. L'enquête formule toutefois une conclusion inquiétante: une minorité non négligeable d'auteurs ont été identifiés comme étant des membres des forces de police ou d'autres agents de l'État.

La nécessité pour les États membres de transposer la décision-cadre du Conseil⁵⁷⁰ sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal avant la fin de l'année 2010 devrait entraîner une amélioration de la collecte de données relatives aux crimes racistes. À mesure que ce processus d'amélioration se poursuivra, celui-ci devrait se solder dans un premier temps par une augmentation du nombre d'incidents enregistrés. Ainsi, pendant cette période, l'augmentation du nombre d'incidents enregistrés dans le cadre des crimes racistes résultera davantage de l'amélioration du système de collecte de données que d'une véritable augmentation du nombre de cas. Ce phénomène peut être comparé à celui qui a été décrit au Chapitre 1 en ce qui concerne les plaintes pour discrimination déposées aux organismes chargés des questions d'égalité, dans le cadre desquelles la réglementation européenne a incité les États membres à mettre en place de meilleurs systèmes d'enregistrement et d'intervention pour les plaintes de discrimination, si bien que l'augmentation initiale du nombre de plaintes enregistrées refléterait davantage le meilleur fonctionnement du nouveau système qu'une augmentation effective du nombre de cas.

- À la suite des améliorations apportées aux systèmes de collecte de données, la pertinence des statistiques relatives aux crimes racistes devrait s'améliorer au fil des années. Entretemps, en 2010, dans la perspective de la mise en œuvre prochaine de la décision-cadre 2008/913/JAI, la FRA planche sur la cartographie exhaustive de la jurisprudence pénale et la collecte de données de la société civile en matière de délits racistes et haineux au sein de l'UE. Les résultats de cette analyse mettront en évidence les lacunes dans les données et souligneront les domaines dans lesquels les États membres devraient être incités à prendre des mesures en vue d'améliorer leurs systèmes.

Législation discriminatoire

Un des thèmes récurrents dans les rapports annuels de la FRA concerne le problème de la « discrimination juridique », qui fait référence aux lois dont les effets peuvent être considérés comme étant discriminatoires à l'égard des non-

⁵⁷⁰ 2008/913/JAI.

nationaux. Comme les années précédentes, des cas ont été recensés cette année dans lesquels des obstacles juridiques et administratifs empêchent l'accès des non-nationaux (résidents légaux) à des offres d'emploi et ce, généralement dans le cadre d'emplois dans le secteur public. Par exemple, dans certains pays, des infirmières résidentes légales de longue durée se sont vu refuser des opportunités d'emploi ou de promotion dans le secteur des soins de santé parce qu'elles ne possédaient pas la citoyenneté d'un État membre de l'UE. De nombreux autres exemples figurent dans le rapport comparatif 2010 de la FRA sur la discrimination raciale en matière d'emploi⁵⁷¹. Toutefois, comme indiqué dans la section 4.2.6, plusieurs exemples de décisions juridiques allant à l'encontre de la discrimination sur la base de la nationalité ont été enregistrés en 2009, dont certaines au niveau national et une qui a été rendue par la CouEDH.

Même si les directives en matière d'égalité ne couvrent pas les différences de traitement découlant du statut juridique des ressortissants de pays tiers, force est de constater que la pratique de la discrimination sur la base de la nationalité est de plus en plus souvent contestée et ce, non seulement parce qu'un traitement différent sur la base de la nationalité peut, dans certaines circonstances, constituer une forme de discrimination indirecte fondée sur la race, l'origine ethnique ou la religion. Plusieurs développements ont vu le jour dans l'optique de réduire les restrictions fondées sur la nationalité, comme la directive 2003/109/CE du Conseil relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée. Depuis son entrée en vigueur, les ressortissants de pays tiers résidents de longue durée ont le droit d'accéder aux emplois publics sur un pied d'égalité avec les citoyens de l'UE⁵⁷². Toutefois, le Rapport annuel 2007 de la FRA a montré qu'au sein même d'un pays, il peut y avoir des arrêts contradictoires de la Cour en ce qui concerne le type d'emplois auxquels l'accès peut être légitimement restreint⁵⁷³.

Un rapport de l'UE de 2009 comparant les instruments juridiques dans ce domaine arrive à la conclusion suivante: « les différences de traitement fondées sur la nationalité sont de plus en plus souvent considérées comme suspectes dans le droit international relatif aux droits de l'homme », ce qui implique que la situation des ressortissants de pays tiers résidant légalement dans les États membres de l'UE devrait faire l'objet d'un rapprochement plus étroit avec celle des ressortissants d'autres États membres de l'UE⁵⁷⁴. De surcroît, le rapport comparatif 2010 de la FRA sur la discrimination raciale dans les emplois conclut que, dans une perspective de cohésion sociale, il est préférable, pour l'ensemble de la société, que le plus grand nombre possible de résidents

⁵⁷¹ FRA (2010), *Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and Discrimination in the 27 Member States of the European Union*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

⁵⁷² Journal officiel de l'Union européenne, directive 2003/109/CE, article 11.

⁵⁷³ FRA (2007) *Annual Report 2007*, Vienne : FRA, p. 63 et suivantes.

⁵⁷⁴ *Liens entre Migration et Discrimination*, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination/Olivier de Schutter, Commission européenne, Luxembourg 2009, p. 6.

bénéficie d'un statut juridique sûr et ait accès aux droits et aux ressources élémentaires⁵⁷⁵.

- Les États membres ne doivent pas établir ni conserver de différences de traitement entre ressortissants de pays tiers et ressortissants d'autres États membres de l'UE en matière d'accès aux opportunités d'emploi dans le secteur public sauf si ces différences peuvent être justifiées comme étant légitimes dans le cadre de la poursuite d'objectifs légitimes et considérées comme étant raisonnables et proportionnés à la réalisation de cet objectif.

Exploitation extrême

Les lois en matière d'immigration établissent une hiérarchie juridique entre citoyens et non-citoyens et répartissent ces derniers en une multitude de statuts bénéficiant chacun de droits différents⁵⁷⁶. Les personnes ayant un statut précaire présentent une vulnérabilité plus importante face à la discrimination et à l'exploitation dans les emplois ainsi que dans d'autres domaines de la vie socio-économique⁵⁷⁷. Le rapport annuel de cette année décrit de nombreux exemples d'exploitation extrême de travailleurs immigrés dénoncés au cours de l'année, qui a souvent été rendue possible en raison de leur vulnérabilité juridique et qui les amène à travailler en violation des règlements en matière de travail, à recevoir un salaire inférieur à ce qui est convenu dans les conventions collectives, à travailler pendant de longues heures dans des conditions insalubres et ce, sans avoir droit aux congés maladie. Les travailleurs irréguliers sont soumis aux conditions les plus éprouvantes. Comme indiqué dans la section 6.1.1, la directive « sanctions » de 2009 ne constitue peut-être pas une garantie très satisfaisante contre l'exploitation de travailleurs irréguliers, mais des développements positifs dans le cadre de la lutte contre ce type d'abus dans le marché du travail ont été enregistrés dans plusieurs États membres.

La concentration de travailleurs migrants employés dans des situations d'exploitation et vivant dans des conditions sordides peut découler d'attitudes racistes et à la fois les inciter. Début 2010 en Italie, des dizaines de travailleurs agricoles migrants principalement africains furent impliqués dans des manifestations de protestation et des altercations avec la police et les habitants de la localité de Rosarno, au Sud de la Calabre, à la suite d'attaques perpétrées par des jeunes blancs armés de carabines à air comprimé. Des propriétés furent endommagées et des dizaines de personnes blessées⁵⁷⁸. Ces événements rappellent les émeutes espagnoles en 2000 à El Ejido, une petite ville d'Andalousie qui fut secouée par trois jours d'incendies et de violences à

⁵⁷⁵ FRA (2010), *Migrants, Minorities and Employment – Exclusion and Discrimination in the 27 Member States of the European Union*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, section 5.1.

⁵⁷⁶ FRA (2010), *Migrants, minorities and employment – Exclusion and discrimination in the 27 Member States of the European Union*, Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne.

⁵⁷⁷ FRA (2005) *Rapport annuel 2005 – Partie 2*, Vienne : FRA, p. 35.

⁵⁷⁸ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8447990.stm>

l'encontre de travailleurs agricoles immigrés (souvent irréguliers), qui travaillaient et vivaient dans la ville dans des conditions épouvantables.

La FRA a mis en place ou envisage de mettre en place des recherches relatives à plusieurs aspects des migrants irréguliers. Une de ces recherches prendra la forme d'un projet à grande échelle relatif à la situation en matière de droits fondamentaux des migrants irréguliers au sein de l'UE et un autre projet consistera en une étude de l'accès aux soins de santé pour les migrants irréguliers menée dans 10 États membres de l'UE.

- Les États membres devraient utiliser pleinement les possibilités offertes par la directive « sanctions » qui oblige les États membres à définir les conditions auxquelles ils peuvent accorder des titres de séjour temporaires, à l'instar de ce qui existe pour les victimes de la traite des êtres humains en vertu de la directive 2004/81⁵⁷⁹. Les États membres devraient créer des mécanismes efficaces pour le dépôt de plaintes par le biais desquels les ressortissants de pays tiers pourraient porter plainte directement ou par le truchement de tierces parties agréées telles que les syndicats ou d'autres associations.

Le droit d'asile, l'immigration et l'intégration des migrants

En matière d'asile, d'immigration et d'intégration, le rapport de cette année a mis en lumière plusieurs sujets de préoccupation en 2009. Concernant les derniers développements relatifs à la rétention avant expulsion, décrits à la section 6.1 de ce rapport, il est à noter que les États membres sont tenus d'achever le processus de transposition de la directive « retour » en 2010. Si la mise en œuvre de cette directive se fait dans le plein respect des droits fondamentaux, la directive « retour » pourrait se révéler un instrument très utile permettant de répondre à un certain nombre de préoccupations actuelles relatives aux normes de traitement des ressortissants de pays tiers lors des procédures de retour.

En matière de rétention avant expulsion, il existe des alternatives à la rétention qui permettent notamment de ne pas avoir nécessairement recours à la privation de liberté. Ces diverses mesures incluent le devoir de remettre son passeport et ses documents de voyage, les restrictions de séjour ou les exigences de déclaration. Comparées à la privation de liberté, ces alternatives sont moins intrusives.

- Si l'on tient compte du principe de proportionnalité et que l'on considère que la privation de liberté devrait être le dernier recours, l'Agence encourage les

⁵⁷⁹ Les délits en question constituant la base pour l'octroi de la résidence se rapportent spécifiquement aux cas dans lesquels les employés sont le plus souvent exposés à l'exploitation (art. 9 (1) (c) – conditions de travail particulièrement abusives ; art. 9 (1)(e) – emploi d'un mineur), alors que les autres infractions figurant à l'art. 9 de la liste sont sanctionnées pour d'autres motifs.

États membres à introduire dans leur législation nationale des règles claires relatives aux alternatives à la rétention comprenant des procédures permettant de s'assurer que l'on n'opte pour la rétention que si l'application de mesures moins coercitives n'est pas suffisante.

La vulnérabilité des enfants et la nécessité de les impliquer

L'année 2009 marque le 20^e anniversaire de l'adoption de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant. En vertu de la convention, est considéré comme un enfant, toute personne âgée de moins de dix-huit ans (sauf si, en vertu de la loi applicable à cet enfant, ce dernier atteint la majorité plus tôt). Or, malgré le droit de chaque enfant d'être entendu, que le Comité des droits de l'enfant a interprété catégoriquement cette année, pour la plupart, les enfants ont été traités comme des « objets » de prises de décision « adultes ». Leurs opinions n'ont souvent pas été prises en considération, ni écoutées et l'intérêt supérieur de l'enfant n'est souvent pas pris en compte. Une étude menée par la FRA a montré qu'il existe d'importantes disparités, non seulement en ce qui concerne la capacité des systèmes juridiques et sociaux des États membres de l'UE à intégrer les opinions des enfants, mais également dans leur capacité à fournir le matériel de base ainsi que le soutien et les conditions juridiques qui permettraient de faire connaître et de protéger au mieux leurs intérêts. Des compléments adéquats à la capacité juridique limitée des enfants, ou des conseils juridiques adéquats concernant la protection des intérêts de base de l'enfant, par exemple, font souvent défaut, ce qui empêche les enfants de bénéficier de la protection de base dont ils ont besoin. L'initiative visant à établir une procédure de communications au titre de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant pourrait aider à souligner les difficultés auxquelles sont confrontés les enfants dans le cadre de la protection de leurs droits.

Par ailleurs, l'accent placé sur la prévention des infractions, approche suivie par la proposition de la Commission en faveur d'une décision-cadre du Conseil sur la lutte contre l'exploitation sexuelle des enfants et la pédopornographie, par exemple, constitue un autre aspect important en vue de garantir la protection. Cependant, la recherche d'un équilibre entre le respect des divers aspects de protection des droits de l'homme qui y sont liés et le respect des droits des adultes, tout en garantissant une attention particulière pour les vulnérabilités spécifiques des enfants en matière de jouissance des droits de base, demeure un défi particulièrement difficile à relever pour la majorité des politiques de l'UE. La déclaration dans le Programme de Stockholm selon laquelle les droits des enfants concernent toutes les politiques de l'UE et que ceux-ci doivent être systématiquement et stratégiquement pris en considération en vue de garantir une approche intégrée, représente un des principaux défis pour les actions politiques de l'UE dans les années à venir. En outre, ce défi est rendu plus complexe encore par la nécessité de s'assurer que les points de vue des enfants concernant leurs besoins en matière de protection soient intégrés et pris en

considération lors du développement et de la mise en œuvre de systèmes de protection.

Il convient également de souligner l'importance de la participation des enfants dans le cadre des « soins » administrés aux enfants. Les institutions sociales ne devraient pas uniquement faire office d'organisme de « placement » des enfants, mais devraient également s'assurer que les points de vue des enfants soient entendus et favoriser leur participation. L'importance des soins en établissements résidentiels pour les enfants en dehors des « soins institutionnalisés » traditionnels ainsi que l'importance de la transition d'un système de soins « institutionnels » à un système « basé sur la communauté » ont été largement soulignées dans le rapport du groupe d'experts ad hoc sur ce sujet mentionné dans le présent rapport.

- Par conséquent, il convient d'espérer que les développements institutionnels, tant au niveau de l'UE qu'à celui des États membres, évolueront dans le sens de la création de cadres spécifiques pour les enfants, favorisant ainsi la participation des enfants et que les institutions nationales de protection des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité et les médiateurs pour les enfants renforceront leurs capacités en matière de protection plutôt que de les revoir à la baisse. Les soins prodigués aux enfants dans les établissements résidentiels devraient s'affranchir de leur tendance à l'isolation et à la dépersonnalisation dans les grandes « institutions de soins » pour se rapprocher de soins plus personnalisés et basés sur la communauté.

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

Le développement rapide des technologies et l'échange extensif de données à caractère personnel ont donné lieu à de nombreuses initiatives aussi bien au niveau régional qu'international. L'objectif principal de ces initiatives est de reconsidérer le cadre juridique actuel sur la protection des données et de renforcer la protection de la vie privée. L'UE a joué un rôle important en pilotant l'introduction et le développement de lois nationales sur la protection des données dans un certain nombre de régimes juridiques de ses États membres. Le programme de Stockholm a de nouveau réaffirmé l'engagement de l'Union pour la protection des données. Viviane Reding, vice-présidente de la Commission européenne, a mis l'accent dans son discours du 28 janvier 2010, lors de la journée de la protection des données, sur l'importance extrême de la protection des données pour l'UE. La commissaire Reding a demandé à ce que l'on s'assure que les données personnelles soient protégées contre toute utilisation non-autorisée et que les citoyens aient le droit de décider de la façon dont leurs données étaient traitées.

La directive sur la conservation des données visant à conserver des données de connexion à des fins d'enquête, de détection et de poursuites d'infractions

graves a connu des développements importants. Au niveau de l'UE, la Cour européenne de justice a confirmé que la base juridique sur laquelle la directive avait été adoptée en 2006 était appropriée. Par ailleurs, la Commission a lancé une procédure d'infraction contre plusieurs États membres et a obtenu des jugements favorables de la CJUE contre ceux-ci. Au niveau des États membres, les cours constitutionnelles de Roumanie et d'Allemagne ont déclaré que leurs lois nationales permettant d'appliquer la directive relative à la conservation des données étaient inconstitutionnelles.

- L'étude juridique réalisée par la FRA en 2010 sur l'évaluation des mesures de protection des données et les institutions concernées propose une analyse de la directive relative à la protection des données. Cette analyse comparative a permis d'identifier des défis et de formuler des avis sur base de ses résultats. Le manque d'indépendance de plusieurs autorités chargées de la protection des données ainsi que l'absence de ressources financières adéquates et de personnel ainsi que la non-application du système de protection des données constituent les principaux défis auxquels doivent faire face ces autorités. Pour la FRA, des garanties pour une application effective de la protection des données sont fondamentales pour qu'il y ait dissuasion et pour éviter la violation de la protection des données. Insister davantage sur l'application permettrait également de convaincre la population que les questions relatives à la protection des données sont prises au sérieux. Sur la base des résultats de ce rapport et considérant l'importance croissante de la protection des données à l'ère numérique au développement rapide qui est la nôtre, la FRA poursuivra ses travaux dans le domaine de la protection des données.

La discrimination fondée sur l'orientation sexuelle

Le rapport annuel de l'année dernière décrivait les deux principales études publiées par la FRA en 2009 sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et soulignait, entre autres, les imperfections et incohérences de la législation visant à protéger les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT) des discriminations et comment ces discriminations affectaient leur vie. La plupart de ces questions sont toujours d'actualité de sorte que cette année, le rapport annuel peut faire état à la fois d'évolutions positives et négatives dans l'UE et les différents États membres.

Le nombre d'États membres de l'UE qui interdisent la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans des domaines allant bien au-delà de l'emploi, couvrant en totalité ou en partie ceux prévus par la directive sur l'égalité raciale a continué à croître ainsi que le nombre d'organismes pour l'égalité qui incluent cette dimension dans leur mandat. Cependant, la hiérarchisation des fondements des discriminations n'a pas été retirée de la législation européenne et des difficultés apparaissent avec l'adoption d'une directive qui remédierait à cette situation et traiterait tous les fondements des discriminations de façon égale, à l'instar de la Charte des droits fondamentaux. La situation en évolution au

niveau national rend tout retard dans l'adoption de la proposition d'une directive « transversale » particulièrement insoutenable.

- La FRA réitère sa demande pour un droit égal à un traitement égal et, par conséquent, son soutien à une directive « transversale » pour tous les fondements de la discrimination couverts par l'article 19 du traité sur le fonctionnement de l'UE.

Partenaires de même sexe

En 2009, en Suède, en Autriche et en Slovénie, des actions du gouvernement et des décisions juridiques ont renforcé les droits des partenaires civils de même sexe. En revanche, en Italie, en Lituanie ou en Roumanie, on a assisté à des actions et des jugements allant dans la direction inverse. Ces évolutions peuvent avoir des implications sur la jouissance des droits de libre circulation pour les époux et les partenaires, tels que reconnus par la législation européenne, et illustrent les difficultés que les couples de même sexe rencontrent pour être traité comme une famille sous la législation et les pratiques actuelles au niveau des États membres et de l'UE.

- La FRA appelle l'UE et les États membres à englober dans la définition de « membre de la famille » le partenaire de même sexe, qu'il soit marié, enregistré ou engagé dans une union de fait. Cela est particulièrement important dans le cadre de la libre circulation des citoyens de l'UE et du regroupement familial des ressortissants de pays tiers et il s'agit d'un domaine où la discrimination intersectionnelle n'est pas traitée.

Discours homophobes et crimes haineux

En 2009 également, il y a eu des tentatives pour restreindre substantiellement la possibilité d'exprimer et de diffuser des informations sur l'homosexualité, comme par exemple en Lituanie. Criminaliser la diffusion de l'information sur l'homosexualité et les questions relatives aux LGBT empêcherait tout message ou événement public, provoquant une restriction induite aux droits à un traitement égal et à la liberté d'expression.

Les crimes ou discours haineux font encore l'objet de différentes approches et peu de progrès ont été réalisés dans ce domaine. Quelques initiatives au niveau local traitent du problème d'un point de vue pragmatique mais il existe encore une conceptualisation inquiétante de la criminalisation des incidents homophobes qui voit, par exemple, l'introduction de « circonstances aggravantes » pour des délits haineux envers des personnes LGBT comme un privilège accordé à certains.

- Un grand nombre de personnes LGBT adopte une stratégie d'« invisibilité » par peur de réactions homophobes, transphobes et discriminatoires. Dans une stratégie de « survie », les personnes LGBT ont tendance à se fondre dans la normalité sociale de l'hétérosexualité dans l'espace public, afin d'éviter

d'être exposé à des propos haineux ou à la violence. Afin de contrer « l'invisibilité » de la population LGBT, il conviendrait d'adopter des mesures efficaces et harmonisées contre les discours homophobes et la violence et de développer des outils permettant de faciliter les dénonciations et l'enregistrement des incidents.

Discrimination contre les personnes transgenres

Pour ce qui est de la position relative aux personnes transgenres, la situation d'incertitude juridique dans les systèmes juridiques nationaux demeure et la mise en œuvre complète de la législation européenne actuelle sur l'égalité de traitement est encore douteuse pour cette population. Les personnes transgenres font l'objet d'une stigmatisation et marginalisation sociale importante et sont exclues du marché du travail. La position des personnes transgenres demeure critique dans tous les États membres qui ne reconnaissent pas encore juridiquement la nouvelle identité des personnes transgenres et transsexuelles.

- La correcte mise en œuvre de la directive «refonte» sur le genre devrait être étroitement contrôlée afin de s'assurer que les États membres traitent efficacement la discrimination contre les personnes transgenres. Inclure parmi les autres interdits la discrimination fondée sur l'identité de genre dans la directive sur les biens et services serait une évolution à saluer dans les efforts visant à clarifier les définitions existantes.

Le handicap

Le rapport annuel fait référence plusieurs fois aux droits des personnes handicapées, y compris aux actions positives de promotion de la participation des personnes handicapées dans la vie publique, au développement des capacités des organisations actives dans le domaine et pour finir aux activités liées à l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies. L'entrée en application de la convention en 2008 a ouvert la voie à la protection, la promotion et l'observation des droits des personnes handicapées. Le 26 novembre 2009, le Conseil de l'Union européenne a décidé d'approuver⁵⁸⁰, « le plus vite possible » cette convention afin que l'UE en devienne une partie.

La convention établit le handicap comme une question non pas sociale, mais relevant des droits de l'homme et de la loi. Dans la lettre de la convention, les personnes handicapées ne sont pas perçues comme receveurs passifs d'une politique sociale, mais en tant que titulaires de droits, exerçant leurs droits activement et décidant du meilleur pour eux-mêmes. Par conséquent, l'un des messages clés de la convention est que les personnes handicapées ne sont pas objets mais sujets et devraient être traitées avec respect et dignité.

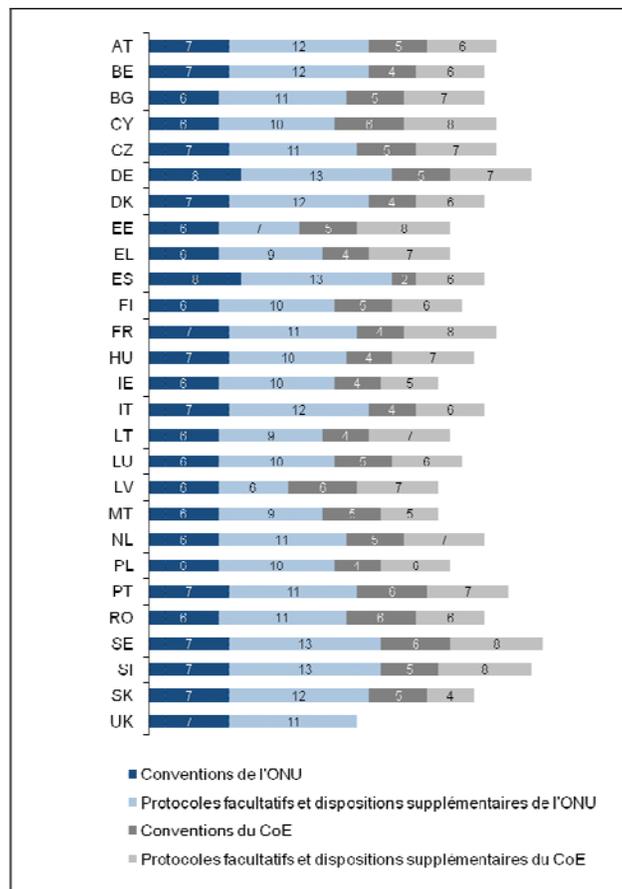
⁵⁸⁰ Voir : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:023:0035:0061:FR:PDF>.

La convention reflète une stratégie relative au handicap qui combine la lutte contre la discrimination, l'égalité de chances et les mesures d'inclusion active. Elle identifie aussi les domaines qui doivent être adaptés pour que les personnes handicapées puissent exercer leurs droits, et les domaines dans lesquels la protection de leurs droits doit être renforcée du fait de leur abus quotidiens. L'un des messages clés sous-jacents de la convention est la présomption de la capacité d'auto-détermination et le droit à une vie indépendante, qui y est associé.

- Dans l'esprit de la convention, la partie clé du projet de la FRA portant sur le handicap en 2010 se concentrera sur ce qui permet aux personnes ayant une déficience intellectuelle et des problèmes de santé mentale de vivre de façon indépendante.

Annexe 1: Instruments internationaux des droits de l'homme

Figure A1: Sélection d'instruments internationaux des droits de l'homme ratifiés dans l'UE27, par pays



Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel (États parties et acceptation de diverses dispositions facultatives dans les conventions, telles que les plaintes individuelles et des États ainsi que les procédures d'enquête) des États membres de l'UE à une sélection de neuf conventions de l'Organisation des Nations Unies (ONU)⁵⁸¹ et à quatre conventions du Conseil de l'Europe (CoE)⁵⁸².

⁵⁸¹ Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR), Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (CAT), Convention relative aux droits de l'enfant (CRC), Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille (ICRMW), Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées (ICPED), Convention relative aux droits des personnes handicapées (ICRPD).

⁵⁸² La Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH), incluant les huit protocoles optionnels, la Charte sociale européenne (CSE), la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (CCPMN), la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (CELRM), la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CEPT) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CLTEH).

Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel des États membres de l'UE aux conventions de l'ONU et du CoE

Tableau A1: Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel des États membres de l'UE à une sélection de neuf conventions de l'Organisation des Nations Unies*

Pays	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	
<i>Nombre de conventions ratifiées</i>	19	19	17	16	18	19	13	16	18	21	15	17	16	19	12	15	16	15	17	16	18	17	17	20	21	20	18	
ICERD	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICERD - Plaintes individuelles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
ICCPR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - Plaintes des États	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	X	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICCPR - OP1 (plaintes individuelles)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X
ICCPR - OP2 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICESCR - OP	X	S	X	X	X	X	X	S	X	X	X	X	X	S	X	X	S	X	S	X	S	X	S	S	S	S	X	X
CEDAW	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDAW - OP	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDAW - Procédure d'enquête	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - OP	S	S	X	✓	✓	✓	✓	S	✓	✓	X	X	S	S	X	X	S	✓	S	✓	S	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - Plaintes des Etats	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - Plaintes individuelles	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CAT - Procédure d'enquête	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Pays	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK
CRC	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC - OP1 (conflit armé)	✓	✓	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRC - OP2 (prostitution)	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ICRMW	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ICPED	s	s	s	s	x	s	x	s	✓	✓	s	x	s	s	x	s	s	s	s	x	s	s	s	s	✓	s	x
CRPD	✓	✓	s	s	✓	✓	s	s	s	✓	s	✓	s	✓	s	s	s	s	s	s	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓
CRPD - OP (plaintes individuelles)	✓	✓	s	s	s	x	x	s	s	✓	x	✓	x	✓	x	s	s	s	x	x	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓

✓ = Etat partie / applicable - s = signé - x = non signé

Notes : * États parties et acceptation de diverses dispositions facultatives dans les conventions, telles que les plaintes individuelles et des États ainsi que les procédures d'enquête.⁵⁸³

⁵⁸³ Voir supra, note de bas de page 1.

Tableau A2: Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel des États membres de l'UE à une sélection de conventions du Conseil de l'Europe, par pays*

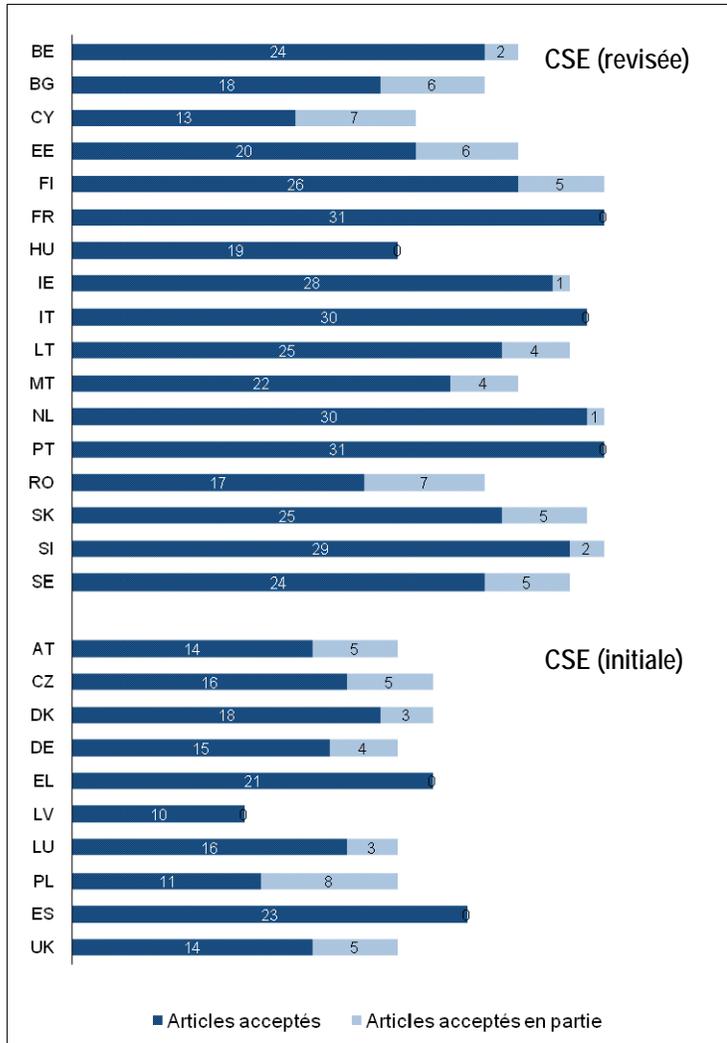
Pays	AT	BE	BG	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	
<i>Nombre de conventions ratifiées</i>	9	8	10	12	9	10	9	12	9	8	7	10	11	10	7	9	9	9	11	8	10	11	10	12	10	12	7	
CEDH	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH P1 (propriété, éducation, etc)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH P4 (interdiction de peine de prison pour dette, etc)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s
CEDH P6 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH P7 (appel en matière pénale)	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗
CEDH P12 (discrimination)	s	s	✗	✓	s	✗	s	✓	✗	s	s	s	s	s	✗	✓	✗	✓	✗	s	✓	✓	s	s	✓	✗	✗	
CEDH P13 (peine de mort)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH P14 (système de contrôle)	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEDH P14bis	s	✗	✗	s	✗	✓	✗	✗	s	✗	✗	s	✓	✗	✗	✗	s	✗	✗	s	✗	s	s	✓	s	✓	✗	
ESC (rev)**	s	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	✓	s	s	✓	✓	✓	s	✓	s	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	s
ESC Prot. Plaintes collectives**	s	✓	✓	✓	s	s	s	✓	✓	s	✓	s	✓	✓	s	s	s	s	✓	s	✓	✓	s	s	✓	s	✓	s
FCNM	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CRML	✓	✗	✗	✓	✓	✓	✗	✓	s	✓	✗	✓	✗	s	✗	✗	✓	s	✓	✓	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CEPT	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
CLTEH	✓	✓	✓	✓	✗	✓	s	s	✓	s	s	s	s	s	✓	s	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	s	✓

✓ = Etat partie / applicable - s = signé - ✗ = non signé

Note: *Les conventions du Conseil de l'Europe dans le domaine des droits de l'homme inclut la CEDH et ses protocoles facultatifs, la Charte sociale européenne, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention européenne pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CEPT) et la Convention du Conseil de l'Europe sur la lutte contre la traite des êtres humains (CLTEH). **Tous les États membres sont États parties de la version originale de la Charte sociale européenne (ESC).

Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel des États membres de l'UE aux dispositions de la Charte sociale européenne

Figure A2 : Adoption des dispositions de la Charte sociale européenne dans l'UE27, par pays



Pour les pays qui n'ont pas encore ratifié la Charte révisée, l'adoption des dispositions de la Charte initiale (y compris son protocole additionnel) a été prise en compte.

« Les états doivent accepter au moins 6 des 9 articles du noyau dur de la Charte : articles 1 (droit au travail) , 5 (droit syndical), 6 (droit de négociation collective), 7 (droits des enfants et des adolescents à la protection), 12 (droit à la sécurité sociale), 13 (droit à l'assistance sociale et médicale), 16 (droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique), 19 (droits des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance) et 20 (droit à l'égalité des chances et des traitements en matière d'emploi et de profession, sans discrimination fondée sur le sexe) et choisir un nombre supplémentaires d'articles ou de paragraphes auxquels ils sont liés.

Le nombre total des articles et des paragraphes numérotés ne doit pas être inférieur à 16 articles ou à 63 paragraphes numérotés. » (voir: www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/default_FR.asp?)

Tableau A3: Vue d'ensemble du niveau d'engagement formel des États membres de l'UE aux différentes dispositions de la Charte sociale européenne, par pays

Pays	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	MT	NL	PT	RO	SK	SI	SE	AT	CZ	DK	DE	EL	LV	LU	PL	ES	UK
Nombre d'articles adoptés	24	18	13	20	26	31	19	28	30	25	22	30	31	17	25	29	24	14	16	18	15	21	10	16	11	23	14
Art. 1 - Droit au travail	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 2 - Droit à des conditions de travail équitables	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	1/2	✓	1/2	✓	✓	×	✓	1/2	✓	1/2
Art. 3 - Droit à la sécurité et à l'hygiène dans le travail	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
Art. 4 - Droit à une rémunération équitable	✓	1/2	×	1/2	1/2	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	1/2	1/2	1/2	✓	×	1/2	1/2	✓	1/2
Art. 5 - Droit syndical	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 6 - Droit de négociation collective	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	×	✓	1/2	1/2	✓	✓
Art. 7 - Droit des enfants et des adolescents à la protection	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	✓	×	1/2	✓	×	✓	1/2	✓	1/2
Art. 8 - Droit des travailleuses à la protection de la maternité	✓	✓	1/2	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	1/2
Art. 9 - Droit à l'orientation professionnelle	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 10 - Droit à la formation professionnelle	✓	×	✓	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	1/2	✓	×	✓	1/2	✓	✓
Art. 11 - Droit à la protection de la santé	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 12 - Droit à la sécurité sociale	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	1/2
Art. 13 - Droit à l'assistance sociale et médicale	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓
Art. 14 - Droit au bénéfice des services sociaux	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	✓	✓
Art. 15 - Droit des personnes handicapées à l'autonomie, à l'intégration sociale et à la vie de la communauté	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
Art. 16 - Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 17 - Droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique	✓	1/2	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Art. 18 - Droit à l'exercice d'une activité lucrative sur le territoire des autres Parties	✓	1/2	1/2	×	✓	✓	×	✓	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	1/2	1/2	✓	✓	1/2	✓	✓	✓	×	✓	1/2	✓	✓
Art. 19 - Droit des travailleurs migrants et de leurs familles à la protection et à l'assistance	1/2	×	✓	✓	1/2	✓	×	✓	✓	1/2	×	1/2	✓	1/2	1/2	✓	✓	1/2	1/2	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓
Art. 20 - Droit à l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi, sans discrimination fondée sur le sexe	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×
Art. 21 - Droit à l'information et à la consultation	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	×	✓	×	×	×	✓	×

Pays	BE	BG	CY	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LT	MT	NL	PT	RO	SK	SI	SE	AT	CZ	DK	DE	EL	LV	LU	PL	ES	UK
Art. 22 - Droit de prendre part à la détermination et à l'amélioration des conditions de travail et du milieu du travail	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	X	X	✓	X	
Art. 23 - Droit des personnes âgées à une protection sociale	X	X	X	X	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	X	✓	X	X	✓	X	
Art. 24 - Droit à la protection en cas de licenciement	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X									
Art. 25 - Droit des travailleurs à la protection de leurs créances en cas d'insolvabilité de leur employeur	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Art. 26 - Droit à la dignité au travail	½	✓	X	X	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓										
Art. 27 - Droit des travailleurs ayant des responsabilités familiales à l'égalité des chances et de traitement	X	½	½	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	½	✓	✓	½	½	✓	✓										
Art. 28 - Droit des représentants des travailleurs à la protection dans l'entreprise et facilités à leur accorder	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Art. 29 - Droit à l'information et à la consultation dans les procédures de licenciements collectifs	✓	✓	X	✓	✓	✓	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓										
Art. 30 - Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale	✓	X	X	X	✓	✓	X	✓	✓	X	X	✓	✓	X	✓	✓	✓										
Art. 31 - Droit au logement	X	X	X	X	✓	✓	X	X	✓	½	X	✓	✓	X	X	✓	✓										

✓ = adopté - ½ = partiellement adopté - X = non adopté

AT, CZ, DK, DE, EL, LV, LU, PL, ES, UK n'ont pas encore ratifié la Charte sociale révisée. Les articles 20 à 23 correspondent aux articles 1 à 4 du protocole additionnel à la Charte sociale initiale.

Annexe 2: Noms et codes de pays

AT	Autriche
BE	Belgique
BG	Bulgarie
CY	Chypre
CZ	République tchèque
DE	Allemagne
DK	Danemark
EE	Estonie
EL	Grèce
ES	Espagne
FI	Finlande
FR	France
HU	Hongrie
IE	Irlande
IT	Italie
LT	Lituanie
LU	Luxembourg
LV	Lettonie
MT	Malte
NL	Pays-Bas
PL	Pologne
PT	Portugal
RO	Roumanie
SE	Suède
SI	Slovénie
SK	Slovaquie
UK	Royaume-Uni

Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

Rapport Annuel 2010

Prétirage

2010 - 189 pp, - 21 x 29.7 cm

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, 2010

Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source

Design: FRA - Vienna

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

information@fra.europa.eu

<http://fra.europa.eu>

