

# **Du principe vers la pratique**

Evaluation de la législation relative à la discrimination raciale  
et ethnique dans différents Etats membres de l'UE

**Auteurs:**

**Maria Miguel Sierra (Introduction & Conclusions)**

**Marianne Gratia, MRAX (Belgique)**

**Lucie Brocard, ENAR France (France)**

**Dick Houtzager, LBR (Pays-Bas)**

**Paul Lappalainen (Suède)**

**Sarah Isal, The Runnymede Trust (Royaume-Uni)**

Traduction de l'anglais (préface, textes sur les Pays Bas, la Suède, le Royaume Uni): Dominique Barbier

Correctrice d'épreuves: Maria Miguel Sierra

Imprimé et mise en page par Color Impact (Bruxelles)

Juin 2001

Publication du Réseau Européen contre le Racisme (ENAR)  
avec le soutien financier de la Commission Européenne (DG "EMPL")

## Préface

L'adoption de la Directive du Conseil 2000/43/CE 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 constitue un jalon déterminant dans la lutte contre le racisme européen.

Toutefois, une législation pénalisant la discrimination pour motifs de race et d'origine ethnique existe d'ores et déjà dans plusieurs Etats membres de l'UE. Au cours de ces dernières années, des victimes de racisme, organismes judiciaires et militants ont pu ressentir son impact positif ou parfois même négatif sur la lutte contre le racisme.

La publication que vous ouvrez ici vous présente une introduction à la législation nationale d'une sélection d'Etats membres de l'UE et une évaluation du succès rencontré par la mise en œuvre de ces lois. Cette publication a pour objectif d'identifier les lacunes présentes dans la législation existante.

Le compte à rebours de la transposition de l'Article 13 dans les législations nationales a maintenant commencé. Tous les pays de l'UE doivent avoir finalisé leur travail pour juillet 2003. C'est dans l'intention d'évaluer et de tirer le meilleur profit de l'expérience actuelle de la législation nationale qu'ENAR a rassemblé ces informations. Cette initiative devrait vous aider, en votre qualité de représentants d'ONG agissant pour la lutte contre le racisme, à éviter les lacunes observées et à remédier aux faiblesses dont peuvent souffrir les démarches de lobbying que vous menez en faveur de l'exécution de l'Article 13. La transposition de l'Article 13 nous offre une chance unique: une législation puissante constitue une première étape et est certes d'une importance cruciale mais l'exécution correcte de la loi le sera plus encore. Nous devons tous nous assurer que les institutions et organismes impliqués appliquent la loi et montrent par ces moyens que le racisme n'est pas un fait acceptable.

Nous devons avoir connaissance de l'expérience – bonne ou mauvaise – vécue dans d'autres pays afin d'accroître la qualité des demandes que nous adressons aux décideurs politiques et d'apporter une contribution constructive et utile à ce processus d'exécution.

Les ONG ont un rôle effectif à jouer jusqu'à la finalisation de la transposition de l'Article 13 et au-delà de celle-ci.

*Vera Egenberger*  
*Directrice d'ENAR*

## Table des matières

	page
<b>Introduction</b>	<b>4</b>
<b>Chapitre I - Effectivité de la législation antiraciste en Belgique</b>	<b>5</b>
1. Introduction	5
2. L'incitation à la haine raciale	6
3. L'appartenance à un groupement ou à une association qui prône la discrimination, la haine ou la violence raciale	8
4. L'accomplissement de certains actes	8
5. Discrimination commise dans l'exercice de ses fonctions par un fonctionnaire ou un officier public	12
6. Les activités racistes sur Internet	14
7. Connaissance et emploi par les victimes potentielles de la législation antiraciste	14
8. Difficultés d'application de la loi	14
9. Associations ou institutions qui peuvent ester en justice pour faire appliquer la loi contre le racisme	15
<b>Chapitre II - Le système français de lutte contre les discriminations</b>	<b>17</b>
1. Introduction	17
2. La répression de la discrimination dans la loi française	17
3. Les mesures institutionnelles participant d'une stratégie de prévention de la discrimination	25
<b>Chapitre III - L'égalité de traitement aux Pays-Bas</b>	<b>27</b>
1. Introduction	27
2. La législation existante	27
3. Droit européen: l'article 13 du Traité et la Directive d'égalité raciale	34
4. Conclusions	35
<b>Chapitre IV - Exécution de la législation antiraciste en Suède</b>	<b>37</b>
1. Introduction et contexte historique	37
2. Législation suédoise relative à la discrimination raciale et ethnique	39
3. L'ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique et le Conseil national pour l'intégration	42
4. Connaissance de la législation par les plaignants potentiels	44
5. Difficultés concrètes relatives à l'application	45
6. Nécessité d'adaptation de la législation existante aux situations non encore couvertes	47
<b>Chapitre V - La lutte contre la discrimination raciale au Royaume-Uni</b>	<b>48</b>
1. Introduction	48
2. Nécessité d'une meilleure application: de la Loi sur les relations raciales à la Loi (d'amendement) sur les relations raciales	49
3. Application de la Loi (d'amendement) sur les relations raciales (RR(A)A)	50
4. Les vides juridiques de la RR(A)A	53
5. Conclusions	56
<b>Conclusions</b>	<b>58</b>

## Introduction

(*Maria Miguel Sierra, Directrice adjointe d'ENAR*)

Depuis juillet 2000, l'UE s'est dotée d'une directive qui harmonise au niveau des 15 états membres le niveau de protection des personnes victimes de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Les états membres doivent prendre toutes les mesures pour se mettre en conformité avec la directive au plus tard le 19 juillet 2003.

L'étape de transposition est cruciale pour différentes raisons: tout d'abord, elle est l'occasion d'une évaluation des mesures qui existent déjà au niveau national. La plupart des pays de l'UE sont dotés d'un arsenal plus ou moins important de mesures permettant de lutter contre le racisme, néanmoins, ces mesures ne sont pas toujours adaptées à la réalité ou ne sont pas correctement appliquées. Un préalable à la mise en conformité de la législation nationale avec la directive européenne devrait être une évaluation de la législation nationale déjà en vigueur.

Par ailleurs, la transposition est l'occasion d'aller au-delà de ce qui est inscrit dans la directive. En effet, la directive établit un minimum commun qui doit être respecté par les 15 états membres, cependant rien n'empêche le législateur national d'instaurer un niveau de protection plus élevé notamment en élargissant le champ d'application de la directive aux domaines non couverts.

Dans la présente publication nous nous penchons sur la législation en vigueur dans cinq pays: la Belgique, la France, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni. Ces pays ont de nombreuses années d'expérience en matière de lutte contre racisme et plus particulièrement une expérience en matière de législation.

Il nous a paru intéressant d'analyser le contenu de ces différentes législations et son application concrète. C'est pourquoi nous avons demandé aux différents auteurs de présenter brièvement les différentes lois en vigueur dans les différents pays, d'en faire une évaluation, d'en souligner les principales lacunes et de mettre en avant les adaptations nécessaires à une plus grande effectivité, et ce plus particulièrement à la lumière de la directive européenne.

Nous espérons que les expériences présentées ici

seront utiles aux différentes organisations membres d'ENAR dans les 15 pays de l'UE. Certains pays se sont dotés d'une législation antiraciste de manière récente et disposent par conséquent de moins d'éléments d'appréciation quant à ce qu'il conviendrait ou non d'inclure, d'adapter, d'améliorer au niveau national à l'occasion de la transposition de la directive.

Des concepts tels que la discrimination indirecte, les représailles, le harcèlement ne font pas encore partie du vocabulaire juridique en matière de lutte contre le racisme dans plusieurs pays. Les organismes de promotion de l'égalité de traitement, qui selon la directive doivent être mis sur pied dans les 15 états membres, sont inexistant dans nombre d'entre eux. C'est pourquoi nous invitons nos lecteurs à s'inspirer de certaines mesures, pratiques, dispositions, mentionnées dans la présente publication, qui pourraient être adaptées au niveau national.

Une protection efficace des victimes de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique dépendra en grande mesure de la correcte interprétation et mise en place de la directive, c'est pourquoi il est impératif que le processus de transposition soit accompagné par les organisations qui contribuent à la lutte contre le racisme dans l'UE. Cet accompagnement devrait consister dans la formulation de propositions concrètes sur la manière d'incorporer la directive au niveau national et sur la manière de renforcer et d'améliorer la législation en vigueur et de surveillance du processus de transposition.

Il convient de rappeler que la directive (art.12) invite les états membres à encourager le dialogue avec les organisations non gouvernementales en vue de promouvoir l'égalité de traitement. Dans certains pays, des consultations avec les ONG ont été organisées, il conviendrait que cela se fasse dans les 15 états membres afin que les organisations non gouvernementales puissent mettre en avant leurs préoccupations et formuler leurs propositions.

La présente publication se veut être une contribution aux travaux visant à une mise en œuvre satisfaisante de la directive.

# Chapitre I

## Effectivité de la législation antiraciste en Belgique

(Marianne Gratia, MRAX, Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie)

Plusieurs instruments juridiques de droit interne répriment l'incitation à la haine raciale. Nous commencerons par les citer avant de nous concentrer sur certaines dispositions de la première loi citée:

- La loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie
- La loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis pendant la seconde guerre mondiale par le régime national-socialiste allemand.<sup>1</sup>

Nous allons examiner ici dans quelle mesure la loi du 30 juillet 1981 permet une mise en œuvre effective d'une politique de prévention et de répression de la discrimination, en nous basant, d'une part, sur la jurisprudence rendue en la matière et, d'autre part, sur notre expérience en tant qu'association dont l'objet social s'identifie pour partie aux fins des textes mentionnés. Nous aurons également égard aux implications que pourront avoir sur l'effectivité de la législation antiraciste les deux Directives Européennes du 29 juin 2000 et du 17 octobre 2000 relatives à l'égalité de traitement qui sont ou seront en partie transposées dans le droit interne.<sup>2</sup>

### 1. Introduction

Avant toutes choses, il est utile de préciser ce que couvre le terme "**discrimination**" au sens du texte qui sera le plus étudié ici: la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie.

1° Dans cette loi, il y a lieu d'entendre par "discrimination", toute distinction, exclusion, restriction ou préférence ayant pour effet ou pour but de détruire, de compromettre ou de limiter la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans des domaines politique, économique, social ou culturel ou dans tout autre domaine de la vie sociale.

"Pour effet ou pour but": on peut ainsi considérer que la loi sanctionne tant les discriminations directes que les discriminations indirectes; c'est-à-dire quand une pratique apparemment neutre est susceptible d'introduire un désavantage particulier pour des personnes. Afin d'éviter des difficultés d'interprétation, il aurait sans doute été plus prudent de reprendre le terme (et la définition) de "discrimination indirecte" telle que définie dans la Directive 2000/43/CE.<sup>3</sup>

2° Les discriminations visées sont celles fondées sur la race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique ou la nationalité d'une personne.

Cependant, l'avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme remplace le mot "race" par l'expression "d'une prétendue race". Cette adaptation de la terminologie de la loi vise à ne plus donner une légitimité indue à la croyance qu'il existe des races humaines. L'insertion de la nationalité comme base de discrimination constitue une avancée par rapport au texte de la directive 2000/43/CE.

Cependant, cet avant-projet, dans le but de donner une cohérence législative des différentes bases de discrimination a supprimé, parmi l'énumération des cinq bases de discrimination, le terme "nationalité".

Cette harmonisation recherchée risque d'avoir pour effet de diminuer la portée de la loi puisque la publicité donnée à l'intention de recourir à la discrimina-

<sup>1</sup> D'autres textes de droit interne concernent plus particulièrement les groupements d'extrême-droite. A ces différents textes, il faut ajouter les articles 10, 11 (non-discrimination) et 150 de la Constitution (correctionnalisation des délits de presse à caractère raciste).

<sup>2</sup> Deux textes visant à améliorer la législation relative à la lutte contre les discriminations sont actuellement en discussion; il s'agit d'un avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme et la xénophobie et d'une proposition de loi tendant à lutter contre les discriminations. Nous y aurons égard dans la suite.

<sup>3</sup> Directive 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 que nous appellerons, pour plus de facilités, "Directive 2000/43/CE".

tion, à la haine ou à la violence en raison de la nationalité de la victime n'est plus mentionnée dans les dispositions. Le commentaire des articles précise que le concept utilisé d' "origine nationale ou ethnique" est large et contient également nationalité.

Il est à craindre que cette précaution soit insuffisante. En effet, si les termes de la loi sont clairs, le juge ne recourra pas nécessairement à l'analyse des commentaires des articles. Or la Directive relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique précise que "la mise en œuvre de la présente directive ne peut justifier une régression par rapport la situation existant dans chaque état membre".

Les discriminations basées sur la langue dans laquelle s'exprime une personne ou une communauté ou sur les convictions politiques ne sont pas incluses dans le champ d'application de la loi du 30 juillet 1981, ni prévues dans les modifications législatives proposées en matière de lutte contre les discriminations. Or, ces discriminations, principalement celles fondées sur la langue, peuvent tenir lieu de substitut à des discriminations racistes ou xénophobes. Les discriminations basées sur les convictions religieuses ou philosophiques ont par contre été introduites dans la dernière version de la proposition de loi contre les discriminations.

## 2. L'incitation à la haine raciale

1. *L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie* punit quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal:

- 1° incite à la discrimination, à la haine, à la violence à l'égard d'une personne, en raison de sa race, de sa couleur, de son ascendance ou de son origine nationale ou ethnique.
- 2° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal, incite à la discrimination, à la ségrégation, à la haine ou à la violence à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres, en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance ou de l'origine nationale ou ethnique de ceux-ci ou de certains d'entre eux.
- 3° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal, donne une publicité

à son intention de recourir à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard d'une personne en raison de sa race, de sa couleur, de son ascendance, de son origine ou de sa nationalité.

- 4° Quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal, donne une publicité à son intention de recourir à la discrimination, à la haine, à la violence ou à la ségrégation à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres en raison de la race, de la couleur, de l'ascendance, de l'origine, ou de la nationalité de ceux-ci ou de certains d'entre eux.

Cette disposition ne réprime pas l'opinion raciste mais l'incitation en public (dans les circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal), à la haine, à la violence à l'égard d'une personne ou d'un groupe en raison de sa race, de sa couleur. Les deux premières infractions de cet article traitent de l'incitation, les deux suivantes de l'intention. La différence entre le mot "intention" et "incitation" peut être difficile à percevoir. Mais ces quatre infractions sont des délits d'intention; il faut que le prévenu ait eu la volonté d'inciter à une réaction de haine ou de discrimination.

Dans son arrêt du 19 mai 1993, la Cour de cassation a précisé que l'article 1<sup>er</sup>, 2° et 3° de la loi du 30 juillet 1981 n'exige pas que cette incitation ait pour but la commission d'un acte précis de racisme ou de xénophobie par une personne ou un public déterminé.

**La difficulté d'application de cet article réside**, d'une part, dans la circonstance que la preuve de l'intention n'est pas facile à rapporter et, d'autre part, dans la nécessité de ne pas opérer de confusion entre l'injure et les infractions visées à l'article 1<sup>er</sup>.

Concernant la preuve de l'intention de pratiquer une discrimination, elle peut être rapportée par la démonstration que la discrimination se manifeste de différentes manières, même si l'auteur des propos conteste avoir eu une intention de discrimination. Ainsi, la mention sur une affiche d'un appartement à louer que le propriétaire "n'entend pas louer à des musulmans ou à ceux qui parlent arabe" tombera notamment sous le coup de l'art. 1<sup>er</sup> de cette loi. Cependant, deux décisions de justice ont conclu que la phrase "Tout le monde est le bienvenu (sauf les bougnouls)" contenue sur une invitation à un bal diffusée aux membres

d'une association ne permet pas d'établir à suffisance l'intention discriminatoire.

D'autre part, d'autres exemples tirés de la jurisprudence illustrent la confusion entre l'injure et l'infraction visée à l'article 1<sup>er</sup>, exemples dans lesquels le juge déduit de la constatation d'une injure raciste l'existence d'une incitation à la discrimination ou à la haine raciale.

La solution consisterait à compléter la loi du 30 juillet 1981 par le délit de diffamation et celui d'injure à caractère raciste.

L'avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme, actuellement encore en discussion, pallie pour partie à cette lacune. Une des dispositions de cet avant-projet introduit un terme tiré de la législation allemande, "motif abject", et érige le motif abject en circonstance aggravante de certains crimes ou délits, étant entendu que l'intention raciste entre dans le champ d'application de la notion de motif abject (suivant la jurisprudence allemande.)

Une liste limitative de crimes et délits sont concernés par cette disposition; parmi ceux-ci est comprise l'injure. La diffamation n'est par contre pas visée. Ainsi, l'injure simple tombera dans le champ d'application de la loi du 30 juillet 1981. Actuellement, elle n'est punissable que s'il est démontré qu'elle a été commise en vue d'inciter autrui à la haine raciste. L'infraction de harcèlement figure également dans cette liste d'infractions; la Belgique se conformera ainsi à la Directive 2000/43/CE.

Il est cependant à regretter qu'en vertu de la disposition proposée, l'intention raciste ne constitue une circonstance aggravante que de certaines infractions.

Nous pouvons nous interroger sur les motifs de cette limitation. En effet, un grand nombre d'infractions peuvent avoir été commises notamment sur base de considérations racistes. Certains craignent que l'inscription d'une disposition générale érigeant le motif abject en circonstance aggravante de tous les crimes et délits aboutisse à des dérives. Nous ne comprenons pas cette frilosité. Si certaines infractions ne sont jamais commises avec une intention raciste, cette circonstance aggravante ne leur sera tout simplement jamais appliquée.

Nous avons vu que l'incitation à la discrimination doit avoir un caractère public. Elle doit donc être faite dans des lieux publics, dans des lieux accessibles à un nombre limité de personnes, dans un lieu quelconque en présence de témoins, soit encore par des écrits faisant l'objet d'une diffusion publique (exposer ou vendre), ou des écrits envoyés ou communiqués à plusieurs personnes. Ainsi, ne sont pas visés par la loi, la possession d'insignes nazis dans un domaine privé ni l'envoi de lettres anonymes à une personne précise dont le contenu est raciste.

En ce qui concerne l'incitation à la discrimination raciale par la voie de la presse, la modification de l'article 150 de la Constitution, par la loi du 7 mai 1999, a mis fin à l'impunité de fait dont jouissent les auteurs de délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie.

En effet, avant l'entrée en vigueur de la loi du 7 mai 1999, de tels délits relevaient de la compétence de la Cour d'assises. Si des poursuites étaient entamées contre une personne pour incitation à la discrimination raciale et qu'un des moyens utilisés pour inciter à la haine était un écrit, le tribunal correctionnel considérait souvent qu'il s'agissait d'un délit de presse et se déclarait incompétent au profit de la Cour d'assises. Cependant, celle-ci ne fut jamais constituée pour de tels délits et aucune décision judiciaire n'avait été rendue en cette matière avant la modification constitutionnelle.

Le nouveau texte de l'article 150 stipule que "le jury est établi en toutes matières criminelles et pour les délits politiques et de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie."

Il aurait été toutefois plus cohérent de faire relever des juridictions correctionnelles tous les délits de presse. En effet, si un écrit viole à la fois la loi du 30 juillet 1981 ou la loi du 23 mars 1995 et une contient une diffamation ordinaire, le tribunal se déclarera incompétent, en vertu des règles relatives à la connexité des infractions. Pour pallier cet inconvénient, il faudra entamer des poursuites pour l'aspect raciste de l'écrit uniquement ou déposer deux plaintes distinctes.

2. L'article 1<sup>er</sup> de la loi du 30 juillet 1981 tel qu'il est interprété par la jurisprudence, ne permet pas de réprimer le développement de thèse niant, ou minimisant grossièrement le génocide commis pendant le régime hitlérien.

Le législateur belge a donc décidé d'incriminer certains comportements et a adopté *la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l'approbation du génocide commis pendant le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale*.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi punit quiconque, dans l'une des circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal, nie, minimise grossièrement, cherche à justifier ou approuve le génocide commis pendant la seconde guerre mondiale.

### 3. L'appartenance à un groupement ou à une association qui prône la discrimination, la haine ou la violence raciale

L'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 punit "quiconque fait partie d'un groupement ou d'une association qui, de façon manifeste et répétée, punit la discrimination ou prône celle-ci dans les circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal ou lui prête son concours".

L'infraction consiste également en un délit d'intention. Le législateur réprime là l'appartenance à un groupement ou à une association qui pratique la discrimination ou la prône ou encore lui prête son concours. C'est un prolongement de l'article 1<sup>er</sup> de la même loi.

Cet article n'est que très peu appliqué. Cela tient au nombre de conditions à remplir pour que l'infraction soit établie et à la difficulté de les prouver.

En effet, il faut que le groupement ou l'association ait commis un des délits visés aux articles 1, 2 et 2bis de la loi, de façon manifeste et répétée; ou la prône dans certaines conditions de publicité ("dans les circonstances indiquées à l'article 444 du code pénal").

De plus, il a parfois été ajouté par la jurisprudence une condition non prévue par cet article: que l'incitation à la haine raciale soit l'activité essentielle de l'association.

Pour que le groupement disparaisse, il faudrait que tous les participants soient condamnés; or, rares sont les condamnations intervenues pour infraction à cette disposition.

Le groupement, tel que visé par cet article, ne doit pas

nécessairement jouir de la personnalité juridique et le nombre de ses membres n'a pas d'importance. La personne est sanctionnable si elle appartient à une telle association ou lui prête son concours. Selon la doctrine, le fait de financer un tel groupement, d'y donner une conférence sont punissables. Il ne faut pas être un membre actif de l'association pour être sanctionné; il suffit d'être conscient des objectifs du groupement.

En vertu de l'article 3, des membres de mouvement "Forces nouvelles", qui ont participé un soir à une ratonnade organisée contre des nord-africains ont été condamnés sur base des articles 1 et 3 de la loi du 30 juillet 1981.

Souvent, on produit des publications du groupement pour prouver le caractère manifestement raciste de celui-ci. Avant la modification de l'article 150 de la Constitution, il arrivait souvent que le tribunal se déclare incompétent pour juger ces délits. Depuis la correctionnalisation du délit de presse à caractère raciste ou xénophobe, l'effectivité de l'article 3 a été renforcé.

Mais le caractère **manifeste** et **répété** de l'incitation à la haine raciale est difficile à prouver; les tribunaux interprètent cette condition restrictivement.

La difficulté de remplir cette condition peut entraîner des conséquences désastreuses. En effet, si une association dont l'objet social est la lutte contre le racisme tente une action contre une personne sur base de l'article 3 de la loi du 30 juillet 1981 et que le tribunal ne retient pas cette infraction car il estime que la partie demanderesse n'établit pas en suffisance que le mouvement dont le prévenu fait partie incite de manière manifeste et répétée à la discrimination raciale, cela pourra aboutir à donner une certaine légitimité au groupement en cause.

Un grand nombre de condamnations qui sont intervenues sur base de la loi du 30 juillet 1981 ont été rendues pour infraction à l'article 1 dont un grand nombre à l'encontre de personnalités politiques.

## 4. L'accomplissement de certains actes

### 4.1 Lors de la fourniture d'un bien ou d'un service

L'article 2 de la loi du 30 juillet 1981 sanctionne "qui-

*conque, fournissant ou offrant de fournir un service, un bien ou la jouissance de celui-ci, commet une discrimination à l'égard d'une personne en raison de sa race, de sa couleur, de son ascendance, de son origine ou de sa nationalité...". Il en est également ainsi lorsque la discrimination est commise à l'égard d'un groupe, d'une communauté ou de leurs membres."*

La loi du 12 avril 1994 a modifié celle du 30 juillet 1981 et a supprimé la condition de publicité qui était auparavant exigée. Depuis, le refus de location d'un immeuble est inclus dans le champ d'application de l'article 2. Il n'en demeure pas moins que la preuve de l'existence de ces discriminations reste difficile à apporter.

Les termes "offre de fourniture ou fourniture d'un service, d'un bien ou de la jouissance de celui-ci" doivent être interprétés largement. Cette expression englobe tous les modes d'acquisition de la propriété, la location d'un bien (meuble ou immeuble) et toutes les prestations de service, à titre onéreux ou à titre gratuit. Ainsi, un jugement du 12 février 1996 rendu par le Tribunal correctionnel de Dendermonde a condamné, sur base de l'article 2, un éboueur qui refusait de ramasser les ordures de personne d'origine étrangère. Des juges ont également vu une violation de l'article 2 dans l'attitude de serveurs et d'exploitants de cafés qui refusaient de servir à boire à des personnes en raison de leur origine étrangère (Trib.corr. Hasselt, 27 mars 1995).

**Le refus d'entrée dans une discothèque** inspirée par des considérations racistes (ou sous la pression de la clientèle de l'établissement) rentre également dans le champ d'application de l'article 2 de la loi du 30 juillet 1981.

Cependant, l'exploitant masque souvent les véritables motifs du refus derrière des prétextes qui peuvent sembler objectifs, tels que "il y a trop de monde à l'intérieur", "il faut une carte de membre à se procurer durant la semaine", "une tenue de soirée est exigée". Il est alors difficile pour la personne refusée d'établir le caractère discriminatoire du refus. Il lui faut recueillir les témoignages de personnes qui accèdent dans l'établissement après elle, sans se voir opposer les mêmes excuses. Outre le fait que ces témoignages sont difficiles à recueillir, ils ne suffiraient sans doute pas à établir les considérations racistes à la base du refus et le doute doit profiter au prévenu.

Ceci explique en partie pourquoi, malgré l'ampleur de ce type de discrimination, peu de personnes qui en sont quotidiennement victimes réagissent.

Une méthode utilisée en France par SOS Racisme et aux Pays-Bas, qui se poursuit en Belgique, consiste à pratiquer des **tests de situation**. Cette méthode consiste à "comparer les attitudes de personnes soupçonnées de comportement raciste dans la prestation d'un service ou dans la fourniture ou la jouissance d'un bien, selon qu'elles sont sollicitées par un étranger seul, un étranger accompagné de témoins (non étrangers) sorte de témoins "ad-hoc", ou alors par ces seuls témoins."

Des tests de situation ont été menés à l'entrée de lieu de sorties nocturnes: un couple composé de deux personnes dont une au moins est d'origine ou de nationalité étrangère se présente à l'entrée d'un établissement. Ils sont vêtus de façon classique, n'ont pas absorbé d'alcool, se montrent très calmes, ont plus de 18 ans,... Le suit immédiatement un autre couple (de "type européen" dont les membres sont vêtus de façon similaire et sont de même sexe que ceux qui se sont présentés avant eux). Plusieurs couples ainsi composés se présentent, le même soir, à l'entrée du même établissement. Les réponses ainsi apportées aux uns et aux autres sont ensuite comparées. Cette méthode, même si elle est relativement lourde et de longue haleine, permet d'une part, de contrer la difficulté de recueillir les témoignages "le couple qui se présente en second lieu est témoin des faits" et, d'autre part, si le test démontre que parmi les nombreux couples, les seules personnes refusées sont celles qui paraissent d'origine ou de nationalité étrangère, le caractère discriminatoire du refus peut être plus facilement démontré.

Une certaine publicité donnée à ces textes est également un outil de sensibilisation à l'égard des victimes et témoins de tels refus; témoignages qui pourront renforcer la validité des constats effectués selon cette méthode de testing.

La méthode utilisée doit être de toute façon la plus scientifique possible. Elle ne peut cependant être qualifiée de provocation: les testeurs n'incitent pas le portier à leur refuser l'entrée; ils ne font que créer une situation qui se présente régulièrement.

Dans ce type de discrimination, il faut être attentif à ce

qu'une fois l'infraction établie, le portier ne soit pas le seul incriminé. Celui-ci obéit en effet, souvent, aux règles fixées par l'exploitant de l'établissement. Si le portier seul est condamné, il suffira à l'exploitant de lui trouver un remplaçant qui appliquera peut-être les mêmes critères à l'entrée. Une telle condamnation s'avérerait dès lors inefficace.

Nous avons expliqué ici la méthode en ce qui concerne les discriminations dans le cadre de l'accès à un établissement nocturne, mais cette méthode peut être appliquée, avec certaines adaptations pratiques, en matière de location, d'emploi ou même d'embauche (enquête "les discriminations ethniques à l'embauche" réalisée à la demande du BIT, Bruxelles, 1997).

Une des dispositions de la proposition de loi tendant à lutter contre les discriminations qui est actuellement en discussion concerne les tests de situation. Cependant, même si elle ne règle, en ce qui concerne les discriminations inspirées par des considérations racistes, que les aspects civils, son libellé risque d'aboutir à un recul par rapport à la situation actuelle en ce qui concerne l'admissibilité des tests de situation comme mode de preuve en matière pénale. Elle prévoit en effet que *la preuve de la discrimination fondée notamment sur l'origine nationale ou ethnique peut être fournie par un constat d'huissier au moyen d'un test pratique*.

En outre, la justification donnée à cette modification mentionne, entre autres, que la possibilité de recourir aux tests de situation *est limitée aux affaires de discrimination en matière civile*.

En droit pénal, la preuve peut être apportée par toutes voies de droit. Le test de situation est donc actuellement admissible en matière pénale. Le problème, c'est que ni les Parquets ni les parties civiles n'ont pris l'habitude d'y avoir recours. Le seul intérêt de rédiger un texte évoquant le test de situation, c'est de rappeler aux acteurs du procès pénal que cette solution existe. Cependant, la formulation de l'article proposé et sa justification risquent, s'il est adopté avec le libellé actuel, d'entraîner la suppression de la possibilité existante de recourir au test de situation en droit pénal. Il ne convient donc pas d'approuver la limite aux matières civiles et, partant, l'exclusion de ce mode de preuve des procédures pénales.

De plus, cette formulation introduit une limitation au test effectué par huissier. Le fait de recourir à un huissier n'est actuellement pas nécessaire, ni en matière pénale ni en matière civile, pour établir un fait de racisme par test de situation. En outre, il existe bon nombre de situations où un huissier ne pourrait pas établir de constat: on pensera par exemple à une interview d'embauche chez un employeur potentiel où l'on ne pourrait justifier la présence d'un accompagnateur et donc d'un huissier.

Le texte proposé recèle d'autres motifs d'objections. Ainsi, le texte restreint la possibilité du test de situation au lieu public et au lieu non public mais accessible à un nombre limité de personnes.

Cette limite peut avoir pour effet de rendre impossible un test de situation en matière de location d'appartements, d'embauche pour un nouvel emploi ... qui se passe dans des lieux parfaitement privés.

Aussi, on peut être sceptique face à la lourdeur de la procédure pour requérir l'intervention d'un huissier (dépôt d'une requête). Des victimes de discrimination raciste pourraient se décourager, au regard de la complexité de la procédure, à incriminer une telle discrimination. Ces mêmes victimes pourraient également décider d'abandonner une procédure judiciaire après l'avoir entamée, jugeant trop difficile d'apporter une preuve par test de situation conformément à la procédure prévue par la "proposition de loi contre les discriminations (dite proposition Mahoux)".

En outre, comme présentée actuellement, cette procédure est inapplicable.

En conclusion, le recours à l'huissier peut s'avérer utile (il faut donc conserver cette possibilité) mais également néfaste s'il est obligatoire.

En ce qui concerne **la location d'immeubles**, peu de décisions ont été rendues. Un juge a vu une violation de l'article 2 dans le comportement d'une agence immobilière qui avait affiché un écriteau sur lequel était écrit que le bien serait loué qu'à des personnes "belge de nature".

Plusieurs difficultés d'application de l'article 2 dans de telles situations se posent: d'une part, un problème

de preuve subsiste car les personnes susceptibles d'être victimes de telles discriminations au logement ne peuvent pas toujours se présenter lors de la visite d'un immeuble avec un témoin. Aussi, le bailleur pourra toujours opposer aux candidats locataires que le logement vient de trouver des preneurs. Si le candidat-locataire doute de la véracité de cette réponse, et demande à un tiers de visiter l'appartement après lui, l'appartement pourra effectivement trouver preneur pendant le temps que prennent ces démarches.

Un moyen d'apporter la preuve de telles discriminations peut également être de pratiquer des tests de situation. La difficulté est qu'il faut intervenir rapidement avant que le bailleur ne trouve un preneur.

D'autre part, le candidat-locataire qui verra le bailleur peu enclin à conclure avec lui un contrat de bail relativement à l'immeuble qui l'intéresse, préférera chercher un autre logement que de démarrer, sous la pression de la loi, avec le bailleur, des relations conflictuelles.

Quant aux violations de l'article 2 pratiquées par certaines **sociétés de logement**, le problème de la preuve est renforcé. La recevabilité de la preuve par données statistiques doit donc, notamment dans ce cas, être encouragée.

L'avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation antiraciste prévoit expressément que la preuve par données statistiques est recevable et elle contribue à alléger la charge de la preuve pour la victime. Cet avant-projet se conforme ainsi expressément à la Directive 2000/43/CE. Le Parquet ainsi que les parties au procès ont déjà actuellement la possibilité d'apporter la preuve de discrimination par des tests de situation mais n'ont pas l'habitude d'y recourir. L'insertion d'une telle mention dans le texte de la loi démontre toutefois le peu de recours qui est fait à ce mode de preuves. L'article 2 s'applique également en cas de refus d'inscription d'élèves dans une école.

#### 4.2 En matière d'emploi

La loi du 12 avril 1994 a inséré dans la loi du 30 juillet 1981 l'infraction de discrimination commise en matière de placement, de formation professionnelle, d'offre d'emploi, de recrutement, d'exécution de contrats de travail ou de licenciement du travailleur.

C'est l'article 2bis de la loi du 30 juillet 1981.

La dernière version de l'avant-projet relatif aux renforcements de la législation contre le racisme étend le champ d'application de l'article 2bis à des groupes, à une communauté ou à leurs membres. Cette modification, si elle est adoptée, permettra de sanctionner les actes de discrimination et de ségrégation envers un groupe, commis dans le cadre du travail. Nous pensons à l'installation des vestiaires séparés pour les personnes d'origine ou de nationalité étrangère ou au licenciement collectif de membres du personnel d'une entreprise.

L'application de l'actuel article 2bis demeure cependant problématique. Rares sont les décisions judiciaires rendues sur cette base. Or, l'enquête "les discriminations ethniques à l'embauche", réalisée en 1997 par 3 équipes belges de recherches à la demande du Bureau International du Travail a pu démontrer combien cette discrimination dans le monde du travail est importante.

Rapporter la preuve d'une telle discrimination soulève de grosses difficultés.

En effet, d'une part, le candidat est seul face à son employeur; il ne pourra venir avec un témoin. D'autre part, il est très difficile, sauf peut-être par le biais d'enquêtes telles que celle du BIT, de vérifier si le motif invoqué par l'employeur pour refuser d'engager un candidat à un emploi est vrai ou non. De plus, c'est inhérent au système de recrutement qu'un grand nombre de considérations subjectives interviennent dans le choix d'un travailleur par un employeur avec lequel il pourra conclure un contrat d'embauche. Aussi, peu de victimes de telles discriminations entament des démarches judiciaires dans la mesure où ces démarches ne résolvent sans doute pas le problème du refus de leur engagement par un employeur pour l'emploi qu'ils avaient sollicité.

En ce qui concerne la preuve de telles discriminations, le témoignage de personnes qui travaillent au sein de l'entreprise, de préférence dans le service des ressources humaines, se révèle précieux. Ainsi, dans le courant du mois de janvier 2001, un ex-employé d'une société d'Intérim a communiqué au Centre pour l'Egalité des Chances et la Lutte contre le Racisme des éléments indiquant que, pour certains postes à pour-

voir, était reprise sur le descriptif des postes, la mention “BBB” (Blanc, Bleu, Belge) ou “d’origine belge”. L’affaire est actuellement en cours d’information.

La recevabilité de la preuve par données statistiques doit également être encouragée pour ce type de discriminations.

Une des tentatives pour lutter contre ces discriminations a été de conclure, dans certains secteurs, des codes de non-discrimination; cela a été fait dans l’HORECA, dans le secteur de travail intérimaire. Le personnel de plusieurs villes ont vu inscrire dans leurs statuts l’obligation de s’abstenir de toutes formes de discrimination fondées sur la race, la couleur de la personne, l’ascendance, l’origine nationale ou ethnique ou la nationalité.

L’avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation contre le racisme et la xénophobie introduit un nouvel article 5 quater qui donne compétence aux membres de l’Inspection du travail pour constater, dans le cadre de leurs fonctions, les infractions à la loi du 30 juillet 1981.

En réalité, une disposition du Code d’Instruction Criminelle (art. 29) les oblige à le faire. En effet, toute autorité, tout fonctionnaire ou officier public doit donner un avis sur le champ au procureur du Roi de tout crime ou délit dont il a connaissance. Ainsi, l’Inspection sociale est tenue de communiquer au procureur du Roi toute infraction aux lois anti-discriminatoires qu’elle constate.

Cette nouvelle disposition (art. 5 quater) témoigne cependant du fait que les membres de l’Inspection sociale n’ont pas l’habitude de communiquer au procureur du roi de telles infractions. Le nouvel article 5 quater devrait les encourager à le faire. Afin que cette disposition soit effective, il serait utile que ces inspecteurs reçoivent une formation spécifique en matière de lutte contre les discriminations.

Une disposition de la proposition de loi contre les discriminations, prise en application de l’article 3 de la Directive 2000/43/CE protège le travailleur qui dépose plainte auprès de l’Inspection des lois sociales ou engage une procédure juridique pour infraction à la loi du 30 juillet 1981.

Ainsi, il ne peut pas être mis fin au contrat de travail, sauf à prouver que les motifs du licenciement sont étrangers à cette plainte ou à cette procédure. Cette disposition, si elle est adoptée, peut faciliter la démarche de travailleurs victimes de discriminations de dénoncer l’employeur qui en est responsable.

Cependant, cette disposition n’améliorera pas le climat de travail qui règnera entre un travailleur qui dépose plainte contre son employeur et ce dernier. Une façon de résoudre ce problème serait de permettre à un témoin de faire une déposition anonyme auprès d’un officier de la police judiciaire qui présenterait ce témoignage sous serment devant le tribunal. S’il juge nécessaire de ne pas divulguer le nom de l’informateur pour protéger cette personne et, dans l’intérêt de la justice, l’officier de police judiciaire peut taire cette donnée.

## **5. Discrimination commise dans l’exercice de ses fonctions par un fonctionnaire ou un officier public**

L’article 4 de la loi du 30 juillet 1981 sanctionne “tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l’autorité de la force publique qui, dans l’exercice de ses fonctions, commet une discrimination à l’égard d’une personne en raison de sa race, de sa couleur, de son ascendance, de son origine ou de sa nationalité ou lui refuse arbitrairement l’exercice d’un droit ou d’une liberté auquel elle peut prétendre.”

Les termes “tout fonctionnaire ou officier public, tout dépositaire ou agent de l’autorité ou de la force publique” visent, selon la doctrine majoritaire, tous les fonctionnaires c’est-à-dire “l’ensemble des membres du personnel, toutes catégories confondues, qui travaillent pour l’administration publique”. La notion s’applique également aux notaires et aux huissiers de justice.

“Les droits et libertés visées par le présent article” cernent, selon E.Boutmans, les droits ... qui font parties de notre droit positif et auquel l’intéressé peut normalement prétendre. Cela ne vise pas uniquement les droits et libertés garanties par la Constitution.

Constitue ainsi des exemples de violations de cet article le refus de célébrer un mariage civil, le refus d’inscrire un élève étranger dans un établissement de l’enseignement, le refus d’inscription d’un étranger au

registre de la population, cependant, cette dernière infraction, quand elle est poursuivie, elle l'est sur d'autres bases que celle de la loi du 30 juillet 1981.

Il existe des motifs qui permettent au fonctionnaire qui a commis un acte raciste d'échapper à la répression. Elle sera supportée par son supérieur hiérarchique s'il peut prouver:

- qu'il existe une relation hiérarchique;
- que l'ordre rentre dans la sphère de compétence de son supérieur;
- qu'il a agit sur l'ordre du supérieur;
- l'ordre ne peut pas être manifestement illégal; la cause de justification peut être invoquée si l'ordre est contestable.

Si les fonctionnaires ou officiers prévenus d'avoir ordonné, autorisé ou facilité les actes arbitraires susmentionnés prétendent que leur signature a été surprise, ils sont tenus en faisant, le cas échéant, cesser l'acte de dénoncer les coupables; sinon ils sont poursuivis personnellement.

Les peines prévues par la loi en cas d'infraction à l'article 4 sont plus lourdes que pour les autres infractions prévues par la loi.

Peu de jurisprudence concerne des discriminations commises par des fonctionnaires dans l'exercice de leurs compétences. Ainsi de nombreuses plaintes ou constitutions de parties civiles ont été introduites par des victimes ou des associations sur cette base, notamment, pour des recours illicites à la violence et violation de la loi du 30 juillet 1981 par des membres des forces de l'ordre.

Lorsque de tels agissements sont commis, plusieurs difficultés se posent:

- D'une part, la victime de tels actes est seule face à plusieurs agents; il est donc rare qu'elle puisse produire des déclarations de témoins directs ou de faits qui pourraient contrebalancer celles de plusieurs membres des forces de l'ordre.
- D'autre part, dans la grande majorité de ces cas, les agents en cause portent plainte contre la personne malmenée pour rébellion, outrage à agent ou même pour coups et blessures le jour même des

faits. Si la personne qui a été violentée ne dépose pas plainte également, ou ne peut produire suffisamment de preuves des faits, elle risque de se retrouver, dans le meilleur des cas, invitée par le Parquet à payer une amende pour l'infraction visée dans la plainte des agents, sous peine de voir lancer contre elle une citation directe ou, pire, d'être condamnée à une peine plus lourde. La victime a donc intérêt à réagir car, même si elle voit aboutir sa plainte à un classement sans suite, elle sera sans doute moins facilement condamnée.

- De plus, dans de tels cas, si la victime parvient à rassembler des preuves des faits, tels que les certificats médicaux établis par le service d'urgences d'un hôpital le jour des faits, le caractère raciste des violences doit encore pouvoir être démontré. Lorsque la procédure aboutit et que l'agent en cause se retrouve devant le tribunal correctionnel, seule la prévention de coups et blessure est éventuellement retenue.

Le nombre d'affaires mettant en cause de tels actes de violence et de racisme commis par des membres des forces de l'ordre semblent témoigner d'un relatif sentiment d'impunité dont paraissent investis ces agents.

Lorsque des administrations publiques sont informées de tels faits commis par des fonctionnaires, elles entament une enquête administrative et prennent des sanctions à l'égard des responsables. Cependant, il serait utile de pouvoir vérifier si ces administrations réagissent de manière appropriée aux plaintes portant sur le racisme et la discrimination de fonctionnaires.

La proposition de loi contre les discriminations contient des modifications à la loi du 15 février 1993 créant un centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le racisme (voir plus bas). Certaines de ces modifications visent à veiller à ce que des suites soient données à de telles plaintes. Si ce texte est adopté, les autorités disciplinaires devront s'informer si de tels faits leur sont rapportés, informer le CECLR des conclusions de l'enquête éventuelle et, de manière motivée, des suites qui y seront réservées. Ces nouvelles prérogatives du Centre ont été considérées comme exorbitantes par rapport au droit commun par la section de législation du Conseil d'Etat (avis 31.132/2).

## 6. Les activités racistes sur Internet

Les services accessibles sur Internet sont nombreux; il s'agit notamment du web et des espaces de discussion.

Dans un jugement du 22 décembre 1999, le tribunal correctionnel de Bruxelles a sanctionné un participant à un groupe de discussion sur Internet, auteur de messages à contenu raciste et xénophobe. Le juge a considéré que la diffusion de tels messages par Internet constituait un délit de presse, au sens de l'article 150 de la Constitution. Le tribunal a en effet estimé qu'il faut prendre en considération Internet parmi les modes d'expression de la pensée que le Constituant a voulu protéger. Cette décision a été confirmée en appel. En ce qui concerne l'imputabilité des faits, le tribunal a estimé notamment que l'existence d'une signature sur les messages et l'analyse des messages permettent de supposer que le prévenu est l'auteur.

En ce qui concerne l'incitation à haine raciale ou la remise en cause du génocide commis pendant le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale sur des sites Internet, au moins trois décisions ont été rendues. Il en ressort notamment que même si le site est hébergé par un serveur étranger, "le délit est réputé commis où l'écrit a été diffusé, l'émission vue ou entendue".

D'importantes difficultés résident cependant dans ce domaine comme dans le cas de l'hébergement d'un site à l'étranger, ou d'hyperliens vers des sites haineux.

## 7. Connaissance et emploi par les victimes potentielles de la législation antiraciste

Au vu de notre expérience au MRAX, il apparaît qu'un grand nombre voire la majorité des consultants connaissent l'existence de la législation antiraciste et particulièrement de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie. Cependant, moins nombreuses sont les personnes qui connaissent bien les conditions d'application de cette loi, principalement lorsque les discriminations sont commises par des individus agissant en tant que personne privée. Ainsi, lorsqu'un particulier refuse de fournir ou d'offrir un service, un bien ou la jouissance de celui-ci sur base de considérations discriminatoires, comme par exemple, le refus de laisser entrer dans une discothèque, de louer un bien immobilier

à une personne en raison de son origine apparente ou de sa nationalité, beaucoup de victimes diront que celui qui oppose ce refus est chez lui, dans sa propriété, donc libre à lui de laisser entrer ou refuser qui il veut dans son "domaine". Cette remarque semblerait aussi valoir à l'égard des employeurs qui pratiquent de la discrimination à l'embauche. Cette réaction paraît être inspirée par une mauvaise connaissance de leurs droits par les personnes ainsi discriminées mais également par un sentiment de fatalité et une certaine banalisation de ces discriminations quotidiennes.

Par contre lorsque l'acte raciste est commis par un fonctionnaire dans l'exercice de ses fonctions, plus de victimes sont enclines à réagir et à vouloir entamer une procédure judiciaire sans doute parce qu'il est par définition alors plus violent et plus provoquant; les personnes discriminées se sentent alors comme poussées à bout. C'est alors que plusieurs parleront des autres discriminations qu'ils ont déjà subies et contre lesquelles ils n'ont pas souhaité réagir.

Aussi, l'arriéré judiciaire en Belgique décourage un grand nombre de victimes potentielles.

## 8. Difficultés d'application de la loi

Les difficultés de rapporter la preuve des discriminations inspirées par des considérations racistes ont été développées au cours de ces pages.

La Directive du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique considère que la mise en œuvre effective de l'égalité de traitement suppose que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse. Un tel glissement, en matière pénale, serait contraire à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (présomption d'innocence), suivant l'avis du Conseil d'Etat sur ce point. Un tel renversement de la charge de la preuve a par contre été prévu dans les dispositions civiles de la proposition de loi contre les discriminations. Cependant, la charge de la preuve de la discrimination incombe à la partie défenderesse que si la victime invoque devant la juridiction compétente des faits, tels que des données statistiques ou des tests de situation; il faut donc un début de preuve pour donner lieu à un renversement de la charge de la preuve.

Lorsque, malgré certains découragements de nombreuses victimes d'entamer une procédure judiciaire, eu égard, notamment, à la difficulté de s'adresser à l'institution judiciaire, de rassembler des preuves, à la lenteur de la procédure, d'autres décident de déposer plainte, des obstacles demeurent.

Ainsi, lorsqu'elles déposent plainte à la police, rares sont les PV qui rapportent correctement et complètement les faits exposés par le plaignant. Il arrive également que les personnes habilitées à le faire refusent d'acter de telles plaintes, les considérant comme peu importantes ou estimant qu'elles seront de toute façon classées sans suite par le Parquet.

A ce niveau, de nombreux dossiers sont effectivement classés sans suite; le Parquet estimant qu'ils ne contiennent pas suffisamment d'éléments établissant le caractère raciste des faits incriminés. De plus, les membres de la magistrature debout et assise, souvent surchargés, n'ont pas l'habitude de recourir à certains des moyens de rapporter la preuve de certains faits, tels que des tests de situation, des données statistiques. Enfin, rares sont les juges qui organisent une médiation pénale afin de permettre aux parties de dialoguer et de résoudre le conflit. Or, cette possibilité offre également l'avantage que la procédure est plus rapide.

Les procédures, au niveau civil, de la proposition de loi tendant à lutter contre les discriminations et modifiant la loi du 15 février 1993 créant le CECLR s'appliquent également aux discriminations basées sur des considérations racistes. Cette proposition contient en effet des dispositions qui permettent d'annuler les clauses d'un contrat, d'obtenir la cessation d'un acte par le tribunal compétent ou de condamner au paiement d'une astreinte l'auteur d'une infraction qui ne mettrait pas fin à celle-ci. Ces procédures civiles sont de nature à combattre efficacement la discrimination raciale car elles peuvent intervenir rapidement et ont un effet dissuasif. Aussi, ces dispositions peuvent inciter les parties à s'arranger à l'amiable et avoir ainsi une portée éducative.

### 9. Associations ou institutions qui peuvent ester en justice pour faire appliquer la loi contre le racisme

L'article 5 de la loi du 30 juillet 1981 prévoit que "lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires

qu'ils se sont donnés pour mission de poursuivre, tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans de la date des faits, à l'exception du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme qui n'est pas tenu par ce délai, et se proposant par leurs statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination, peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu."

Dans les litiges auxquels l'application de l'article 2 bis de cette loi donnerait lieu (discrimination dans le cadre de l'emploi ou de la formation professionnelle), les organisations représentatives de travailleurs et des employeurs de même que les organisations représentatives des travailleurs indépendants peuvent également ester en justice.

Cet article est donc conforme à la Directive 2000/43/CE.

Il existe en Belgique plusieurs associations qui font régulièrement usage de ces dispositions.

Nous pouvons ainsi citer **La Ligue des Droits de l'Homme** qui est membre de la Fédération Internationale des Ligues des Droits de l'Homme, Organisation Non Gouvernementale. La Ligue reçoit régulièrement des victimes de discrimination dont de discriminations raciales pour lesquelles une écoute est assurée, des dossiers sont constitués et, le cas échéant, un suivi juridique est mené. En dehors de nombreuses publications sur les thèmes qu'elle approfondit, la Ligue des Droits de l'Homme fait paraître un périodique trimestriel. Un travail de fond sur les sujets qui l'intéressent est également mené au sein de ses commissions (ex: Commission Justice, Commission réfugiés, Commission économique et sociale, Commission prisons...).

Existe également **le Mouvement contre le Racisme, l'Antisémitisme et la Xénophobie**, le M.R.A.X., qui est une association sans but lucratif fondée au lendemain de la seconde guerre mondiale dans le prolongement de la résistance au nazisme. Il s'appelait à l'origine Mouvement contre le racisme, l'antisémitisme et pour la paix dont l'objectif était la vigilance à l'égard de toutes les manifestations de racisme.

La commission juridique a, dès les années 60, travaillé sur la préparation de la législation réprimant les actes de racisme (proposition de loi déposée par Ernest Glinne dès 1966, devenue loi Moureaux en 1981) En 1966, le mouvement élargit son objet social et change de nom. Il devint le Mouvement Contre le racisme, l'antisémitisme et la Xénophobie. Depuis 1974, le MRAX est constitué en a.s.b.l. et est compétent pour ester en justice notamment pour les litiges auxquels l'application de ces deux lois pourrait donner lieu.

Différents services composent l'association: un centre d'accueil, spécialisé en droit des étrangers, informe, oriente, accompagne les consultants; un bureau des plaintes et de vigilance relatives aux actes et propos racistes écoute les victimes, constitue des dossiers et les accompagne ans les démarches juridiques; un centre de documentation sur toutes les questions relatives au racisme, à l'antiracisme, à l'immigration, à l'insertion, aux réfugiés; un service de formation et d'animations organise de séances de sensibilisation et d'information à l'antiracisme, un service publication se charge des communiqués de presse, du bulletin mensuel (intitulé le "Mrax-info"). Le MRAX mène également, notamment via ses commissions et avec l'aide de militants, des activités transversales.

Le MRAX tout comme la Ligue des Droits de l'Homme mènent également des actions de lobby auprès des pouvoirs publics dans les domaines qu'ils traitent régulièrement (législation contre le racisme, législation relative au droits des étrangers..)

**Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme** est un service public autonome créé par une loi du 15 février 1993. Sa création trouve notamment sa source dans la volonté politique du

Parlement et du Gouvernement et dans la résurgence de tendances extrémistes au sein de la société belge et européenne. Le Centre pour l'égalité des chances a plusieurs missions dont celle "de la lutte contre le racisme et la xénophobie et l'élaboration de politiques d'intégration des populations étrangères ou d'origine étrangère". Le centre verra bientôt ses compétences s'étendre à la lutte contre d'autres types de discriminations sur base de l'article 13 du Traité d'Amsterdam.

Ce service public assure l'accueil et le soutien, en 18 lieux répartis sur toute la Belgique, des personnes victimes de racisme. Ce travail aboutit à des médiations, à des actions en justice ou à une information circonstanciée. Il organise également des campagnes de sensibilisation et des formations à l'attention des services de police, d'enseignants, de travailleurs sociaux ou en entreprise. Le Centre s'occupe aussi de la gestion de "fond d'impulsion à la politique scientifique". Un service de documentation, spécialisé dans les matières relatives au racisme et à la politique des immigrés existe également en son sein.

Son statut de service public lui permet d'autant plus facilement d'être consulté et de proposer des avis et des recommandations aux pouvoirs publics. Ainsi, le Centre pour l'égalité des chances émet des suggestions lors de modifications législatives dans des matières qui relèvent de sa compétence (loi contre le racisme, acquisition de la nationalité belge..), veille au suivi de la mise en œuvre du décret sur les "discriminations positives" dans l'enseignement...

Le Centre reprend également les décisions judiciaires intervenues en matière de racisme ou de révisionnisme qui sont reprises dans un ouvrage publié par le Centre et sur son site Internet.

## Chapitre II

# Le système français de lutte contre les discriminations

(Lucie Brocard, ENAR France)

### 1. Introduction

Ce rapport a pour but de présenter le dispositif français de lutte contre les discriminations, et, dans la mesure du possible, d'analyser ses atouts et ses défaillances.

S'inscrivant dans le cadre de la transcription de la directive européenne du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique<sup>4</sup>, il ne sera évoqué ici que la discrimination à raison de l'origine ethnique et de la race, bien que la loi française interdise d'autres types de discrimination (sexe, mœurs, handicap...).

D'autre part le champ de l'étude comprendra la discrimination au sens large, c'est-à-dire incluant à la fois la discrimination au sens strict, qu'on définira comme le fait d'être traité de manière moins favorable qu'une autre personne ne l'est dans une situation comparable<sup>5</sup>, et tous les autres actes tels qu'injure, provocation à la haine, diffamation. En effet, ces derniers actes sont des atteintes à la dignité de la personne qui soit accompagnent une discrimination au sens strict, soit y incitent. Il nous a paru difficile d'évoquer l'un sans l'autre, les deux étant intimement liés dans les faits.

Enfin, les termes "raciste" et "racial", bien qu'impropres et sujets à caution, seront utilisés pour permettre une lecture plus fluide. Cependant nous entendrons par là l'expression utilisée dans la loi, qui est "**l'origine ou l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée**".

Ces préalables posés, on peut découper le système français de lutte contre les discriminations en deux grands axes:

- Un ensemble législatif interdisant et sanctionnant les actes racistes et de discrimination.
- Un ensemble de mesures destinées à identifier les faits discriminatoires, en connaître les causes et accompagner les victimes, élaborer une stratégie de lutte contre ces discriminations.

Ces deux axes sont complémentaires, même si le second ne s'est réellement développé qu'à partir de 1998, alors que l'essentielle de la législation réprimant les actes racistes et discriminatoires existait dès 1972. Le rapport se propose de les présenter tous deux, non seulement parce qu'ils sont liés et participent de la lutte contre les discriminations, mais aussi parce que la directive européenne prévoit que les Etats devront créer des organismes de promotion de l'égalité de traitement<sup>6</sup>. Il sera cependant accordé une place beaucoup plus grande au premier axe, compte tenu du caractère embryonnaire du second.

Le rapport se propose de commencer par analyser la partie qu'on pourrait nommer "répressive" du système, en ce qu'elle interdit et sanctionne (pénalement ou civilement) des faits racistes et discriminatoires. Puis d'explorer la partie qu'on pourrait nommer "préventive", en ce qu'elle étudie les comportements pour mieux lutter contre eux, et accompagner les victimes.

### 2. La répression de la discrimination dans la loi française

#### 2.1 Les dispositions du Code Pénal et de la loi de 1881<sup>7</sup> (dispositions pénales)

##### 2.1.1 Les crimes et délits directement liés à la pratique d'une idéologie raciste

Plusieurs dispositions visent à sanctionner des comportements qui se rapportent à la pratique d'une idéologie raciste et xénophobe.

En premier lieu, le Code pénal réprime les crimes contre l'humanité<sup>8</sup> et la participation à un groupement qui vise à de tels crimes.

<sup>4</sup> Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000

<sup>5</sup> Définition inspirée de la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000

<sup>6</sup> Art. 13 Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000

<sup>7</sup> Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

<sup>8</sup> Art 211-1 à 213-5 C.pen

En second lieu diverses autres infractions sont prévues:

- Le port ou l'exhibition en public d'uniforme, insigne ou emblème rappelant ceux d'organisation ou de personne coupables de crime contre l'humanité<sup>9</sup> (sanctionné par une peine d'amende et éventuellement d'autres peines complémentaires<sup>10</sup>).
- L'introduction, le port ou l'exhibition dans une enceinte sportive d'insignes, signes ou symboles rappelant une idéologie raciste ou xénophobe<sup>11</sup>. (100.000 F (≈15.000 Euro) d'amende et un an d'emprisonnement).
- L'apologie des crimes contre l'humanité<sup>12</sup> ou leur contestation<sup>13</sup>. Ces deux délits sont prévus par la loi de 1881 sur la liberté de la presse. En conséquence ils sont soumis à un régime spécial: pour être constitués ils doivent être publics<sup>14</sup> et le délai pour agir est de trois mois. On peut noter qu'aucune disposition ne prévoit de réprimer ces comportements lorsqu'ils se déroulent dans un cadre privé.
- On peut rattacher à ce type de disposition celle qui prévoit d'aggraver la sanction si une atteinte à l'intégrité d'un cadavre, une violation ou profanation de tombeaux, de sépultures ou de monuments édiés à la mémoire des morts a été commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, des personnes décédées à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée<sup>15</sup>.

Les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans et dont l'objet est en rapport avec la défense d'intérêts menacés par de tels comportements peuvent agir lorsqu'une de ces infractions est commise<sup>16</sup>.

### 2.1.2 *Le délit de discrimination au sens strict, Art 225-1 et s. Code pénal*

#### *L'infraction*

- Le Code pénal interdit la discrimination, entendue comme une distinction entre personnes physiques ou entre personnes morales, à raison d'un critère arbitraire. Cependant cette interdiction est encadrée dans certaines limites. En effet, le Code pénal définit précisément la discrimination susceptible d'être sanctionnée. S'agissant d'une loi pénale, elle est d'interprétation stricte. Cela signifie qu'on ne peut l'étendre pour sanctionner un fait qui n'a pas été expressément prévu.

Ainsi, pour qu'une discrimination puisse être sanctionnée, il faut d'une part que le critère discriminant fasse partie de ceux qui ont été retenus par le code pénal, c'est-à-dire **l'origine, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée**<sup>17</sup>. D'autre part il faut que l'acte consiste à<sup>18</sup>:

- Refuser la fourniture d'un bien ou d'un service
- Entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque
- Refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne
- Subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1
- Subordonner une offre d'emploi à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1.

Ce n'est qu'une fois ces deux conditions réunies qu'une condamnation, qui pourra aller jusqu'à deux ans d'emprisonnement et 200.000 F (≈30.000 Euro) d'amende, pourra éventuellement être prononcée à l'encontre de l'auteur de la discrimination.

- L'auteur peut être une personne physique ou morale<sup>19</sup>.

La peine est aggravée si l'auteur de la discrimination est "une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public", qui, "dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission"

<sup>9</sup> Art R645-1 C.pen

<sup>10</sup> les peines applicables aux infractions qui sont mentionnées sont les peines maximales.

<sup>11</sup> Art 42-7-1 Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives.

<sup>12</sup> Art 24 al 3 Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

<sup>13</sup> Art 24 bis Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

<sup>14</sup> Cf infra, la définition du mot "public" dans le cadre de la loi de 1881

<sup>15</sup> Art 225-18 C.pen

<sup>16</sup> Art 48-2 Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, art 2-4, 2-5 et 2-11 du code de procédure pénale.

<sup>17</sup> Art 225-1 C.pen

<sup>18</sup> Art 225-2 C.pen

<sup>19</sup> Art 225-4 C.pen

- refuse le bénéfice d'un droit accordé par la loi
- entrave l'exercice normal d'une activité économique<sup>20</sup>.

Il faut noter que l'Etat<sup>21</sup>, et dans une moindre mesure les collectivités territoriales, ne peuvent être responsables pénalement. Il faudra prouver, si une discrimination est relevée au sein d'une telle personne morale, que cette discrimination est le fait d'une personne physique dont la faute n'est pas due à sa fonction. Dans ce cas ce n'est pas la personne morale qui sera poursuivie et condamnée, mais l'agent de cette personne morale. Or de nombreuses discriminations sont le fait de services de l'Etat et il n'est pas toujours possible de déterminer une personne physique individuellement responsable. Il n'est d'ailleurs pas forcément bon qu'une personne soit nommément désignée, permettant la mise hors de cause d'un service collectivement responsable. La victime s'en trouvera frustrée, et il y a un fort risque qu'après cette intervention momentanée et limitée de la justice, le comportement du service ne change pas réellement.

- La discrimination ainsi définie étant un délit, il est possible d'agir dans les trois ans qui suivent les faits. Il faudra saisir le tribunal correctionnel.
- Les personnes pouvant agir sont:
  - La personne, physique ou morale, qui s'estime victime d'une discrimination
  - Le ministère public<sup>22</sup>
  - Les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans et dont l'objet est de combattre les discriminations<sup>23</sup>. Elles n'ont d'ailleurs pas, en cette matière, à obtenir l'accord de la victime.

### *Le bilan*

Les statistiques des condamnations inscrites au casier judiciaire montrent qu'il y a très peu, voire pas du tout, de condamnations sur le fondement des dispositions décrites plus haut.

Ainsi en 1999 il n'y a eu que sept condamnations prononcées sur ce fondement, principalement en matière d'emploi (au moment de l'embauche). Quant aux peines prononcées à l'occasion de ces condamnations, on relève certaines années des peines d'amende, jamais d'emprisonnement ferme, et en 1999 toutes les peines étaient avec sursis. Entre 1994 et 1999 seule

une condamnation a été prononcée à l'encontre d'un dépositaire de l'autorité publique, qui a dû payer une amende de 1.500 F (≈229 Euro).

Ce résultat est dû au cumul de plusieurs facteurs.

En effet, entre la discrimination subie et la condamnation prononcée par un tribunal, divers obstacles se présentent:

- La définition de l'infraction

Comme il a été dit plus haut, l'acte contre lequel la victime agit doit faire partie des actes réprimés par le code pénal. La définition du code pénal est suffisamment large pour couvrir la plupart des cas de discrimination relevés, mais pas en matière d'emploi, où toutes les situations où il est possible de subir une discrimination ne sont pas prises en compte. Or les discriminations en matière d'emploi correspondent à environ 40 % des discriminations signalées.

D'autre part le code pénal ne permet de réprimer que les discriminations directes.

- Le dépôt de plainte:

- Il faut que la personne qui a subi la discrimination veuille porter plainte. Or cette démarche répugne à certaines personnes, pour des raisons qui tiennent soit au refus "que ça aille si loin", soit à la peur des représailles. Des dispositifs tels que le numéro vert 114, ou la présence d'association sont pour cela particulièrement essentiels. Ils offrent une écoute et des conseils qui sont parfois la seule chose que demandent les victimes (ou les témoins de discrimination), et permettent une prise en compte des comportements sans qu'une procédure judiciaire souvent longue et aléatoire ait à être engagée.
- Il faut que la plainte ait pu être déposée. Or, bien qu'ils en aient l'obligation, certains commissariats refusent d'enregistrer les plaintes.

<sup>20</sup> Art 432-7 C.pen

<sup>21</sup> Art 121-2 C.pen

<sup>22</sup> Ensemble de magistrats de carrière chargés de requérir l'application de la loi et de veiller aux intérêts généraux de la société.

<sup>23</sup> Art 2-1, 2-6, 2-8 et 2-10 du code de procédure pénale

- Suite donnée à la plainte:
  - Le Procureur de la République, à qui les plaintes doivent normalement être transmises, est juge de l'opportunité des poursuites. Il pourra donc décider de ne pas donner suite à la plainte. Cette décision dépend non seulement des preuves présentées lors du dépôt de plainte (souvent insuffisantes pour permettre de poursuivre), mais aussi de la sensibilité du procureur à ces problèmes. A cet égard certains procureurs ont une politique pénale claire, qu'ils font connaître aux divers acteurs de lutte contre le racisme et qui permet ainsi de coordonner les actions (Cette remarque vaut d'autant plus à Paris où il existe une section spécialisée sur les infractions à caractère raciste). D'autres Procureurs, malgré les circulaires du gouvernement qui les y incitent, demeurent réticents. Il faut préciser cependant que le ratio des affaires classées en matière de discrimination est à peu près le même que dans les autres matières. Il y a, dans le classement sans suite des affaires ayant trait à la discrimination un problème plus global d'organisation et de moyens à la disposition de la Justice<sup>24</sup>.
  - Pour éviter un classement sans suite, la victime peut "se constituer partie civile". Cette procédure permet d'obliger l'ouverture d'une enquête. Mais elle implique que la victime dépose une consignation, fixée par le juge d'instruction de manière discrétionnaire (entre 1.000 et 15.000 F (entre 153 et 2.300 Euro). Cette consignation est destinée à empêcher les constitutions de partie civile abusives. Mais elle est aussi un obstacle à la reconnaissance des droits, en particulier pour les personnes démunies.

La victime peut aussi utiliser la procédure de la "citation directe". Cette procédure permet de citer directement l'auteur de l'infraction devant le tribunal. Mais elle implique que la victime ait déjà constitué toutes ses preuves, alors que dans les autres procédures une enquête est généralement diligentée, souvent seul moyen de réunir les preuves nécessaires à la condamnation.

- Le problème de la preuve
  - Une fois l'affaire devant le tribunal, il faut prou-

ver non seulement l'acte matériel support de la discrimination, mais aussi l'intention discriminatoire. Cette preuve est très difficile à apporter, la discrimination étant souvent cachée et diffuse. D'autre part le principe de la présomption d'innocence, particulièrement important en matière pénale, oblige à produire des preuves tels que témoignages ou aveux écrits. Or les personnes susceptibles de témoigner sont réticentes, car elles sont dans la plupart des cas en contact quotidien avec l'auteur de la discrimination. Ce principe de la présomption d'innocence ne semble pas pouvoir être assoupli en matière pénale. Par contre sa conception évolue en matière civile, en particulier sous l'impulsion communautaire. On peut cependant relever qu'en matière pénale le régime de la preuve est plus souple qu'en matière civile, en ce sens que la preuve peut être faite par tous moyens et que le juge d'instruction dispose de pouvoirs de contrainte plus importants.

Pour conclure on peut dire que l'effet dissuasif de cette loi, s'il existe, doit certainement plus tenir à la connaissance de son existence et à l'ignorance des résultats de son application qu'aux risques effectivement courus. On peut relever malgré tout que l'existence d'une telle loi montre la réprobation en tous cas officielle de la société pour ce type d'acte et a une valeur symbolique importante. Son application, rare et difficile, a pourtant un effet négatif pour les victimes, dans la mesure où elle fait naître un espoir de justice, aussitôt déçu par les nombreux obstacles qui se dressent à son application. Il y a là une source de ressentiment dont il est difficile de mesurer exactement les effets, mais qui n'est certainement pas inoffensive.

### 2.1.3 *Provocation, injure et diffamation*

#### *Les infractions*

La provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence, ainsi que l'injure et la diffamation "à l'égard d'une personne ou d'un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée" constituent trois types d'infraction pénalement réprimées.

<sup>24</sup> Rapport d'information du Sénat 513 (97-98), M. Hubert Haenel, *Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée*

La diffamation est l'allégation ou l'imputation d'un fait qui porte atteinte à l'honneur d'une personne ou d'un groupe de personnes, tandis que l'injure ne renferme l'imputation d'aucun fait précis.

Il existe une distinction selon que ces infractions sont publiques ou privées.

- Si la provocation, l'injure ou la diffamation sont publiques, elles constituent des délits et suivent le régime institué par la loi de 1881 sur la liberté de la presse<sup>25</sup>.

#### Caractère public de l'infraction:

Un acte est public<sup>26</sup> lorsqu'il est effectué par "des discours, cris ou menaces proférés dans des lieux ou réunions publics, soit par des écrits, imprimés, dessins, gravures, peintures, emblèmes, images ou tout autre support de l'écrit, de la parole ou de l'image vendus ou distribués, mis en vente ou exposés dans des lieux ou réunions publics, soit par des placards ou des affiches exposés au regard du public, soit par tout moyen de communication audiovisuelle".

#### Régime de la loi de 1881 sur la liberté de la presse:

La loi sur la liberté de la presse institue un régime juridique spécifique pour les infractions qu'elle réprime.

- Le délai pour agir est de trois mois suivant l'infraction<sup>27</sup>, ou suivant le jour du dernier acte d'instruction ou de poursuite. Cela signifie qu'à chaque fois qu'un acte d'instruction ou de poursuite est accompli, le délai de trois mois recommence à courir.
- Les personnes pouvant agir sont:
  - La victime.
  - Le ministère public, qui peut engager l'action publique de lui-même. Il est à remarquer à ce propos que dans les cas de diffamation ou d'injure envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, le ministère public peut engager des poursuites d'office (c'est-à-dire sans que la victime ait préalablement porté plainte), alors qu'il ne le peut pas dans les autres cas d'injure et de diffamation<sup>28</sup>.
  - Les associations régulièrement déclarées depuis cinq ans et dont les statuts prévoient de combattre le racisme ou d'aider les victimes de

discrimination peuvent elles aussi agir. Cependant elles doivent obtenir l'accord de la victime si l'infraction a été commise envers une personne individuellement désignée<sup>29</sup>.

- Les peines prévues vont jusqu'à un an d'emprisonnement et 300.000 F (≈45.735 Euro) d'amende. Le tribunal, qui est le tribunal correctionnel, peut aussi ordonner l'affichage ou la diffusion de la décision, mesure qui permet une médiatisation susceptible de sensibiliser la population.
- Il est prévu un droit de réponse dans l'écrit périodique comportant les propos incriminés. Ce droit peut être exercé par la victime<sup>30</sup> ou par une association<sup>31</sup>. Cependant les associations devront obtenir l'accord de la personne si la mise en cause concerne une personne considérée individuellement.

La même disposition, sous réserve de quelques nuances, existe dans le cas d'une diffusion audiovisuelle<sup>32</sup>.

- Si la provocation, l'injure ou la diffamation sont privées, elles constituent des contraventions (Code pénal<sup>33</sup>). Elles sont alors punies principalement d'amende (4<sup>o</sup> ou 5<sup>o</sup> classe). Etant insérées dans le code pénal, elles devraient suivre le régime de droit commun prévu pour les contraventions. Cependant la jurisprudence décide que ces infractions sont soumises au même délai de prescription que quand elles ont un caractère public, c'est-à-dire au délai de trois mois<sup>34</sup>.

#### *Le bilan*

- Les dispositions du code pénal (provocation, injure et diffamation à caractère privé)

<sup>25</sup> Art 24 al 6, 32 et 33 Loi du 29 juillet 1881

<sup>26</sup> Art 23 Loi 1881

<sup>27</sup> Art 65 Loi 1881

<sup>28</sup> Art 48 Loi 1881

<sup>29</sup> Art 48-1 Loi 1881

<sup>30</sup> Art 13 Loi 1881

<sup>31</sup> Art 13-1 Loi 1881

<sup>32</sup> Art 6 Loi 82-652 du 29 Juillet 1982 sur la communication audiovisuelle

<sup>33</sup> Art R625-7, R624-3, R624-4 C.pen

<sup>34</sup> Civ 2<sup>o</sup> 14 janvier 1999 n<sup>o</sup> pourvoi 97-12.157, Bull II n<sup>o</sup>9

Elles donnent très rarement lieu à condamnation, comme toutes les dispositions du code pénal décrites jusqu'ici, et certainement pour les mêmes raisons (notamment absence de témoignage). Entre 1994 et 1999 il n'y a eu que quatre condamnations, toutes sur le fondement de la provocation, qui ont donné lieu à des peines d'une moyenne de 1.500 F ( $\approx$ 229 Euro) d'amende.

- Les dispositions de la loi de 1881 (provocation, injure et diffamation à caractère public)

Le nombre de condamnations sur le fondement de la loi de 1881 est nettement plus élevé. Il s'élève à 111 pour l'année 1999, dont 82 condamnations pour injure publique (avec une moyenne de deux mois d'emprisonnement ferme et de 4.625 F ( $\approx$ 750 Euro) d'amende), et 15 condamnations pour provocation (avec une moyenne de 0 mois d'emprisonnement ferme et de 11.165 F ( $\approx$ 1.703 Euro) d'amende). On retrouve le même type de chiffres pour les autres années.

On considère généralement que la loi de 1881 sur la liberté de la presse permet de lutter assez efficacement contre la propagation par voie de presse d'idées racistes. La plupart des acteurs de l'antiracisme remarquent que depuis la loi de 1972<sup>35</sup>, les propos ouvertement racistes dans les media ont fortement diminué. On peut remarquer qu'il a fallu un certain temps d'adaptation entre la promulgation de la loi et la situation qu'on connaît aujourd'hui. En effet, dans ce domaine délicat où la liberté d'expression doit rester le principe, il est difficile, pour les magistrats, de trouver la juste mesure. Il est d'ailleurs parfois souligné que la combinaison entre l'utilisation de cette loi et les pouvoirs reconnus au ministre de l'Intérieur pour interdire certaines publications étrangères en France<sup>36</sup> comporte le risque d'une censure qui conduise à interdire tout discours non consensuel. Il y a ici le danger, dénoncé par certaines personnes en France, qu'à combattre ainsi "l'ennemi intolérant" on finisse par lui ressembler<sup>37</sup>.

D'autre part les acteurs de la lutte contre la discrimination estiment en règle générale que le délai de prescription est trop court, notamment parce qu'à tout instant de la procédure il risque d'être acquis et qu'il suppose donc une vigilance sans relâche. De plus ce délai peut conduire à un traitement des affaires dans l'urgence, et sans que la victime ait eu le temps de

réfléchir. Enfin il reste difficile d'obtenir les témoignages nécessaires à la preuve de certaines infractions.

- La combinaison entre les dispositions du code pénal et celles de la loi de 1881

La différenciation entre infraction publique et privée s'explique par le fait que lorsque ces infractions sont publiques, elles sont à la fois plus graves car elles atteignent plus de personnes (ceci explique qu'elles soient plus sévèrement sanctionnées), mais leur répression est aussi plus dangereuse, dans la mesure où on touche ici un domaine où la liberté d'expression se doit d'être particulièrement protégée. Cependant de nombreuses personnes s'élèvent contre ce dernier argument, considérant que le danger pour la liberté d'expression n'est pas si important, alors que le fait que ces dispositions soient contenues dans la loi sur la liberté de la presse est un obstacle pour leur application. (notamment à cause du délai de prescription).

D'autre part l'appréciation du caractère public ou privé n'est pas toujours évident. Par exemple, une injure proférée dans le couloir d'un immeuble pourrait être considérée comme publique si cet immeuble est fréquenté par de très nombreuses personnes, habitant et n'habitant pas l'immeuble. Dans le cas contraire, l'injure pourrait être considérée comme privée. La différence est pourtant essentielle. En effet, selon le caractère privé ou public de l'infraction, la sanction ainsi que le tribunal compétent diffèrent. De plus, les associations peuvent agir si l'infraction est publique<sup>38</sup> (à condition, si une personne a été visée individuellement, d'obtenir son accord), alors que si l'injure, la diffamation ou la provocation est privée, aucune disposition ne prévoit l'action d'une association.

Enfin, le fait que ces infractions soient inscrites dans le code pénal lorsqu'elles ont un caractère privé alors qu'elles sont dans une loi instituant un régime spéci-

<sup>35</sup> Loi n° 72-546 du 1 juillet 1972, qui a inséré dans la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse les principaux articles de lutte contre la discrimination

<sup>36</sup> Art 14 Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

<sup>37</sup> *L'antiracisme dans tous ses débats*, dirigé par Lucien Bitterlin, Arléa Corlet 1996, collection Panoramiques.

<sup>38</sup> Art 48-1 Loi 1881

fique lorsqu'elles ont un caractère public est source d'incertitudes quant à leur régime. Pour l'instant la jurisprudence considère que le même délai de prescription s'applique, mais cette position pourrait changer à tout moment. De plus, ceci ne contribue pas à une clarté de lecture pourtant essentielle si on veut mettre le droit à la portée de tous.

En conclusion de cette partie sur la répression pénale de la discrimination, on peut dire que si elle n'est pas inutile, elle reste très en-deçà de ses ambitions. D'autre part la procédure pénale et la sanction pénale ne sont pas toujours adaptées. C'est pourquoi il existe des dispositions prévoyant une procédure civile et une sanction civile.

## 2.2 Les interdictions en matière d'emploi

### 2.2.1 Les dispositions contenues dans le code du travail

Des dispositions spécifiques en matière de discrimination existent dans le code du travail. Peu nombreuses et lacunaires, une loi en cours d'adoption devrait les renforcer. Ces dispositions permettent d'engager une action devant le Conseil des Prud'hommes, spécialisé en matière de travail, selon une procédure qui diffère de la procédure pénale, et dont le but n'est pas de condamner pénalement l'auteur de l'infraction (par une amende ou une peine de prison, signe de la réprobation de la société), mais de rétablir la personne discriminée dans ses droits et de lui octroyer des dommages-intérêts.

Le code du travail prévoit ainsi qu' "Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement, aucun salarié ne peut être sanctionné ou licencié en raison de son **origine**, (...) de son **appartenance à une ethnie, une nation ou une race**, (...) de ses **convictions religieuses** (...)"<sup>39</sup>.

La sanction d'un acte contraire à cette disposition est la nullité de cet acte.

Par ailleurs, le règlement intérieur de l'entreprise "ne peut comporter de dispositions lésant les salariés dans leur emploi ou leur travail, (...) de leurs origines, de leurs opinions ou confessions, (...) à capacité professionnelle égale"<sup>40</sup>.

Il est aussi prévu que la convention de branche conclue au niveau national doit contenir des disposi-

tions concernant l'égalité de traitement entre les salariés français et étrangers<sup>41</sup>.

Pour l'instant, les inspecteurs du travail constatent les infractions<sup>42</sup> qui consistent à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne pour une raison discriminatoire. Ils ont aussi un certain pouvoir d'enquête, mais limité.

Enfin, les faits de discrimination et de racisme d'un salarié à l'encontre d'un autre sont constitutifs d'une faute lourde, qui permettent de licencier le salarié fautif sans préavis ni indemnités.

### 2.2.2 Le bilan

L'avantage de telles dispositions dans le code du travail est qu'elles rendent possibles d'agir autrement qu'en faisant condamner pénalement l'auteur de l'infraction. La victime peut choisir d'aller devant le Conseil des Prud'hommes. Celui-ci, composé à part égal d'employeurs et de salariés est dans certains cas plus à même de juger des événements. Il est aussi parfois plus adapté à la demande du salarié, qui peut préférer être réintégré dans son entreprise ou obtenir des dommages et intérêts pour licenciement abusif, plutôt que de voir son employeur, souvent une personne morale, payer une amende.

Les données chiffrées sur le nombre d'actions engagées devant les prud'hommes et les jugements rendus sont rares et éparpillées. Elles permettent malgré tout de se rendre compte que peu de procédures sont engagées, et qu'encore moins aboutissent, alors que les signalements sont très nombreux.

Ceci peut s'expliquer par diverses raisons:

- La loi n'interdit la discrimination que lors d'un recrutement, d'une sanction ou d'un licenciement. Or la discrimination intervient souvent avant l'embauche, par exemple dans l'accès aux stages. Elle peut aussi intervenir sous d'autres formes que sous celle d'une sanction, par exemple consister en un refus d'avancement. Enfin un employeur peut

<sup>39</sup> Art L122-45 Code du travail

<sup>40</sup> Art L122-35 C. trav

<sup>41</sup> Art L133-5 10° C.trav

<sup>42</sup> Art L611-1 C.trav

écarter un salarié autrement qu'en le licenciant, par exemple en l'affectant à un poste sans contenu. Pour tous ces cas il n'est pas possible d'agir, alors qu'ils constituent l'essentiel de la discrimination. Une loi en cours d'adoption devrait remédier à cette insuffisance. Mais alors que jusqu'ici les dispositions contenues dans le code du travail trouvaient leur équivalent dans le code pénal, les nouvelles dispositions ne concerneront que le code du travail. Ceci introduira une nouvelle complication, la victime pouvant dans certains cas de discrimination choisir entre l'action pénale et l'action devant les Prud'hommes, dans d'autres n'ayant que la possibilité des Prud'hommes.

- Une autre difficulté est que, tout comme en matière pénale, la preuve de la discrimination est très difficile à apporter. Elle l'est d'autant plus que la crainte de perdre son emploi, d'être freiné dans sa carrière, ou encore de voir ses conditions de travail se détériorer, prend souvent le pas sur la défense contre une discrimination. Il n'existe d'ailleurs pas de protection spécifique pour les personnes qui auraient témoigné en faveur d'un salarié, sauf en matière de discrimination entre homme et femme.
- Enfin, seule la victime peut agir, ou éventuellement une association s'il s'agit de poursuivre l'employeur au pénal. Mais les syndicats, qui sont pourtant au cœur de l'entreprise et ont les moyens de se procurer les documents nécessaires à l'octroi de la preuve, n'ont pour l'instant pas le droit d'agir.

Il est difficile de clore ce chapitre sans évoquer la question des "emplois fermés". Ces emplois "fermés"<sup>43</sup> sont ceux qui sont réservés par la loi à des nationaux, à des citoyens de l'Union Européenne, ou soumis à des conditions de diplôme ou de contrôle qui impliquent que leur accès soit restreint pour les étrangers. Si certaines restrictions peuvent s'expliquer par la nature de la profession, il apparaît que la France dispose d'un nombre considérable d'emplois plus ou moins réservés aux nationaux, sans que cette discrimination légale ne se justifie. Il a été récemment compté que plus de sept millions d'emploi, soit environ 30 % des emplois sur le marché du travail, étaient concernés. Cette discrimination légale est si répandue qu'elle ne peut avoir que des effets incitatifs sur la discrimination illégale, celle-ci n'étant plus perçue comme anormale et à bannir. Le GED (futur GELD)

auteur d'un rapport à ce propos, écrit que "L'existence massive d'emplois fermés aux étrangers pèse plus qu'on ne l'a estimé jusqu'à aujourd'hui sur les processus d'intégration et interroge directement l'efficacité des initiatives de lutte contre les discriminations".

Il a été proposé de revisiter la législation concernant chaque profession, de manière à ne restreindre leur accès que là où cela apparaît strictement nécessaire, en suivant des principes clairs et compris de tous.

### 2.3 Remarques sur les lois en cours d'adoption

Deux lois sont en cours d'adoption. L'une s'attache spécifiquement à lutter contre les discriminations en matière de travail, l'autre contient des dispositions de lutte contre la discrimination en matière de travail et de logement. Ces lois prévoient un aménagement de la charge de la preuve en cas de discrimination en matière d'emploi et en cas de discrimination dans la location d'un logement. La personne qui s'estime victime de discrimination directe ou indirecte devra établir des faits susceptibles de rendre probable l'existence d'une discrimination. L'auteur présumé de la discrimination devra alors montrer qu'il n'y a pas eu de discrimination. Le juge forme ensuite sa conviction. Pour l'instant, le Parlement recherche une définition qui, tout en facilitant l'établissement de la discrimination, ne mène pas à une substitution des juges aux employeurs et bailleurs dans leurs choix<sup>44</sup>.

En matière de travail, les pouvoirs des inspecteurs du travail sont élargis, un droit d'action en faveur des syndicats et des associations est reconnu, et les salariés ayant témoigné ou relaté ces faits ne pourront faire l'objet d'une mesure discriminatoire. Ces dispositions devraient permettre de rendre les recours plus effectifs, tout en se conformant à la directive européenne. Mais il reste de nombreux domaines de la vie courante non couverts, et il manque leur équivalent en matière pénal, tout au moins pour le travail.

Cette partie a permis de montrer que la voie juridictionnelle telle qu'elle est pratiquée en France n'est pas, à elle seule, satisfaisante. C'est pourquoi d'autres mesures ont

<sup>43</sup> Note du GED n°1, mars 2000, Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers.

<sup>44</sup> Cf débats parlementaires sur le projet de loi de lutte contre les discriminations.

été prises, pour tenter de pallier ces insuffisances.

### 3. Les mesures institutionnelles participant d'une stratégie de prévention de la discrimination

Depuis assez longtemps, les associations sont présentes sur le terrain de la lutte contre la discrimination. Elle ont un certain droit d'agir en justice, et jouent un rôle important dans l'écoute, la sensibilisation et les actions autres que judiciaires. Par contre, l'action des pouvoirs publics a jusqu'ici été très limitée. Depuis peu, des structures ont été mises en place pour tenter de concrétiser une politique cohérente de lutte contre les discriminations. Ces structures étant très récentes, il est difficile de tirer de leur fonctionnement actuel des généralités valables pour l'avenir.

#### 3.1 Le GELD (Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations)

Le Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations a été créé en 1999. Il a pour mission d'analyser les discriminations dont souffrent les populations en raison de leur origine, réelle ou supposée, et de formuler des propositions de nature à les combattre. Il est dirigé par un conseil d'administration composé de représentants de l'administration, d'organisations syndicales, et d'associations. Un conseil d'orientation, composé principalement de chercheurs (sociologues, juristes, économistes...), organise les groupes de travail et valide le contenu des travaux du GELD. Les études du GELD permettent de mieux cerner les phénomènes discriminatoires. Mais le GELD est loin d'être l'autorité administrative indépendante voulue par certains, qui aurait eu de réels pouvoirs, notamment en matière d'enquête et de saisine des juridictions<sup>45</sup>.

#### 3.2 Les CODAC (Commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté)

Les CODAC ont été mises en place par le ministère de l'Intérieur en 1999<sup>46</sup>. Elles doivent, entre autres, traiter les cas de discrimination. Elles sont les relais locaux<sup>47</sup> du numéro d'appel gratuit 114. Elles sont mises en place dans chaque département par le préfet et sont composées de représentants de l'administration. Elles ne sont pas obligées, même si elles y sont incitées, d'inviter les associations, les syndicats et les bailleurs sociaux. Le bilan du fonctionnement des CODAC est

très contrasté. Très actives dans certains départements, elles sont des coquilles vides dans d'autres.

#### 3.3 Le "114"

Le 114 est un numéro gratuit, auquel peuvent appeler les personnes qui s'estiment victimes de discrimination raciale. Lorsqu'un cas de discrimination est signalé, les écoutants transmettent une fiche à la CODAC du département concerné. Celle-ci traite elle-même le cas, ou le transmet à un de ses référents. Ce référent peut être une administration, une association, ou encore un travailleur social. Il est chargé de prendre rapidement contact avec la personne qui a signalé le cas, et de traiter le cas. Le bilan du 114 est aussi contrasté, dépendant principalement du suivi dont a bénéficié la personne ayant appelé, c'est-à-dire du référent vers lequel elle a été dirigée.

Ce système institutionnel de lutte contre les discriminations offre une alternative à la solution pénale, qui, on l'a vu, n'est pas toujours efficace. Il permet de proposer à la victime une intervention adaptée à sa situation, telle qu'une médiation entre elle et l'auteur de la discrimination, ou encore une aide à la résolution pratique de son problème. Cependant il reste en-deçà des prévisions de la directive européenne "race et origine ethnique".

## Bibliographie

### Législation

Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique

Constitution du 4 octobre 1958

Code pénal

Code de procédure pénale

Code du travail

Loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse

Loi n° 82-652 du 29 Juillet 1982 sur la communica-

<sup>45</sup> Le rapport de Jean-Michel Belorgey à Madame la Ministre de l'emploi et de la Solidarité "lutter contre les discriminations", rendu en mars 1999, allait dans ce sens.

<sup>46</sup> Circulaire du 18 janvier 1999 relative à la mise en place d'une Commission Départementale d'accès à la citoyenneté.

<sup>47</sup> Circulaire du 2 mai 2000 relative à la citoyenneté et la lutte contre les discriminations.

tion audiovisuelle

Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives

Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés

Proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations, enregistrée le 25 juin 2001, et débats parlementaires

Projet de loi de modernisation sociale déposé le 24 mai 2000 et débats parlementaires

### Rapports et articles

Rapport de M. Philippe Vuilque sur la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations (Assemblée nationale, n°2609)

Rapport de M. Louis Souvet sur la proposition de loi relative à la lutte contre les discriminations (Sénat, rapport 155, 2000-2001)

Rapport d'information du Sénat 513 (97-98), M. Hubert Haenel, Les infractions sans suite ou la délinquance mal traitée

Rapport de Jean-Michel Belorgey à Madame la Ministre de l'emploi et de la Solidarité lutter contre les discriminations, mars 1999

Bilan du fonctionnement des commissions départementales d'accès à la citoyenneté, rapport IGAS/IGA, décembre 2000.

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, La lutte contre le racisme et la xénophobie, Discriminations et droits de l'homme 1999, La documentation Française, Paris 2000

Commission Nationale Consultative des Droits de l'Homme, La lutte contre le racisme et la xéno-

phobie, rapport d'activité 2000, La documentation Française, Paris 2001

Note du GED n° 1, mars 2000 Une forme méconnue de discrimination: les emplois fermés aux étrangers

Note n°2 du conseil d'orientation du GELD, octobre 2000 Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations: la question de la preuve

Hommes et Migrations, n° 1219, mai-juin 1999 Connaître et combattre les discriminations

Migrations Etudes, n° 99 mai-juin 2001, La mise en œuvre locale du 114

### Ouvrages

L'antiracisme dans tous ses débats, dirigé par Lucien Bitterlin, Arléa Corlet 1996, collection Panoramiques.

MRAP Chronique d'un combat inachevé, 50 ans contre le racisme, Le temps des cerises 1999.

L'étranger en France face et au regard du droit, les populations d'origine maghrébine et comorienne de Marseille, Françoise Lorcerie, Slaheddine Bariki, François Bruschi, CNRS février 1999, Publication Ronéo, résumé sur le site [www.gip-recherche-justice.fr](http://www.gip-recherche-justice.fr)

Aide précieuse de Malika CHAFI (chargée de mission, GELD), Nicolas GRIVEL (MRAP), Héloïse HEDOUIN (juriste, MRAP), Haoua LAMINE (juriste, Femmes de la Terre), Sophie LATRAVERSE (chargée de mission, GELD), Patrick QUENTIN (avocat, LICRA), Bruno QUEMADA (juriste, LDH), Muriel QUENTIN-BRODER (LICRA), Sophie PISK (juriste, MRAP).

## Chapitre III

# L'égalité de traitement aux Pays-Bas

(Dick Houtzager, LBR, Landelijk Bureau ter Bestrijding van Rassendiscriminatie)

### 1. Introduction

Le présent document traite de l'expérience vécue en matière de législation antiraciste aux Pays-Bas, dans le contexte des récents développements qu'a connus l'Union européenne. Les modifications apportées au Traité CE par le Traité d'Amsterdam, plus particulièrement l'adoption de l'article 13, ont placé l'antiracisme et la non-discrimination dans le cadre des compétences des Communautés européennes. Aux Pays-Bas, la législation spécifique de non-discrimination est en vigueur depuis un certain nombre d'années et le pays jouit d'une sérieuse expérience dans l'application de ces lois. Les modifications du droit néerlandais, requises par la Directive du Conseil visant à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les personnes indépendamment de leur origine ethnique ou raciale (2000/43/CE; ci-après nommée Directive sur l'égalité raciale), seront probablement moins radicales que dans certains autres Etats membres de l'UE.

La section 2 analyse la législation en vigueur aux Pays-Bas. Elle offrira un aperçu du droit pénal, du droit civil et du droit administratif. Une grande attention est accordée à la Loi sur l'égalité de traitement, une loi d'ensemble pour lutter contre différentes formes de discrimination dans un certain nombre de domaines. La section 3 souligne brièvement les implications de la Directive pour la législation néerlandaise. La section 4 quant à elle clôture le présent document à l'aide de certaines remarques conclusives.

### 2. La législation existante

#### 2.1 Constitution

A l'occasion de la révision de la constitution de 1983, le principe de non-discrimination et d'égalité de traitement fut adapté aux visions du vingtième siècle finissant. L'article 1 de la constitution déclare que *"toutes les personnes vivant aux Pays-Bas seront traitées équitablement dans des circonstances égales. Aucune discrimination fondée sur des critères de religion, de croyance, d'opinion politique, de race ou de sexe ou sur tout autre fondement ne sera autorisée"*.

L'adoption de cette disposition impose à l'Etat un devoir légal d'égalité de traitement. En même temps, il donne aux citoyens le droit d'être différent des autres tout en étant traité de façon équitable dans des circonstances égales.

L'Article 1 ne peut être invoqué par les citoyens. Le système constitutionnel nécessite la transposition des droits fondamentaux en une législation spécialisée.

La première législation à inclure des dispositions spécifiques relatives à la discrimination raciale fut le Code pénal (1971). Après cela, la Loi sur l'égalité de traitement fut adoptée en 1994 dans le droit civil. Afin de promouvoir les chances des minorités ethniques sur le marché du travail, une Loi fut introduite également en 1994, qui exigeait des employeurs qu'ils recherchent une représentation proportionnée des minorités ethniques au niveau de leur main-d'œuvre. Cette loi fut abrogée en 1998 et remplacée par la Loi sur la stimulation de la participation des minorités ethniques à l'emploi.

#### 2.2 Droit pénal

##### 2.2.1 Code pénal

*Les effets de la CIEDR*

Suite à la ratification en 1971 de la Convention internationale sur l'Élimination de toutes les formes de Discrimination Raciale (CIEDR), le gouvernement néerlandais a introduit une sanction pénale visant l'insulte publique fondée sur la race, la religion, la croyance ou l'orientation sexuelle. Le code pénal fut la première législation des Pays-Bas à traiter la discrimination raciale. Outre l'insulte, l'incitation d'autrui à la haine ou à la discrimination était rendue punissable de même que la publication et la diffusion de documents racistes. La participation ou le soutien apporté à des activités visant la discrimination fut rendue punissable. Enfin, les actes discriminatoires commis dans le cadre d'une activité professionnelle, commerciale ou de service public furent également rendus punissables.

La définition de discrimination, telle que stipulée dans le Code pénal, suit le texte de la CIERD, qui définit la discrimination en ces termes: *“toute distinction, exclusion, restriction ou préférence qui a pour objectif ou pour effet d’annihiler ou d’affecter la reconnaissance, la jouissance ou l’exercice, sur un pied d’égalité, des droits de l’homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social, culturel ou tout autre domaine de la vie publique”*. Cette définition comprend à la fois la discrimination directe (*l’objectif*) et la discrimination indirecte (*l’effet*).

En 1976, la Cour d’Appel des Pays-Bas confirma que les termes utilisés par la CIERD étaient applicables aux Pays-Bas<sup>48</sup>, incluant donc la couleur, la descendance et l’origine nationale ou ethnique dans le concept de race. La Cour d’Appel traita une affaire impliquant un parti d’extrême-droite, dont le dirigeant avait distribué des prospectus dans le cadre de la période de campagnes électorales locales. Dans ces prospectus, les personnes de couleur originaires du Surinam et des Antilles étaient décrites en termes infamants. La défense plaida la cause de l’accusé en prenant pour argument que le texte du Code pénal ne mentionnait que le terme de “race” comme fondement de l’insulte. Elle argua qu’en mentionnant les personnes originaires du Surinam et des Antilles dans le prospectus, l’accusé ne faisait pas référence à une “race”. Toutefois, la Cour d’Appel déclara que le terme de ‘race’ devait être interprété conformément à la signification apparente de la définition de l’article 1 de la CIERD, où la définition de “race” s’accompagne également des mentions de couleur, de descendance et d’origine nationale ou ethnique. La référence à des personnes originaires du Surinam ou des Antilles fut, dès lors, considérée comme étant de nature raciste selon la définition du Code pénal.

Dans un jugement récent, la Cour d’Appel a décidé que les demandeurs d’asile, résidant dans un centre d’asile, relèvent également de la protection de la CIERD<sup>49</sup>. Leur refuser le droit d’entrer dans une discothèque constitue un fait de discrimination indirecte parce qu’ils ne vivent pas seulement en commun dans le centre d’asile mais ils appartiennent également à une race, selon la définition de la CIERD, par la couleur, l’origine ethnique ou nationale, l’origine géographique ou culturelle.

En 2000, un suspect fut pour la première fois condamné pour la publication de propos haineux sur internet.

#### *Poursuites judiciaires*

La poursuite d’affaires de discrimination par la police et le ministère public aux Pays-Bas avait tendance à être laxiste et aléatoire. Bon nombre de victimes de racisme émirent des plaintes quant au manque de coopération, spécialement de la part de la police et du ministère public. La police se montrait souvent peu désireuse ou incapable de traiter une plainte et de mener une instruction. Le ministère public trouva souvent qu’il n’y avait pas suffisamment de preuves pour porter une affaire devant les tribunaux et les classements d’affaires de discrimination furent fréquents. Parmi d’autres raisons, ce fait provoqua un sentiment de défiance des victimes vis-à-vis de la police.

Le nombre d’incidents racistes violents rapporté a atteint une moyenne de 245 par an<sup>50</sup>; en 1998, le nombre d’incidents fut de 313 et tout semble indiquer que ces chiffres ont augmenté en 1999 à 2000. La plupart de ces incidents concernaient des actes de violence perpétrés contre des biens (graffitis racistes, bris de vitres, etc.) mais la violence à l’encontre des personnes (menaces, lésions corporelles) y tenaient une large part aussi. On estime que le nombre réel d’incidents a été bien plus élevé, s’expliquant par le fait que tous les incidents ne sont pas rapportés. Ces incidents non rapportés se retrouvent des deux côtés: la majorité des victimes ne signalent pas un incident à la police et les incidents qui sont rapportés ne sont pas suffisamment répertoriés dans une base de données centrale.

Des programmes sont mis sur pied actuellement en vue d’établir un centre d’expertise national qui devrait pouvoir apporter un soutien plus efficace aux forces de police dans le traitement des crimes racistes et discriminatoires.

Afin de traiter les incidents racistes plus efficacement, le ministère de la justice a émis, en 1993, une ligne

<sup>48</sup> Jugement du 15 juin 1976

<sup>49</sup> Jugement du 13 juin 2000

<sup>50</sup> Une moyenne de 1994 à 1998. Source: J. van Donselaar, “Monitor racisme en extreem rechts, derde rapportage” (Surveillance du racisme et de l’extrême-droite, troisième compte-rendu), Leiden: Université de Leiden, 2000, p.15

directrice en matière de discrimination. Cette ligne directrice, mise à jour en 1999, explique au ministère public comment traiter les cas de discrimination, dans l'intention de créer une politique cohérente de poursuite judiciaire dans l'ensemble du pays. Elle déclare qu'en raison de la gravité des crimes racistes, en principe tous les cas devraient être portés devant les tribunaux. L'introduction de cette ligne directrice a conduit à de meilleurs résultats et à une politique plus cohérente en la matière. La fondation, en 1997, du Centre national d'experts en matière de discrimination, en tant que faisant partie du bureau du ministère public, a permis d'accroître les connaissances et les compétences au sein du ministère public.

#### *Des sanctions à alourdir*

Afin de combattre plus efficacement les expressions structurelles et organisées du racisme, le gouvernement a envoyé, en 2001, une proposition au parlement en vue d'alourdir les sanctions pour insulte raciale, incitation au racisme, publication de données racistes et actes de racisme commis dans le cadre professionnel ou commercial. La peine maximale pour les deux premiers des délits précités sera de deux ans d'emprisonnement, d'un an d'emprisonnement pour le dernier. Dans cette proposition, les amendes maximales sont augmentées, passant de 4.550 Euro à 9.100 Euro. Outre l'augmentation des sanctions pénales, le ministère public recevra plus de pouvoirs juridiques pour enquêter sur les suspects. Cette augmentation des sanctions pénales a notamment pour objectif de démontrer que les formes structurelles de discrimination sont intolérables et mettent en péril les institutions démocratiques.

### **2.3 Droit civil**

#### **2.3.1 Code civil**

##### *Fermeture des organisations racistes.*

Le code civil comporte un article (2:20) qui, à la demande du ministère public, prévoit la fermeture d'une association dont les activités s'opposent à l'ordre public. L'article a été inclus dans le code civil afin de lutter contre les organisations criminelles professionnelles telles que celles utilisées par les trafiquants de drogue. En 1998, cet article fut utilisé avec succès pour contrer un fait de racisme, lorsque la fer-

meture d'un parti d'extrême-droite fut prononcée par le tribunal. Les membres du conseil d'administration du parti avaient été personnellement condamnés pour un certain nombre de crimes racistes tels qu'insulte raciale, incitation à la haine et publication de données racistes. Le parti en tant qu'entité juridique illégale fut jugé coupable de charges criminelles aussi. Ces faits cumulés permirent au ministère public de demander la fermeture du parti. La cour suivit cette demande et ordonna la fermeture du parti. Il convient de remarquer, toutefois, que le LBR et d'autres organisations antiracistes avaient, des années durant, exhorté vainement le ministère public à exercer ses pouvoirs contre ce parti raciste. La crainte de porter préjudice à la démocratie en faisant fermer un parti politique avait prévalu jusqu'à ce que le fait que le caractère purement raciste de ce parti fût devenu trop manifeste pour pouvoir encore être nié plus longtemps.

#### **2.3.2 La loi sur l'égalité de traitement**

##### *Introduction*

La Loi sur l'égalité de traitement (LET; *Algemene wet gelijke behandeling*) fut introduite en 1994<sup>51</sup>. L'adoption de cette loi générale sur l'égalité de traitement suivait la législation antérieure, laquelle visait exclusivement l'égalité de traitement entre hommes et femmes sur le marché du travail.

Après des années de débat parlementaire, la Loi entra finalement en vigueur en septembre 1994. Le débat était principalement centré sur la demande des églises et institutions religieuses de conserver la possibilité de refuser aux homosexuels et lesbiennes de travailler dans leurs institutions. La solution fut trouvée sous la formulation selon laquelle la Loi n'empiéterait pas sur "la liberté d'une institution fondée sur des principes idéologiques ou religieux d'imposer des exigences qui, compte tenu de l'objectif visé par ladite institution, sont nécessaires pour l'accomplissement des devoirs attachés à un poste; de telles exigences ne peuvent pas conduire à une discrimination basée sur des motifs exclusifs d'opinion politique, de race, de sexe, de nationalité, d'orientation hétérosexuelle ou homosexuelle ou d'état civil". Le critère de "motifs exclusifs" est interprété de telle façon que le simple

<sup>51</sup> Pour la traduction anglaise de la loi, veuillez consulter le site web: [www.cgb.nl/act\\_frameset.html](http://www.cgb.nl/act_frameset.html)

fait qu'une personne soit homosexuelle ne peut être une raison suffisante pour ne pas l'engager. A titre d'exemple schématisé, on peut dire qu'un membre du personnel d'entretien dans un établissement scolaire catholique pourrait être homosexuel mais que le professeur de sciences sociales ne pourrait l'être car il pourrait discréditer les fondements mêmes de l'institution dans laquelle il exerce sa profession.

L'un des principaux objectifs de la Loi sur l'égalité de traitement consiste à produire un changement social. En reconnaissant que les structures socio-économiques maintiennent une division inégale de la société, la LET fut introduite en vue de fournir aux groupes minoritaires un outil permettant d'atteindre l'égalité. La Loi n'est donc pas "neutre".

La Commission pour l'égalité de traitement fut instituée en vue d'assurer la mise en application de la Loi. Son fonctionnement est discuté ci-après, en section 2.3.3.

#### *Les fondements de la discrimination*

Les fondements de la discrimination qui relèvent de la Loi sont les suivants: la religion, la croyance, l'opinion politique, la race, le sexe, la nationalité, l'orientation homosexuelle ou hétérosexuelle ou l'état civil. On peut noter que les deux fondements qui sont mentionnés dans la directive-cadre (2000/78/CE), à savoir le handicap et l'âge, ne sont pas repris dans cette liste. Pour ces deux motifs de discrimination, des lois séparées sont en cours d'élaboration.

#### *Un système clos*

La LET est construite sur un système fermé: les exceptions à l'interdiction générale d'inégalité de traitement ne sont possibles que dans les cas qui sont explicitement mentionnés dans le texte de la Loi. De même, les motifs de discrimination sont limités, tout comme le champ d'application de l'interdiction.

Le choix d'un système clos s'est justifié par la volonté de produire un sentiment de certitude auprès des citoyens. Il fut avancé que, si les normes sont clairement énumérées dans la Loi, les personnes sauront quelles activités sont autorisées et quelles activités sont interdites. Le système de justification objective de la discrimination directe, tel qu'appliqué par la Cour

européenne de Justice, fut considéré comme trop rigide et en désaccord avec la constitution néerlandaise.

Cette Loi établit une distinction entre la discrimination directe et indirecte. La discrimination directe n'est permise que dans un certain nombre d'exceptions, qui sont limitées à celles énumérées dans la liste de la Loi. La discrimination indirecte est définie comme "*une discrimination basée sur des motifs d'autres caractéristiques ou comportements, donnant lieu à une discrimination directe*".

Dans les cas où une discrimination indirecte a été établie, il peut exister des justifications objectives d'une inégalité de traitement. Les critères de ces justifications n'ont pas été explicitement stipulés dans la Loi. Cependant, les critères appliqués par la Cour européenne de Justice ont été adoptés par les tribunaux et la Commission pour l'égalité de traitement, l'organe qui veille à la mise en application de la LET. Les critères utilisés sont les suivants: l'inégalité de traitement est appliquée afin de servir un objectif justifié objectivement; les mesures choisies sont appropriées et nécessaires pour atteindre cet objectif et l'objectif ne peut être atteint par aucun autre moyen que par l'application d'une inégalité de traitement.

#### *Le champ d'application*

La LET couvre trois domaines principaux, couvrant le secteur de l'emploi: les publicités et procédures de sélection, l'embauche et le licenciement des employés dans le secteur public comme dans le secteur privé, les modalités d'emploi, l'enseignement lié au travail ainsi que la formation et la promotion. En second lieu, la discrimination vis-à-vis des travailleurs indépendants est interdite. Enfin, le troisième domaine couvre la fourniture publique de biens et de services, y compris la conclusion, l'exécution et la résiliation de contrats. Cette section traite des personnes privées, des services publics ainsi que des institutions qui mènent leurs activités dans le domaine du logement, des services sociaux, des soins de santé, des affaires culturelles et de l'éducation.

#### *Les sanctions*

La LET ne cite que deux sanctions. La première est la protection contre la résiliation d'un contrat d'employé. La Loi stipule qu'un employé ne peut être

licencié pour le motif qu'il ou elle a intenté une action à l'encontre de son employeur pour fait de discrimination, ce qui est interprété comme étant une protection contre les représailles. Dans une affaire traitée en 2000, la Commission a décidé que le témoin d'un fait de discrimination, sans en être la cible, peut porter plainte et a la possibilité d'invoquer la protection contre les représailles<sup>52</sup>.

La deuxième sanction est que toutes les dispositions comprises dans les contrats, qui sont contraires à la LET sont nulles et non avenues. Il n'existe pas d'autres sanctions spécifiques contre les personnes dont on constate qu'elles ont agi en violation de la LET.

#### *L'action positive*

La Loi autorise une action positive à titre d'exception à l'interdiction générale de l'inégalité de traitement. Elle stipule que l'interdiction ne sera pas appliquée si la discrimination vise à placer des membres de minorités culturelles et ethniques dans une position privilégiée en vue de réduire ou d'éliminer les inégalités *de facto*. Ce traitement préférentiel doit être raisonnablement proportionné à cet objectif et devrait être aboli dès l'obtention de l'égalité.

Dans la jurisprudence de ces décisions, la Commission pour l'égalité de traitement a établi que les institutions qui souhaitent engager des personnes appartenant à une minorité culturelle ou ethnique sur base préférentielle ne peuvent invoquer l'exception d'action positive que si celle-ci est inscrite dans une politique écrite et publiée et si la position inégale a été déterminée.

Lorsque des minorités culturelles et ethniques sont concernées, la Commission se distancie légèrement de la jurisprudence de la Cour européenne de Justice dans les cas d'action positive pour les femmes<sup>53</sup>. La Commission a rendu des jugements dans deux cas similaires, où un conseil municipal demandait explicitement des membres de minorités ethniques en vue de pourvoir des postes de travailleurs sociaux. Les personnes d'origine néerlandaise ne pouvaient postuler pour ces places. Statuant sur la plainte déposée par un citoyen néerlandais, la Commission décida que le traitement préférentiel dont bénéficiaient les minorités ethniques était autorisé. Bien que la LET se tienne au principe que l'action positive pour les femmes et les minorités eth-

niques devrait être mise en application de façon identique, la Commission fut d'avis que ce principe ne devait pas être mis en œuvre de manière identique. La mise en application de l'action positive dépend, selon la Commission, de son contexte juridique et social. A cet égard, la Loi sur la stimulation de la participation des minorités ethniques à l'emploi (*Wet SAMEN*, voir ci-après) devait être prise en compte. La loi "*Wet SAMEN*" exige des organisations qu'elles atteignent une participation proportionnée des minorités ethniques dans leur personnel. La *Wet SAMEN* étant une exécution de la section 2.2 de la CIEDR, la Loi sur l'égalité de traitement doit être interprétée conjointement à cette Convention. Cela signifie, selon la Commission, que les critères d'action positive ne devraient pas être interprétés trop étroitement. Les objectifs des différentes lois comprennent l'obtention d'une égalité *de facto* des groupes de minorités sur le marché de l'emploi.

Il reste à voir si ce point de vue sera maintenu par la Cour européenne de Justice.

#### *La charge de la preuve*

Bien que la LET ne prévoie pas spécifiquement une inversion de la charge de la preuve, la Commission a accepté d'emblée ce principe dès son entrée en fonction en 1994. Une inversion de la charge de la preuve est acceptée dans d'autres domaines du droit civil, tels que les conflits médicaux. Il concerne généralement des cas où un individu se trouve confronté à un opposant institutionnel. Compte tenu du fait que l'institution dispose des informations nécessaires, il suffit que le demandeur produise une demande motivée devant le tribunal (ou devant la Commission pour l'égalité de traitement). C'est alors à l'institution de prouver sa position. Avec la mise en œuvre de la Directive d'égalité raciale fondée sur l'article 13 du Traité de la CE, une stipulation explicite de la charge de la preuve devra être adoptée (voir ci-après, section 3).

### **2.3.3 La Commission pour l'égalité de traitement**

#### *Introduction*

La Commission fut instituée en tant qu'organe indé-

<sup>52</sup> Arrêt 2000-73

<sup>53</sup> Plus particulièrement l'affaire Abrahamsson: JCE 6 juillet 2000, l'affaire C-407/98

pendant et agit à titre de tribunal semi-judiciaire. Son objectif consiste à interpréter la Loi sur l'égalité de traitement et à promouvoir son application dans le cadre juridique.

Les neuf membres de la Commission et ses neuf membres suppléants sont désignés pour six ans par le Ministre de la Justice. La Commission dispose d'un personnel de soutien de quelque quarante employés.

La Commission compte trois chambres, l'une traitant de la discrimination fondée sur le sexe, une autre traitant de la discrimination fondée sur la race et la nationalité et une autre traitant des autres motifs de discrimination.

Les tâches de la Commission portent sur quatre questions principales: instruire les plaintes à la demande du plaignant et rendre une décision; instruire une question de sa propre initiative et rendre une décision; formuler des recommandations en plus des décisions et porter des affaires devant les tribunaux.

Depuis son entrée en activité, la Commission s'est concentrée sur la première tâche: l'instruction des plaintes privées. Les autres tâches n'ont pas reçu autant d'attention, une situation que la Commission souhaite changer dans le futur<sup>54</sup>.

Les décisions de la Commission ne sont pas exécutoires. Avec l'adoption de la LET, le choix a été fait de ne pas conférer de statut exécutoire aux décisions. La principale raison en fut que la Commission était conçue pour être un organe doté d'une procédure plus ou moins informelle. Si les décisions étaient exécutoires, l'on craignait de voir moins de personnes demander une décision de la Commission. Toutefois, afin d'assurer une application de ces décisions, la possibilité fut créée pour la Commission de porter les affaires devant les tribunaux. En outre, la qualité des décisions, l'autorité de la Commission et les pouvoirs d'instruction active sont autant d'éléments qui interviennent dans l'impact des décisions de la Commission.

Un certain nombre d'auteurs et d'organisations, dont la Commission pour l'égalité de traitement elle-même, ont demandé de renforcer le statut des décisions, sans saper l'accessibilité de la Commission.

Une proposition a été avancée d'obliger les tribunaux qui rendent un jugement sur des affaires qui ont été traitées par la Commission à ne s'écarter de la décision de la Commission que s'ils motivent explicitement leur désaccord avec cette décision. Jusqu'ici, les tribunaux peuvent décider s'ils prennent en compte ou non la décision de la Commission ou s'ils souhaitent même simplement se référer à la décision.

#### *Les décisions.*

En 2000, la Commission a reçu 193 plaintes, un chiffre inférieur à celui des années précédentes. Au cours des années 1998 à 2000, un quart de toutes les affaires concernait des discriminations pour motif de race et de nationalité, ce qui est inférieur au chiffre enregistré les années précédentes, alors qu'en moyenne un tiers des affaires concernait ces motifs de discrimination. En 2000, 54 demandes concernaient la discrimination pour motif de race et de nationalité. Sur ces demandes, 44 se sont clôturées par une décision de la Commission. Les cas qui ne donnèrent lieu à aucune décision furent classés durant la procédure. La majorité des cas étaient liés au travail: des plaintes portant sur l'embauche et la sélection, une différence de rémunération et le harcèlement sur le lieu de travail. La Commission examina différentes plaintes ne relevant pas du monde du travail. Un certain nombre de personnes se plaignaient de conditions appliquées par les compagnies de télécommunications pour l'utilisation de téléphones mobiles. Les immigrés en possession d'un permis de résidence temporaire spécifique (un document D) se voyaient refuser l'obtention d'une connexion mobile; la Commission statua qu'il s'agissait d'une discrimination indirecte<sup>55</sup>. De même, le fait d'exiger la présentation de documents d'identité supplémentaires avant l'octroi d'une connexion mobile fut interprété comme étant un acte de discrimination indirecte; les personnes dont le lieu de naissance était situé aux Pays-Bas ne devaient pas présenter de documents supplémentaires.

<sup>54</sup> Commissie gelijke behandeling: Gelijke behandeling in beweging. Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling (Commission pour l'égalité de traitement: L'égalité de traitement en mouvement. Evaluation quinquennale. Loi générale sur l'égalité de traitement). Utrecht, 2000, p. 51

<sup>55</sup> Arrêts de 2000-28 à 2000-32

En dépit du fait que les décisions ne sont pas exécutoires, bon nombre de parties contre lesquelles est dirigé un arrêt suivent les observations de la Commission et agissent conformément à cet arrêt<sup>56</sup>. Toutefois, la victimisation est courante, tout particulièrement lorsque la plainte concerne l'emploi. Près de la moitié des plaignants qui portaient plainte contre leur employeur disaient avoir subi des préjudices au travail<sup>57</sup> et un tiers avoir changé de travail en raison de leur plainte.

### *L'efficacité de la LET*

Bien que le soutien général du principe d'égalité de traitement soit élevé, la connaissance de la Loi sur l'égalité de traitement est faible dans la société. Le groupe professionnel le plus au fait de cette Loi est celui des fonctionnaires chargés du personnel<sup>58</sup>. Ils sont les plus susceptibles de se trouver confrontés à cette Loi.

Le grand public ne semble pas être conscient de l'existence de la LET; le nombre de plaintes (54 plaintes pour discrimination motivée par la race ou la nationalité en 2000) par rapport au nombre de personnes appartenant à des minorités ethniques d'origine non occidentale aux Pays-Bas, soit 1.48 millions<sup>59</sup>, peut être considéré comme une indication du manque de connaissance à cet égard. Parmi les plaignants, bon nombre se firent assister dans la procédure par des bureaux de lutte contre les discriminations<sup>60</sup>. Ceci montre qu'un grand nombre de personnes appartenant à des minorités ethniques ne connaissent pas l'existence d'une procédure passant par la Commission.

Les procédures de la Commission ont souvent pour résultat qu'une organisation change sa politique ou ses procédures internes; une procédure peut, dès lors, toucher plus de personnes qu'un simple plaignant.

## **2.4 Droit Administratif**

### **2.4.1 Le marché du travail**

Le marché du travail est l'un des domaines où la discrimination se présente sur une large échelle. Les données rassemblées par l'organisation nationale des bureaux de lutte contre les discriminations montrent que la majeure partie des plaintes concerne l'emploi. Elles portent sur des questions telles que la sélection

des postulants à un emploi, le harcèlement sur le lieu de travail et la résiliation de contrats.

Le droit administratif ne possède que peu de clauses qui visent à combattre la discrimination raciale. L'instrument principal est lié à la main-d'œuvre: il s'agit de la Loi sur la stimulation de la participation des minorités ethniques au travail (*Wet SAMEN*). La Loi fut introduite en 1998 et succédait à une loi antérieure qui poursuivait le même objectif: atteindre une représentation proportionnée des minorités ethniques au niveau de la main-d'œuvre. Ces Loïs sont considérées comme l'application de l'article 2.2 de la CIEDR. Le secteur public comme le secteur privé relèvent du champ d'application de cette Loi.

La Loi n'est pas spécialement destinée à combattre la discrimination raciale mais constitue un outil précieux pour réduire la discrimination sur le marché du travail. Elle exige des entreprises et organisations professionnelles comptant plus de 35 employés qu'elles s'efforcent d'atteindre une main-d'œuvre représentative de la population dans la région où est établie l'organisation. L'organisation doit tenir un registre du personnel indiquant le nombre de membres appartenant à des minorités ethniques et doit rédiger un rapport annuel dans lequel sont décrites les mesures qui visent à augmenter le nombre d'employés appartenant à des minorités ethniques. Ce rapport annuel doit être soumis à l'autorité régionale du travail.

La Loi n'impose pas de sanctions graves en cas de non-observance. Si un employeur n'a pas présenté un rapport ou n'a pas respecté les autres exigences de la Loi, l'autorité du travail peut envoyer une notification d'avertissement. Si cet avis ne produit aucune réaction, l'autorité peut informer le conseil des employés de l'entreprise, les syndicats et les organisations des

<sup>56</sup> Asscher-Vonk, I.P. et C.A. Groenendijk (eds.); *Gelijke behandeling: regels en realiteit*, La Haye: SDU Editeurs, 1999, p. 447. L'ouvrage est le résultat d'une étude portant sur les effets sociologiques et juridiques de la Loi sur l'égalité de traitement.

<sup>57</sup> Asscher-Vonk et Groenendijk (1999), p. 526

<sup>58</sup> Asscher-Vonk et Groenendijk (1999), p. 524

<sup>59</sup> Sur une population totale de 16 millions d'habitants

<sup>60</sup> Des bureaux de lutte contre les discriminations sont établis dans la plupart des villes et cités; ils sont généralement subventionnés par les autorités locales et soutiennent les victimes de racisme et de discrimination.

employeurs. Il est également prévu que les organisations civiles jouent un rôle dans l'exécution de la loi *Wet SAMEN*. L'organisation non-gouvernementale dont l'objectif consiste à promouvoir les intérêts des groupes minoritaires peut lancer des actions juridiques en vertu de la disposition générale d'action collective<sup>61</sup>. A ce jour, cette possibilité n'a pas encore été utilisée.

Bien que les intentions de la loi *Wet SAMEN* soient largement appréciées, son application présente de sérieuses lacunes. L'un de ces faiblesses réside dans l'enregistrement des minorités ethniques: l'enregistrement n'est pas obligatoire et bon nombre d'employés refusent de déclarer leur origine, ce qui rend difficile toute obtention d'une représentation fiable à ce titre.

Un rapport publié en 1999<sup>62</sup> par le Bureau national de lutte contre la discrimination raciale (LBR) conclut que le nombre de rapports soumis est faible et que la qualité des rapports, à savoir les mesures présentées en vue de parvenir à la proportionnalité, est également faible. Une évaluation effectuée par le ministère des affaires sociales, publiée en mars 2000, conclut que la moitié environ des organisations soumet un rapport annuel. De ces organisations, la majorité énumère une liste de mesures visant à accroître le nombre des membres du personnel appartenant à des minorités ethniques. Les effets de la Loi sont jugés faibles; le seul effet significatif a consisté dans l'augmentation de la prise de conscience des exigences de la Loi. Cependant, peu nombreuses sont les organisations qui ont modifié leur politique de recrutement et de sélection.

## 2.5 Codes de conduite

Des pratiques autorégulatrices concernant la discrimination ont été développées aux Pays-Bas durant la dernière décennie. Des études portant sur les pratiques discriminatoires ou une série de plaintes servirent de point de départ au développement de codes de conduite. Ces codes contiennent habituellement des lignes directrices destinées à la direction et au personnel concernant la conduite éthique à adopter au sein de l'organisation; la non-discrimination en constitue l'un des aspects. Les codes de conduite se centrent habituellement sur les procédures de recrutement et de sélection (comme avec les agences d'emploi temporaire) et comportent généralement des clauses relatives au comportement du personnel et au traitement

des membres appartenant à des minorités ethniques. Certains codes de conduite prévoient un conseil des plaintes doté d'une procédure confidentielle.

Bien que l'effet d'autorégulation de ces codes ne doive pas être sous-estimé, il dépend pour une large part de sa bonne mise en œuvre. L'expérience a montré qu'un grand nombre de codes de conduite dorment au fond d'un tiroir de la direction, pour n'en sortir que lorsque l'entreprise se trouve confrontée à des pratiques discriminatoires, servant à montrer au monde extérieur leur volonté de combattre la discrimination.

## 3. Droit européen: l'article 13 du Traité CE et la Directive d'égalité raciale

L'adoption en 2000 de la Directive d'égalité raciale<sup>63</sup> signifiait que les lois de lutte contre les discriminations du droit néerlandais devaient être adaptées à la directive.

La plupart des changements se feront sous la forme de la Loi sur l'égalité de traitement mais d'autres lois seront touchées aussi. On trouvera ci-dessous un résumé des principales modifications telles que prévues par les divers auteurs. Au moment de la rédaction du présent document, le gouvernement n'a pas encore indiqué quelles lois et réglementations seront amendées.

### 3.1 Discrimination indirecte

En ce qui concerne le concept de la discrimination indirecte, la terminologie et la pratique en vigueur dans le système juridique des Pays-Bas nécessitent l'utilisation de données statistiques afin de prouver qu'une discrimination indirecte s'est produite. Selon la Directive d'égalité raciale, l'utilisation de statistiques n'est pas nécessaire.

### 3.2 Champ d'application de la directive.

Selon le droit néerlandais actuel, la sécurité sociale et les avantages sociaux ne relèvent pas du champ d'application de la Loi sur l'égalité de traitement. Les

<sup>61</sup> Article 305a, Livre 3 du Code civil.

<sup>62</sup> "Samen verder, notitie over de naleving van de Wet SAMEN", Rotterdam: LBR, 1999

<sup>63</sup> Directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les personnes indépendamment de leur origine ethnique ou raciale.

clauses contenues dans la LET ou dans les lois de sécurité sociale sont nécessaires pour la mise en œuvre de la directive.

### 3.3 Harcèlement

La législation néerlandaise ne dispose pas de disposition en matière de harcèlement. Toutefois, dans la jurisprudence de la Commission pour l'égalité de traitement, le droit de ne pas être harcelé au travail a été traité comme une condition essentielle de l'emploi. Par conséquent, dans la pratique, le droit néerlandais dispose d'un certain degré de protection contre le harcèlement. Selon un certain nombre d'auteurs, néanmoins, il devrait être explicitement incorporé à la Loi sur l'égalité de traitement.

### 3.4 Engagement d'organisations dans la défense des droits.

Selon la directive d'égalité raciale, les Etats membres garantiront que les organisations qui ont un intérêt légitime à garantir que le principe de l'égalité de traitement des chances est respecté peuvent s'engager dans des procédures, avec l'approbation du plaignant. La Commission pour l'égalité de traitement a accordé aux associations le droit de déposer une plainte. Toutefois, le texte de la LET ne prévoit pas explicitement de telles actions et un amendement du texte est nécessaire.

### 3.5 Déplacement de la charge de la preuve

Comme stipulé ci-dessus, un déplacement de la charge de la preuve a été accepté dans la pratique de la Commission pour l'égalité de traitement. Comme la Loi sur l'égalité de traitement ne régleme pas ce point explicitement, elle devrait être amendée afin d'être conforme à la Directive d'égalité raciale.

### 3.6 Représailles

Dans le droit néerlandais actuel, la protection contre les représailles est limitée au licenciement. L'exigence de l'article 9 de la Directive d'égalité raciale signifie que la protection contre les représailles devrait être applicable à une plus grande échelle.

### 3.7 Organe de promotion de l'égalité de traitement

La Directive d'égalité raciale demande l'établissement

d'un organe ou d'organes visant la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale. Les compétences de ces organes devraient comprendre l'offre d'une assistance indépendante aux victimes de la discrimination en suivant leurs plaintes déposées pour fait de discrimination, en menant des études sur la discrimination et en publiant des rapports indépendants et en émettant des recommandations sur toute question relative à la discrimination. Le texte de la Directive est assez faible et les Etats membres ne sont pas tenus d'instituer des organes indépendants<sup>64</sup>. La Commission pour l'égalité de traitement satisfait aux exigences de la Directive. La Commission jouit de pouvoirs d'investigation même plus étendus que ne le requiert la Directive. L'article 19 de la LET stipule que toute personne est tenue de donner toutes les informations et de soumettre tous les documents estimés nécessaires par la Commission, renforçant ainsi le statut de tribunal semi-judiciaire de la Commission.

### 3.8 Sanctions

Pour être efficace, proportionnée et dissuasive, la Directive d'égalité raciale requiert des sanctions pour les infractions commises. Comme mentionné plus haut, les sanctions actuelles que prévoit la LET ne s'appliquent qu'à la résiliation d'un contrat de travail et à l'invalidité des conditions dans des contrats qui sont contraires à la LET. Il semble que ceci ne suffise pas et que des sanctions plus strictes devraient être introduites.

## 4. Conclusions

La législation antiraciste en vigueur aux Pays-Bas couvre une série de domaines en droit administratif, civil et pénal.

Le Code pénal prévoit des sanctions contre les délits à motivation raciale. Ses dispositions sont utilisées régulièrement. La mise en application laisse toutefois beaucoup à désirer. Plus particulièrement, la police

<sup>64</sup> Voir aussi Mark Bell: *Répondre au défi ? Une comparaison entre la Directive d'égalité raciale de l'UE et la Starting Line*, dans: Isabelle Chopin et Jan Niessen (eds.): *La "Starting Line" et l'incorporation de la Directive d'égalité raciale dans les législations nationales des Etats membres de l'Union européenne et des Etats candidats à l'adhésion*, Bruxelles/Londres: Migration Policy Group et la Commission pour l'Egalité raciale, 2001, p. 47.

doit adopter une approche plus efficace pour traiter le cas des victimes d'incidents racistes. L'introduction de lignes directrices à l'intention du ministère public a montré une amélioration graduelle au niveau des poursuites judiciaires. On escompte que le nombre croissant de sanctions pénales améliorera l'efficacité du droit pénal.

Le principal instrument du droit civil est la Loi sur l'égalité de traitement. La LET a été promulguée afin d'être un outil offert aux groupes minoritaires pour qu'ils puissent lutter contre les inégalités dans certain nombre de secteurs, particulièrement le marché du travail et la fourniture de biens et la prestation de services. La LET et son organe d'application, la Commission pour l'égalité de traitement, assurent un rôle utile. La prise de conscience des procédures relevant de la LET au sein des minorités ethniques pour-

rait se voir améliorée. Pour ce qui concerne la mise en œuvre de la Directive sur l'égalité raciale, un certain nombre de dispositions devront être amendées. Des questions telles que la définition de la discrimination indirecte, le champ d'application de la LET, le harcèlement, le déplacement de la charge de la preuve, la protection contre les représailles et l'application de sanctions devraient être modifiées.

Bien qu'elle ne vise pas spécifiquement la lutte contre la discrimination raciale, la Loi sur la stimulation de la participation des minorités ethniques à l'emploi (*Wet SAMEN*) pourrait constituer un important outil d'amélioration des possibilités des minorités ethniques sur le marché de l'emploi, un domaine où la discrimination se pratique à grande échelle. L'application et le respect de la Loi constituent des sujets de préoccupation.

## Chapitre IV

# Exécution de la législation antiraciste en Suède

(Paul Lappalainen, JD, JK)

### 1. Introduction et contexte historique

#### 1.1 La CERD et le droit pénal

C'est dans le courant des années soixante que la Suède a signé et ratifié la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).

En 1970, dans le cadre de ses efforts pour satisfaire aux exigences de la CERD, la Suède a adopté le § 16:9 du droit pénal, interdisant la discrimination illégale, notamment par les commerçants au niveau de la fourniture de biens et de la prestation de services. Le calendrier et la formulation de l'interdiction de toute discrimination ethnique indiquent que le parlement suédois à cette époque ne considérait pas qu'il s'agissait d'une question sociale d'importance majeure. La discrimination était vraisemblablement considérée comme un phénomène apparaissant en d'autres lieux de la planète où sévissaient de "vrais" racistes, comme en Afrique du Sud ou dans les régions sudistes des Etats-Unis. Dans la mesure où le problème existait en Suède, il concernait une petite minorité d'extrémistes et ne constituait pas un problème sociétal plus large. Un certain nombre de pays européens adoptèrent, pratiquement en même temps, des dispositions similaires dans leur code pénal. On supposait généralement que le § 16:9 ne devrait servir que dans des cas exceptionnels en Suède.

#### 1.2 Discrimination fondée sur le sexe

La Loi sur l'égalité des chances, portant sur une interdiction de la discrimination fondée sur le sexe sur le lieu de travail, fut adoptée en 1980. Plutôt que de se calquer sur le modèle du code pénal relatif à la discrimination illégale, cette interdiction fut instituée comme faisant partie du code du travail, prévoyant des dommages intérêts pour première sanction légale. L'ombudsman pour l'égalité des sexes (JämO) fut institué en tant qu'autorité de supervision pour ce qui concerne cette Loi. Ce JämO se vit investi de l'autorité de représenter les plaignants individuels devant les tribunaux. Comme cette question ne relevait pas du droit pénal mais du droit civil, la charge de la preuve était

moins exigeante que dans le droit pénal, ce qui contribua à réduire partiellement l'efficacité de cette Loi. Le droit civil permet également des arrangements négociés qui ne sont pas possibles dans le cadre du droit pénal. Cette loi fut ensuite amendée et couvre aujourd'hui la discrimination indirecte, permet une politique de discrimination positive pour obtenir une plus grande égalité entre les sexes et exige que les employeurs développent des programmes annuels écrits d'égalité entre les sexes.

Au cours des années suivantes, une certaine pression fut exercée sur les divers gouvernements pour développer une législation contre la discrimination ethnique sur le lieu de travail. Un certain nombre de propositions furent avancées mais le gouvernement se résolut finalement à adopter, en 1986, une loi contre la discrimination ethnique qui se limitait à instituer un bureau d'Ombudsman contre la discrimination ethnique (DO). Le mandat était vaste mais les pouvoirs limités. Il couvrait la discrimination ethnique au sein de la société mais le pouvoir du bureau se limitait à un pouvoir de persuasion. Le DO disposait du pouvoir d'essayer de parler avec les personnes en vue de parvenir à réfréner la discrimination. Aucune demande de dommages intérêts ne pouvait être produite par le DO ou la victime à l'encontre d'un employeur ou de toute autre personne, quelle que soit l'importance des preuves d'actes de discrimination obtenues. Etant donné les pouvoirs limités de son bureau, Peter Nobel, le premier titulaire de ce bureau, est considéré comme un avocat s'étant montré assez efficace contre la discrimination ethnique sur le lieu de travail ainsi que dans d'autres sphères de la société. Néanmoins, le poids moral du bureau fut considéré comme un outil insuffisamment dissuasif de la discrimination.

#### 1.3 L'avis critique des NU donne lieu à l'adoption d'une nouvelle loi en 1994

Les NU ont critiqué la Suède au cours de ces années en raison du fait que la discrimination sur le lieu de travail motivée par un fondement racial ou ethnique n'était pas illégale. Pendant de nombreuses années, la Suède a argué que les parties présentes sur le marché

du travail (les syndicats et les employeurs) agissaient afin de s'assurer qu'aucune discrimination ethnique ne survienne. Finalement, une enquête gouvernementale a été mise sur pied au début des années 1990, essentiellement suite à la critique émise par les NU.

La commission d'enquête gouvernementale a finalement proposé une loi qui permettrait des dommages intérêts civils si une forte charge de preuve pouvait être satisfaite. La Loi sur l'égalité des chances entre les sexes n'a pas servi de modèle pour la Loi de 1994 sur la discrimination ethnique dans la vie active. Une charge de la preuve plus importante était notamment requise concernant la discrimination ethnique. La relative similarité, au moins en termes d'instruments juridiques qui pourraient être utilisés, entre la discrimination entre sexes et d'autres formes de discrimination, particulièrement la discrimination ethnique, ne fut tout simplement pas reconnue. Cette manière de penser a conduit à l'adoption en 1994 d'une loi contre la discrimination ethnique qui était encore plus faible que la Loi, déjà faible, sur l'égalité des chances entre les sexes.

En 1996, la Suède a souffert d'un taux de chômage sans précédent, le taux de chômage des immigrés représentant le triple des "natifs" suédois. Les politiciens ont commencé à comprendre qu'une action s'imposait si l'on voulait éviter une crise sociale alors que, dans le même temps, la critique publique vis-à-vis de l'inefficacité de la Loi de 1994 s'amplifiait.

#### **1.4 Une loi moderne est finalement adoptée en 1999**

Une nouvelle enquête gouvernementale fut mise sur pied. Elle avait pour tâche d'analyser le travail de l'Ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique (DO) par rapport à la Loi de 1994 et de proposer une loi efficace de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active, si celle-ci s'avérait nécessaire. La commission d'enquête (SOU 1997:174) proposa une nouvelle loi. La proposition avancée par la commission d'enquête fut adoptée dans l'ensemble par le gouvernement et présentée sous une forme légèrement modifiée au Parlement. La proposition fut adoptée et donna naissance à une nouvelle loi qui entra en vigueur le 1er mai 1999 – la Loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active (ci-après nommée la Loi de 1999).

Dans le même temps, une nouvelle loi relative à l'Ombudsman contre la discrimination ethnique fut adoptée. Une fois encore, le DO reçut un large mandat concernant la discrimination ethnique au sein de la société en général ainsi qu'un mandat plus spécifique pour la vie active, spécifié dans la Loi de 1999 précitée.

En outre, en même temps que l'adoption de la nouvelle loi relative à la discrimination ethnique dans la vie active, le Parlement adopta des lois séparées interdisant la discrimination dans la vie active fondée sur le handicap ou sur l'orientation sexuelle. Dans l'ensemble, ces trois nouvelles lois s'inspiraient de la Loi sur l'égalité des chances et ont été ajoutées des améliorations qui s'inspiraient notamment des lois et principes de lutte contre les discriminations de l'UE, des Pays-Bas et d'Angleterre. Ces lois présentent certaines différences mais disposent de la même structure de base. Elles comprennent toutes les mêmes améliorations par rapport aux règles liées à la discrimination entre sexes. Bien entendu, tout ceci a créé une tension politique en vue d'amender la Loi sur l'égalité des chances afin d'inclure ces mêmes améliorations.

#### **1.5 Un cadre juridique pour contrer la discrimination fondée sur différents motifs**

Ces quatre lois relatives à la vie active conformément au § 16:9 du code pénal forment le fondement relativement inégal de la loi suédoise de lutte contre les discriminations. En outre, il existe quatre ombudsmans de lutte contre la discrimination – un pour chacun des motifs de discrimination. Les mandats de ces ombudsmans varient quelque peu mais sont tous dotés du même droit de représenter des individus dans des affaires de discrimination sur le lieu de travail.

Il convient de noter ici qu'une enquête gouvernementale est actuellement en cours, qui a pour tâche de déterminer les changements qui s'imposeront suite aux deux directives adoptées l'an passé par l'UE en matière de discrimination. Dans son programme d'action contre le racisme récemment adopté, le gouvernement a également indiqué qu'il envisageait la possibilité de fondre en une seule loi plusieurs des différentes lois de lutte contre les discriminations et envisageait également la possibilité de rassembler les différents ombudsmen de lutte contre la discrimination.

## 2. Législation suédoise relative à la discrimination raciale et ethnique

### 2.1 Cadre juridique général

La protection en faveur du principe d'égalité de traitement peut se retrouver à la fois au niveau constitutionnel et au niveau de la législation nationale. La constitution impose à la fois directement et indirectement le principe de l'égalité de traitement. Cependant, l'application pratique de ce principe doit être, dans son ensemble, recherchée dans les diverses lois spécifiques de lutte contre les discriminations de Suède.

### 2.2 Dispositions constitutionnelles

Le Chapitre 2, Article 15 de la partie de la Constitution suédoise appelée l'Instrument gouvernemental (IG) (Regeringsformen 2 kap. 15 §) prévoit que personne ne peut être traité de façon défavorable notamment pour des motifs de race, de couleur de peau ou d'origine ethnique en aucun point de la législation. En principe, les dispositions de l'IG ne régissent que la relation entre l'individu et l'Etat. En ce qui concerne l'emploi dans le secteur public, il existe une exigence constitutionnelle (Regeringsformen 11 kap 9 §, IG Chapitre 11, Article 9) selon laquelle les décisions relatives à une offre d'emploi doivent se baser uniquement sur des critères objectifs tels que les aptitudes et les mérites et il n'est, dès lors, jamais justifiable de traiter de façon défavorable un quelconque postulant à un emploi sur base de son appartenance ethnique ou d'autres facteurs inappropriés. Ce principe s'applique directement à l'emploi offert par l'Etat et, indirectement, à l'emploi offert par des gouvernements locaux.

L'Article 2 du Chapitre 1 de la Constitution suédoise exige que l'Etat respecte "le droit à l'égalité de tous et le droit de chacun à la liberté et à la dignité". Plus spécifiquement, le paragraphe 4 de cette disposition invite les autorités publiques à promouvoir le développement culturel des minorités ethniques, linguistiques ou religieuses. Il convient de remarquer pourtant que ces exigences n'ont pas une force normative spécifique: il s'agit essentiellement de recommandations adressées au corps législatif.

D'autre part, les divers droits fondamentaux intégrés dans le Chapitre 2 de la Constitution tels que l'Article 15 ont force de loi. Cependant, cette sauvegarde, qui

s'applique aussi aux étrangers (Article 20, Chapitre 2) n'est que d'une efficacité limitée: un tribunal ou une autorité administrative ne peuvent infirmer une loi ou une réglementation en tant que violation d'un droit constitutionnel fondamental que si la violation est manifeste. Cette limitation, selon laquelle la loi adoptée par le Parlement non seulement est une violation de la Constitution mais en constitue une violation manifeste signifie que, dans la pratique, cette question est rarement soulevée dans les tribunaux suédois.

On notera également que la Convention européenne sur les Droits de l'homme a été incorporée dans la législation nationale.

### 2.3 Lois nationales contre la discrimination ethnique

*Code pénal § 16:9, la discrimination illégale (olaga diskriminering)*

En vertu du Chapitre 16, Article 9 du code pénal (16 kap. 9 § brottsbalken) en vigueur depuis 1970, la discrimination basée sur l'origine raciale ou ethnique ou sur la religion est illégale si elle est le fait d'une personne physique représentant une entreprise ou une organisation menant une activité économique ou employée par une telle entreprise ou organisation. Si cette personne fait preuve de discrimination à l'encontre d'une autre personne pour des motifs de race, de couleur, d'origine ethnique ou de foi religieuse en ne donnant pas à cette personne l'accès à des biens, des installations ou des services relevant de ses activités commerciales aux mêmes conditions que celles appliquées par l'entreprise ou l'organisation vis-à-vis d'autres personnes, il s'agit alors d'un fait de discrimination. Les sanctions consistent en amendes ou en emprisonnement d'une durée maximale d'un an.

La disposition couvre également la discrimination se présentant dans le secteur public du fait de hauts fonctionnaires et d'élus en tant que représentants des autorités publiques et des gouvernements locaux. Elle couvre aussi la discrimination au niveau de l'accès aux événements publics.

En revanche, elle ne couvre pas les relations privées entre individus (par exemple, une personne qui loue une chambre de son domicile). De même, le § 16:9 ne s'applique pas non plus aux relations d'emploi.

Il va sans dire que les plaintes relatives aux violations du code pénal doivent être soumises à la police et au ministère public qui sont, à leur tour, responsables des investigations et des poursuites qui s'ensuivent. Le rôle du DO (dont il est question plus loin) en matière d'application de cette loi est informel. Le DO apporte des informations au public et à d'autres entités quant à savoir quels sont les types de cas qui relèvent de cette loi. Le DO tente aussi d'assurer le suivi du travail de la police et du ministère public en ce qui concerne les cas individuels afin de favoriser un traitement approprié des plaintes.

La jurisprudence est limitée mais certains exemples des diverses affaires interjetées en appel sont présentés ci-dessous.

Une affaire assez récente (NJA:1999 s. 556) concernait l'interdiction d'entrée dans son établissement qu'imposait un gérant de magasin à toutes les personnes qui portaient des jupes larges, longues et lourdes. L'interdiction fut jugée de nature discriminatoire du fait qu'elle était formulée de telle sorte qu'elle visait et touchait pratiquement exclusivement des femmes appartenant à une communauté Rom de Finlande (tsigane). La sanction imposée consista en une amende pénale de SEK 1800 (≈194 Euro). En outre, des dommages intérêts civils de SEK 5000 (≈540 Euro) furent ordonnés pour violation de l'intégrité des personnes impliquées.

Dans le courant de la même année, un cas impliquant un propriétaire d'Uppsala (NJA:1999 s 639) fut porté devant la Cour d'appel. Il ne fut pas établi que le propriétaire avait pris une décision bien déterminée de ne pas louer l'appartement au plaignant même s'il était établi que le propriétaire avait émis des déclarations de nature quelque peu négatives concernant des problèmes rencontrés avec un locataire antérieur d'origine iranienne. Le propriétaire fut donc jugé non coupable.

Un cas important d'appel illustre bien la difficulté de prouver que l'ethnicité constituait bien le facteur décisif dans le traitement appliqué à trois hommes d'origine africaine qui s'étaient vu refuser l'entrée dans un restaurant de Stockholm (NJA:1996 s. 768). Les trois hommes se virent refuser l'entrée par un portier. Le motif du refus n'était pas très clair – certains propos mentionnaient le fait que la salle était pleine et/ou que

des réservations étaient indispensables. La situation fut alors filmée par une équipe d'actualité suédoise. Les deux hommes (tous deux d'origine suédoise) furent autorisés à entrer dans le restaurant sans être arrêtés, peu de temps après que trois autres hommes s'étaient fait refuser l'accès à l'établissement. Au départ, le portier avait déclaré à la police que le problème résidait dans le fait qu'un événement spécial était organisé ce soir-là. Le portier avait ensuite modifié sa relation des faits. Il déclarait en substance qu'il ne pouvait plus se rappeler quelle avait été la motivation de son refus mais il affirmait en même temps qu'il n'avait jamais agi par discrimination. Le gérant du restaurant témoigna que des personnes appartenant à des minorités étaient au nombre de ses clients fréquents et que tout membre de son personnel qui se rendrait coupable d'un comportement discriminatoire serait licencié. La Cour jugea le portier non coupable du fait qu'il ne pouvait être prouvé que l'appartenance ethnique des hommes constituait le facteur décisif motivant la décision du portier de leur refuser l'entrée. La Cour conclut qu'un autre facteur que leur ethnicité pouvait avoir justifié la décision du portier.

Dans une affaire datant de 1994 (HD 1994-09-12, Mål nr. B 555/94, NJA 1994 s. 511), un propriétaire refusa de louer un appartement dès qu'il s'aperçut que le cohabitant de la postulante (compagnon) était d'origine africaine. Cette affaire se solda par une amende pénale de SEK 35.000 (≈3.783 Euro) (75 jours d'amende fois SEK 500 (≈54 Euro) par jour).

L'idée que la discrimination peut avoir une justification juridique si elle s'avère bonne pour la victime ou si elle a pour intention d'éviter les concentrations ethniques fut rejetée par la Cour d'appel dans une décision rendue en 1985 (NJA 1985 s. 226). Dans cette affaire, une entreprise de logement publique refusa de louer à une personne appartenant à la communauté Rom (tsigane) un appartement situé dans une zone particulière. La défense argua qu'une importante concentration de Rom existait déjà à cet endroit et qu'il n'était probablement pas bon pour des gens appartenant à la même communauté socioculturelle de s'installer dans une telle concentration. D'autre part, une offre fut faite concernant un appartement situé dans une autre zone. La Cour statua que la loi ne pouvait pas être interprétée de manière à trouver correct

de traiter une personne issue d'un groupe ethnique particulier de façon moins favorable en se référant à l'idée qu'à la longue, cela s'avérerait bénéfique pour le groupe en question. Ce principe s'applique même lorsque l'objectif recherché consiste à contrecarrer les concentrations de logement de même ethnicité. La condamnation du tribunal de première instance se vit confirmée. L'amende s'éleva à SEK 750 (≈81 Euro).

*La Loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active adoptée en 1999*

En ce qui concerne la vie active, la Suède a adopté la Loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active en 1999 (Lagen (1999:130) om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet). L'ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique (DO) incarne la principale autorité de supervision pour ce qui concerne cette loi. La loi (1999:131) qui définit le mandat de l'ombudsman a également été adoptée en 1999.

Ces deux lois furent adoptées suite à une résolution ayant établi l'inefficacité de la loi antérieure relative à la discrimination ethnique. Deux affaires relevant de cette ancienne loi avaient été portées devant le tribunal du travail. L'employeur accusé avait remporté le procès dans les deux cas (AD 61/1997 et AD 134/1998). Parmi d'autres problèmes, le niveau d'intention spécifique qui devait être prouvé était similaire sinon supérieur à celui que l'on exigeait de nombreuses affaires pénales. Les plaintes pour discrimination ayant obtenu satisfaction dans les sentences furent également assez peu nombreuses.

La nouvelle loi assure notamment une inversion de la charge de la preuve dès que certains facteurs objectifs sont démontrés par la victime. Ceux-ci consistent essentiellement en une différence en termes d'ethnicité et dans le fait que le plaignant possède de meilleures qualifications que la personne qui a obtenu l'emploi. C'est à l'employeur qu'il appartient désormais d'expliquer sa décision. La loi couvre également tout le processus d'embauche (et pas seulement la décision d'employer) ainsi que l'individualisation des dommages intérêts qui peuvent être exigés. Cette loi a conféré également à l'employeur la responsabilité de prévenir tout harcèlement à base ethnique qui serait porté à sa connaissance. Enfin, la loi exige que les

employeurs favorisent activement la diversité ethnique sur le lieu de travail.

En ce qui concerne la discrimination face au travail, une personne plaignante peut être représentée par le DO, par son syndicat ou un avocat privé. Selon cette Loi, c'est aux syndicats que revient la première responsabilité de représentation de leurs membres. Dans de tels cas, le DO possède une responsabilité de subsidiarité par rapport aux syndicats. La représentation par le DO ou par un syndicat a pour avantage substantiel d'épargner à l'individu les coûts résultant de l'action juridique intentée.

Bien qu'un certain nombre d'affaires n'aient pas été enregistrées auprès du tribunal du travail, elles ont toutes donné lieu à un abandon des poursuites – essentiellement en raison d'un règlement de ces affaires. Cela signifie qu'il n'existe pas de jurisprudence officielle en ce qui concerne la loi de 1999. Pourtant, l'augmentation du nombre d'arrangements depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi représente une tendance positive à cet égard. Bien que la jurisprudence officielle fasse défaut, les employeurs choisissent apparemment de ne pas en tester les limites. Ils préfèrent conclure un arrangement des affaires. En général, cette solution s'avère également positive pour les individus impliqués dans la mesure où des arrangements négociés peuvent offrir quelque chose que la cour n'est pas autorisée à accorder, à savoir un emploi. Les tribunaux ne peuvent accorder que des dommages intérêts.

On pourrait dire qu'une jurisprudence informelle se développe au travers des arrangements conclus jusqu'ici. Ceux-ci ont surtout concerné des affaires où le DO ou un syndicat représentaient le plaignant. Depuis que la nouvelle Loi est entrée en vigueur le 1er mai 1999, quelque 400 arrangements ont été conclus. La sélection d'arrangements qui suit peut s'avérer intéressante à cet égard. Le numéro inscrit entre parenthèses correspond au numéro d'affaire du DO.

En Dnr 593-2000, une plainte était enregistrée à la fois auprès du DO et de l'ombudsman chargé des questions de l'égalité entre sexes (JämO) à l'encontre d'une société pour motif de discrimination ethnique, de harcèlement sexuel et d'actions de représailles pour des plaintes déposées pour actes de discrimination. La victime prétendait avoir reçu injustement un avis de

licenciement. L'arrangement aboutit à une indemnisation de SEK 100.000 (≈10.807 Euro) pour la plaignante ainsi que son acceptation du licenciement.

En Dnr 460-2000, une femme d'origine russe porta plainte contre son ancien employeur. Elle reçut une indemnisation de SEK 70.000 (≈7.565 Euro). Elle travaillait depuis onze ans dans un centre de soins pour personnes âgées. En automne 1999, elle fut accusée par son employeur de ne pas prodiguer les soins que requérait le traitement des patients. Elle affirmait de son côté qu'il s'agissait d'un harcèlement et d'une discrimination ethnique de la part des autres membres de l'unité. Elle fut finalement mutée contre son gré dans une unité de soins éloignée du centre. Le DO conclut qu'elle avait été victime d'une discrimination en ceci que l'employeur n'aurait pas traité de la même manière une personne d'origine suédoise occupant une situation similaire. Dans cette affaire, le syndicat se garda de représenter son membre.

En Dnr 88-2000, une libraire se plaignit auprès de son syndicat pour une discrimination ethnique lorsqu'elle postula pour un emploi auprès de la Librairie métropolitaine d'Uppsala. Elle se vit offrir finalement chez l'employeur un poste permanent qu'elle accepta.

Le Bureau national suédois de l'immigration a récemment accordé une indemnisation de SEK 60.000 (≈6.484 Euro) à un postulant (Dnr 964-99). Le postulant affirmait qu'il avait été victime d'une discrimination au niveau d'une procédure de recrutement auprès du Bureau. L'arrangement se solda par l'abandon des poursuites au tribunal du travail.

En Dnr 998-1999, un représentant syndical de la sécurité fut victime d'un harcèlement ethnique de la part de son employeur. L'employeur tint des propos du type "Pourquoi ne retournes-tu pas d'où tu viens?", "toi et ton drôle de pays arabe" et encore "tu ne comprends rien aux méthodes de travail suédoises". L'employeur obligea et intima le représentant de retourner à son poste de travail tandis qu'il s'acquittait de ses devoirs syndicaux. Après des négociations avec son syndicat, le représentant accepta de quitter son emploi et reçut une indemnisation globale de quelque SEK 250.000 (≈27.018 Euro).

En Dnr 834-1998, il était question d'une musulmane

qui aurait été victime d'une discrimination de la part du centre de soins dentaires du Comté. La question se focalisait sur des commentaires qui auraient été émis concernant son souhait de porter son foulard si elle occupait un emploi au sein du comté. L'arrangement lui octroya des dommages intérêts ainsi qu'un emploi à temps partiel de 8 mois comme dentiste au centre de soins dentaires. Le centre accepta également d'organiser des sessions de formation spéciales destinées à tous les surveillants cliniques concernant la loi de lutte contre les discriminations.

En Dnr 422-99, une Ecossoise obtint un poste permanent d'enseignante ainsi qu'une indemnisation de SEK 10.000 (≈1.081 Euro) de dommages intérêts. Cette femme n'avait pas été retenue alors qu'elle était la seule postulante à ce poste à avoir satisfait aux critères d'embauche. Elle s'était vu refuser le poste du fait que l'employeur avait le sentiment qu'elle manquait d'aptitudes suffisantes de communication. Selon la plaignante et le DO, elle avait été refusée pour ce poste en raison du fait qu'elle parlait le suédois avec un accent.

Beaucoup considèrent l'absence de jurisprudence officielle comme un problème. Naturellement, il serait bon que l'on puisse disposer d'une jurisprudence à laquelle se référer. Néanmoins, les arrangements qui sont obtenus aujourd'hui constituent une indication positive de l'efficacité de la nouvelle loi. Les actions sont généralement intentées et gagnées. Elles ne sont tout simplement pas décidées devant les tribunaux, du moins pas encore.

### **3. L'ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique et le Conseil national pour l'intégration**

#### **3.1 L'ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique**

Le bureau du DO est une agence gouvernementale indépendante qui a été fondée pour la première fois en 1986. L'actuel ombudsman, désigné pour un mandat de six ans à chaque fois, est Margareta Wadstein. Elle jouit d'une profonde expérience acquise en sa qualité de juge ainsi que par son travail sur des questions relatives aux droits de l'homme. Elle fut également chargée de la direction de l'enquête gouvernementale qui constituait la base de la nouvelle loi relative à la discrimination ethnique dans la vie active, adoptée en

1999. L'agence compte une quinzaine d'employés qui sont avocats pour la plupart.

En vertu de la Loi (1999:131) sur l'ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique, le DO doit contrer la discrimination ethnique à la fois dans la vie active ainsi que dans d'autres secteurs de la société. Le terme de discrimination ethnique se définit comme une situation où une personne ou un groupe de personnes sont traités moins favorablement que d'autres ou subissent d'une quelconque autre manière, un traitement injuste ou agressif en raison de leur race, de leur couleur de peau, de leur origine nationale ou ethnique ou de leur foi religieuse.

Le travail du DO consiste à prodiguer des conseils et apporter son soutien aux victimes de discrimination ethnique afin de les aider à obtenir leurs droits. Le DO peut aussi prendre l'initiative en ce qui concerne les diverses mesures de lutte contre la discrimination ethnique en organisant des réunions de rencontre avec des autorités gouvernementales, des entreprises et des organisations ainsi qu'en exerçant une action d'influence auprès de l'opinion publique et en fournissant des informations à ce sujet.

Il importe de remarquer que le mandat du DO ne couvre pas les autres motifs de discrimination. En outre, le DO ne peut modifier les sentences de justice ou les sanctions pénales. Le mandat du DO hors de la vie active, en ce qui concerne les individus, se limite à fournir des conseils quant à la manière dont les personnes victimes de discrimination ethnique peuvent exercer et revendiquer leurs droits.

Grâce à la Loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active (1999:130) adoptée en 1999, le DO dispose d'un mandat spécifique qui lui permet d'assister les individus dans les affaires relevant de cette loi, ce qui peut inclure le fait de les représenter devant le tribunal du travail. En vertu de cette loi, le DO a également pour mandat de s'assurer que les employeurs essaient activement de promouvoir la diversité ethnique sur le lieu de travail.

#### *La manière dont le DO traite les plaintes relatives à la vie active*

Une plainte peut concerner, par exemple, une person-

ne qui se considère écartée d'un emploi à pourvoir ou estime qu'elle a été victime de harcèlement de la part d'un employeur ou d'autres employés et que ce traitement était motivé par son appartenance ethnique.

Si la personne qui porte plainte est membre d'un syndicat, le DO doit demander si le syndicat souhaite se charger de cette affaire. Si le syndicat décide de ne pas se charger de l'affaire, le DO peut instruire la plainte. Certaines affaires sont résolues par des arrangements résultant de communications entre le DO ou le syndicat, d'une part, et l'employeur, d'autre part. Le plaignant n'est pas tenu de payer les frais juridiques résultant d'affaires portées par le DO devant le tribunal du travail.

#### *L'exigence de mesures actives sur le lieu de travail*

Selon la loi, un employeur a également le devoir de prendre des mesures concrètes en vue de promouvoir la diversité ethnique dans la vie active. Une personne qui estime qu'un employeur ne remplit pas son devoir peut soumettre sa plainte au DO. Si le DO l'accepte, l'ombudsman peut réagir à l'aide de propositions concernant les mesures qui pourraient être prises. Le DO peut également prendre l'initiative de soulever le problème auprès de l'employeur. (Aujourd'hui, même les syndicats ont la possibilité de traiter immédiatement ce type d'affaire avec les employeurs). Si l'employeur refuse les propositions du DO, le DO peut se tourner vers le Conseil de lutte contre les discriminations qui peut exiger de l'employeur qu'il prenne des mesures sous peine d'amende civile.

#### *Le travail du DO en matière de discrimination ethnique hors du domaine de la vie active*

Le DO a pour tâche de lutter contre l'existence de discrimination ethnique dans tous les secteurs de la vie sociale. Cependant, en dehors du champ de la vie active, le DO ne peut porter une affaire devant les tribunaux. Une certaine protection contre la discrimination ethnique dans les secteurs de la société autres que la vie active se trouve mentionnée dans le Chapitre 16 § 9 du Code pénal. Le crime est appelé discrimination illégale et doit être instruit par voie d'enquête policière. Le DO fournit notamment des informations de nature juridique aux plaignants concernant cette loi.

Outre la réaction aux plaintes individuelles, le DO

peut également agir de sa propre initiative. Lorsqu'un certain nombre de plaintes individuelles révèlent un mode de comportement faisant état de discrimination ethnique ou lorsque le DO prend connaissance d'un fait de discrimination d'une autre manière, le DO peut prendre l'initiative d'organiser des réunions avec les autorités gouvernementales, les entreprises et organisations afin de tenter de prévenir la discrimination et d'apporter les modifications nécessaires. Le DO peut également proposer au gouvernement d'apporter des modifications aux lois concernées et de prendre d'autres mesures nécessaires en vue de prévenir la discrimination ethnique au sein de la société.

### 3.2 Le Conseil national pour l'intégration

Le Conseil national pour l'intégration a été fondé en 1999. Le Conseil est une agence gouvernementale ayant reçu pour mission du gouvernement et du parlement d'atteindre les trois objectifs globaux de la politique d'intégration suédoise en passant par le grand public. Ces objectifs sont les suivants:

- *L'égalité des droits, des obligations et des chances pour tous*, indépendamment de l'appartenance ethnique ou culturelle.
- *Un concept de communauté* basé sur la diversité dans la société. La diversité doit se refléter à la fois dans l'ébauche de politiques et dans la façon dont elles sont poursuivies.
- *Une forme de développement communautaire* se caractérisant par le respect mutuel et la tolérance.

La tâche du Conseil a été officiellement définie par le gouvernement et le parlement en ces termes:

Le Conseil national pour l'intégration

- Surveillera et évaluera les développements au sein de la société selon une perspective axée sur la politique d'intégration.
- Promouvra l'égalité des droits, des obligations et des chances pour tous indépendamment de l'appartenance ethnique ou culturelle.
- Préviendra et combattra la xénophobie, le racisme et la discrimination (lorsque de telles questions ne sont pas traitées par une autre autorité publique).
- Favorisera la diversité ethnique et culturelle dans les diverses sphères de la vie publique.

- Cherchera à garantir que les autorités locales sont préparées et équipées comme il se doit pour accueillir les sans-abris ou les personnes qui disposent d'un droit d'asile ou d'un permis de résidence sur base humanitaire et, lorsque nécessaire, pour y contribuer à l'aide d'accords municipaux.
- Cherchera à s'assurer que le besoin d'assistance des immigrants nouvellement arrivés et leurs besoins d'informations communautaires spécialement taillées à leur mesure sont correctement rencontrés.
- Sera l'organe décisionnel en matière de subventions gouvernementales aux autorités locales et aux conseils de comtés.
- Fournira des fonds aux organisations qui agissent dans le domaine de l'intégration.
- Assurera l'établissement des statistiques appropriées.
- Favorisera en général une compréhension plus aiguë des questions relevant de la politique d'intégration.

Dans le cadre de sa tâche de promotion de l'égalité des droits, des obligations et des chances, le Conseil travaille en coopération avec les autres autorités publiques, organisations et celles qui sont actives dans la vie communautaire afin de détecter précisément les obstacles, les anomalies et les manquements et de tenter de les éliminer. L'objectif visé est que toute personne de la communauté jouisse des mêmes droits, obligations et chances indépendamment de son appartenance ethnique et culturelle. Le Conseil collabore en particulier avec le DO pour ce qui concerne la discrimination structurelle mais le DO est seul responsable du traitement des plaintes individuelles.

### 4. Connaissance de la législation par les plaignants potentiels

Récemment, le DO et le Conseil national pour l'intégration ont commandé une étude sur niveau de connaissance de la Loi concernant les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active et le délit de discrimination illégale. Des employeurs, délégués syndicaux, hommes d'affaires et personnes du grand public ont été interrogés dans le contexte de cette étude réalisée en automne 2000 et qui devrait se répéter en automne 2001.

L'étude a révélé un taux relativement élevé de connaissance dans le grand public de l'existence de

lois contre la discrimination ethnique. Quelque 79% des personnes interrogées savaient qu'il existait une protection juridique contre la discrimination ethnique sur le lieu de travail alors que 43% d'entre elles seulement savaient qu'il existait une protection contre la discrimination ethnique même en dehors du lieu de travail. Cependant, la connaissance de la signification exacte de ces lois dans la pratique et des organes auxquels s'adresser en cas de plainte était significativement plus faible.

Des personnes du grand public furent interrogées dans le cadre de cette étude, ce qui signifie que ces statistiques ne peuvent pas nous révéler grand chose sur le niveau général de connaissance des lois et de leurs mécanismes de mise en œuvre parmi les personnes les plus susceptibles d'être victimes de discrimination. Néanmoins, l'étude fournira au minimum une base de comparaison au fil des ans.

En ce qui concerne les victimes potentielles de discrimination ethnique, il serait surprenant de trouver un niveau élevé de confiance dans les lois, spécialement parmi celles qui connaissent leur existence et leurs mécanismes d'application. Comme indiqué plus haut, presque toutes les plaintes relatives à un délit de discrimination illégale sont rejetées par la police et le ministère public. Pour beaucoup, l'idée de déposer plainte à la police représente une perte de temps.

Quant à la discrimination ethnique dans la vie active, on observe également un sentiment de scepticisme et pessimisme parmi les victimes potentielles, qui trouve dans une large mesure son fondement dans le manque d'efficacité de la loi de 1994. Le nombre de plaintes soumises au DO a augmenté depuis l'adoption de la nouvelle loi de 1999. En outre, le nombre croissant d'affaires réglées constitue une indication de l'efficacité de la nouvelle loi et du travail du DO. On peut espérer, au vu de la connaissance croissante de l'efficacité accrue de la nouvelle loi adoptée en 1999, que les personnes victimes de discrimination voudront de plus en plus revendiquer leurs droits.

## **5. Difficultés concrètes relatives à l'application**

### **5.1 Délit de discrimination illégale**

L'efficacité du § 16:9 comme moyen de prévention

d'actes de discrimination par les commerçants et autres dans la fourniture de biens et prestations de services est hautement douteuse. Sur le grand nombre de plaintes déposées annuellement, très peu aboutissent à un procès. On compte rarement plus d'une condamnation par an. Une confession de quelque espèce constitue une condition préalable à l'obtention d'une condamnation. Et alors, même s'il y a une condamnation, les sanctions réellement imposées sont minimales. L'emprisonnement n'a jamais été prononcé et les amendes portent généralement sur quelques milliers de couronnes suédoises au mieux.

La situation prévalant pendant de nombreuses années ayant été celle-là, les victimes de la discrimination remettent tout naturellement en question le bien fondé d'une plainte déposée à la police. Les problèmes que connaît cette loi sont multiples. A certains égards, la charge de la preuve est plus élevée que dans des affaires pénales ordinaires – ceci du fait que la nature spécifique du motif doit être prouvée. Certains disent qu'il existe un problème de manque d'intérêt, sinon pire, de la part de la police et du ministère public. Les autorités font assez souvent référence à leurs manques de moyens pour de telles affaires qui demandent beaucoup de temps. Se pose également la question de la voie de moindre résistance. Si les affaires demandent beaucoup de temps et sont difficiles à prouver et à gagner, on observera une tendance au sein de la police et du ministère public à consacrer plus de temps aux affaires qui peuvent être prouvées et gagnées.

La Suède semble s'orienter vers la possibilité d'utiliser une structure de droit civil en cette matière. Une enquête gouvernementale a récemment recommandé d'explorer plus avant cette possibilité. Les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement prévoient aussi un incitant en faveur de cette orientation du fait qu'elles se concentrent sur une lutte contre la discrimination en recourant au droit civil. Cela peut sembler naturel du fait qu'il semble y avoir plus de décisions juridiques reconnaissant l'existence d'une discrimination dans les pays se fondant sur le droit civil, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que la charge de la preuve est généralement moins lourde en droit civil qu'en droit pénal. Un autre facteur psychologique éventuellement pertinent est la prise de conscience et l'acceptation croissantes de l'idée que la discrimina-

tion n'est pas le monopole de ceux qui sont profondément mauvais (des racistes ou des extrémistes) mais qu'elle relève d'un comportement humain relativement ordinaire. D'une certaine manière, ceci peut rendre plus intéressante l'alternative du droit civil. Le droit pénal présente essentiellement une structure du tout ou rien. Le droit civil, par exemple, permettrait d'élaborer des arrangements entre les parties. Un autre avantage de cette alternative réside dans le fait que, s'il est plus aisé d'obtenir une sentence du tribunal, d'autres affaires afférentes peuvent entrer en jeu. Ainsi, par exemple, un restaurant qui sait qu'il risque de perdre sa licence de vente d'alcools s'il commet un acte de discrimination agira probablement de manière à éviter soigneusement toute discrimination dans ses activités – s'il existe une réelle menace de sentence rendue par le tribunal. D'autre part, le risque est extrêmement faible de voir l'obtention d'une condamnation aujourd'hui tant que l'auteur de l'acte répréhensible nie avoir agi pour des motifs de discrimination ethnique.

## **5.2 La loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active adoptée en 1999**

Comme il s'agit d'une loi relativement neuve, les difficultés que pose son application sont encore assez floues. La loi utilise les concepts modernes que l'on peut trouver dans les lois de lutte contre les discriminations de l'UE, des Pays-Bas et d'Angleterre, particulièrement pour ce qui concerne la charge de la preuve. Il ne faudrait pas oublier non plus que les lois en ce domaine semblent avoir besoin d'un certain nombre d'années pour trouver leur voie dans le tissu social. En Angleterre et aux Etats-Unis du moins, il aura fallu un certain nombre d'années avant que les lois de lutte contre les discriminations inscrites dans les textes aient été considérées comme relativement efficaces.

C'est à ce stade que se trouve actuellement la Suède. La loi est bien évidemment susceptible d'amélioration à certains égards mais le véritable défi consistera à l'intégrer sérieusement aux mœurs suédoises. Le succès relatif rencontré par le DO et les syndicats jusqu'ici dans l'obtention d'arrangements avec les employeurs persistera probablement. Ainsi, de plus en plus d'employeurs comprendront que l'apparition

possible de discrimination même au sein de leur entreprise constitue un risque substantiel. Le travail du DO et des syndicats au niveau du suivi des mesures actives prises par les employeurs pour promouvoir la diversité ethnique jouera un rôle croissant dans les années à venir. Les efforts déployés par le DO, le Conseil national pour l'intégration, les syndicats et autres pour accroître la connaissance générale en matière de discrimination ethnique et de la loi se poursuivront.

La discrimination est probablement toujours considérée par la plupart des Suédois comme un fait relevant d'êtres abjects plutôt que comme un mode comportemental humain et assez courant qui nécessite d'être modifié. Ce type de pensée est assez répandu et favorise le déni d'un fait de discrimination ethnique. Le défi majeur consiste à convaincre notamment les employeurs, les juges, les syndicats, les bureaucrates gouvernementaux et la police que des actes de discrimination se produisent, que les intentions odieuses ne constituent pas une condition préalable à ceux-ci et que ces actes enfreignent la loi.

## **6. Nécessité d'adaptation de la législation existante aux situations non encore couvertes**

Si l'on adopte une approche minimaliste concernant la transposition, on peut arguer que la structure existante pour lutter contre la discrimination ethnique en Suède satisfait dans une large mesure aux exigences spécifiées dans la directive race et que seuls des ajustements mineurs sont nécessaires. La charge de la preuve a été déplacée en termes de discrimination ethnique sur le lieu de travail. Des dommages intérêts peuvent être accordés. La discrimination indirecte est couverte. Un bureau indépendant, le DO, a été mis en place. Il existe également un Conseil national pour l'intégration doté d'un large mandat pour lutter contre le racisme et la discrimination et promouvoir l'égalité des droits à un niveau sociétal. La discrimination dans d'autres secteurs de la société est, dans une large mesure, en théorie du moins, couverte par le § 16:9 du code pénal portant sur la discrimination illégale concernant la fourniture de biens et la prestation de services. Certaines questions doivent clairement être traitées à l'aide d'une telle protection contre la discrimination par rapport à des stagiaires non rémunérés et des stagiaires scolarisés dans la vie active. De même, le

champ d'application de la protection relative à la discrimination doit être étendu aux personnes juridiques.

La Suède dispose d'une couverture assez large en termes de satisfaction des exigences de la directive, établissant un cadre général à l'égalité de traitement dans l'emploi et la vie professionnelle. La discrimination dans la vie active fondée sur le handicap et l'orientation sexuelle est déjà prévue par des lois spécifiques alors que la religion est spécifiée dans la protection prévue contre la discrimination ethnique. Toutefois, il n'existe pas de protection similaire concernant la discrimination basée sur l'âge.

Le gouvernement a désigné une commission d'enquête gouvernementale pour examiner dans quelle mesure la loi suédoise devait être amendée pour être conforme à la directive mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre les personnes indépendamment de leur origine raciale ou ethnique et à la directive établissant un cadre général à l'égalité de traitement au niveau de l'emploi et de la vie professionnelle (dir 2000:106 / Utredningen om ett vidgat skydd mot diskriminering, L'enquête sur une protection étendue contre la discrimination).

Dans le cadre de son programme d'action contre le racisme, le gouvernement a également fait part de son intérêt pour une large révision des diverses lois de lutte contre la discrimination en vue d'établir une vaste loi de lutte contre les discriminations qui couvre la totalité ou la majeure partie des divers motifs de discrimination. Des intentions similaires existent en ce qui concerne les différents ombudsmans de lutte contre la discrimination. Divers partis politiques ont également encouragé une telle approche.

Une autre enquête gouvernementale (Ett effektivt diskrimineringsförbud - Om olaga diskriminering och begreppen ras och sexuell läggning, SOU 2001:39 / Une interdiction efficace de la discrimination - De la discrimination illégale et des concepts de race et d'orientation sexuelle) a récemment recommandé d'examiner la possibilité de développer une loi civile effective qui prévoirait des dommages dans les cas de discrimination et qui remplacerait l'interdiction de discrimination dans la

fournitures de biens et de services inscrite dans le code pénal et qui s'avère actuellement inefficace.

Il y a donc de fortes chances que ces éléments, entre autres, fassent l'objet de la commission d'enquête analysant les directives relatives à l'égalité de traitement, qui devrait voir son mandat étendu dans un avenir proche. L'un des risques que présente la situation actuelle consiste en l'adoption d'une approche minimaliste. Le résultat sera alors tel que le traitement des diverses pièces peu satisfaisantes du puzzle, plutôt vaste mais inégal et incohérent, qui constitue le système de lutte contre les discriminations suédois, soit remis à plus tard. L'idéal serait que l'enquête gouvernementale ait également pour objectif de proposer un système de lutte contre les discriminations qui soit efficace, cohérent et large. De cette manière, l'enquête se centrerait sur ce dont la Suède a besoin, outre le fait de satisfaire aux exigences des directives.

D'autres idées sont en développement dans ce domaine, qu'une telle enquête devrait également prendre en compte. Comme on peut le voir dans diverses affaires, il est possible que les sanctions liées aux lois portant sur la discrimination ne soient pas très efficaces dans les rares cas où elles sont appliquées. Le versement de dommages et intérêts de quelque SEK 80.000 (≈8.644 Euro) à un postulant victime d'une discrimination ne va pas nécessairement modifier le comportement d'une grande entreprise. En même temps, le fait d'accorder des dommages et intérêts extrêmement importants constitue probablement une mesure trop large au sein du système juridique européen. Une idée circule cependant prônant l'introduction de clauses de lutte contre les discriminations dans les contrats publics. On peut supposer que le risque de perdre un marché public contribuerait à convaincre un nombre plus important d'employés des avantages que l'on trouve à se conformer aux lois de lutte contre les discriminations. Le marché public en Suède représente un montant de 350-400 milliards de couronnes (≈38-40 milliards Euro). On notera également qu'une enquête parlementaire est arrivée récemment à la conclusion que de telles clauses, si elles sont interprétées correctement, sont légales aux termes du droit suédois et à ceux des directives de l'UE relatives aux marchés publics.

## Chapitre V - La lutte contre la discrimination raciale au Royaume-Uni

(Sarah Isal, *The Runnymede Trust*)

### 1. Introduction

La législation portant sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale a été introduite au Royaume-Uni dans les années 1960 sous la forme de la Loi sur les relations raciales de 1965 qui interdisait la discrimination dans des lieux tels que les hôtels, les théâtres, les restaurants, les débits de boisson et tout endroit tenu par une autorité publique. Cette législation fut renforcée par la Loi sur les relations raciales de 1968 et la Loi sur les relations raciales de 1976 (RRA pour Race Relations Act). Cette RRA de 1976, et plus particulièrement son application, se vit gravement remise en doute dans les années 1990 suite au meurtre d'un jeune adolescent noir nommé Stephen Lawrence, assassiné par cinq racistes blancs à un arrêt de bus londonien en avril 1993. Les parents de Stephen Lawrence, Neville et Doreen, se sont engagés dans un combat visant à faire reconnaître que non seulement la police avait fait preuve de négligence dans l'enquête mais qu'elle était elle-même coupable de racisme institutionnel dans le traitement de l'affaire. Cette démarche a abouti à la reconnaissance officielle par le gouvernement que la police était institutionnellement raciste. Le Rapport d'enquête Stephen Lawrence<sup>65</sup>, publiant les résultats de l'enquête publique sur le meurtre de Stephen Lawrence, a confirmé la présence de racisme institutionnel dans la manière dont la plupart des autorités publiques fonctionnent. Cet élément a étayé les recommandations d'amendement de la RRA, le champ d'application de celle-ci ne couvrant pas des secteurs tels que la police dans toutes ses activités. Ces recommandations furent dès lors intégrées dans le projet de loi adopté en vue d'accroître l'efficacité de la RRA de sorte que ce qui est désormais la Loi d'amendement sur les relations raciales (RR(A)A) est entrée en vigueur en avril 2001.

La nouvelle législation apporte des modifications positives substantielles à l'ancienne loi:

- Elle étend la protection contre la discrimination raciale du fait des autorités publiques (y compris la police).
- Elle impose aux autorités publiques une nouvelle obligation positive.

On est en droit d'espérer que ces modifications résoudront un certain nombre de problèmes liés aux faibles résultats de la protection contre la discrimination raciale, du fait particulièrement des organes publics. Comme cette législation n'est entrée en vigueur qu'en avril 2001, il est encore difficile de prédire les modifications positives qu'elle produira. On peut seulement imaginer que cette législation renforcée aura un impact et tenter d'évaluer l'impact de ce devoir positif sur les autorités publiques. Cependant, malgré ces amendements positifs, un certain nombre d'aspects de la nouvelle RR(A)A suscitent encore des préoccupations, spécialement en ce qui concerne le manque de protection contre la discrimination religieuse, l'exemption en matière d'immigration et d'asile et le fait que le plein effet de la RR(A)A ne s'applique pas au secteur privé.

Tout d'abord, le présent document mettra en relief les manquements de la Loi sur les relations raciales avant que sa version amendée n'entre en vigueur en avril 2001 et les raisons qui ont mené à la Loi (d'amendement) sur les relations raciales. En second lieu, il parcourra les principaux changements et les implications positives de cette nouvelle Loi (d'amendement) sur les relations raciales pour ce qui concerne l'application de la législation et l'encouragement en faveur d'une société dénuée de racisme. Troisièmement, il examinera le manquement de la RR(A)A à traiter certaines questions spécifiques telles que la discrimination religieuse et la discrimination à laquelle se trouvent confrontés les immigrés, les réfugiés et les demandeurs d'asile. Enfin, il importera de souligner l'impact de la législation dans les régions d'Irlande du Nord, d'Ecosse et du Pays de Galles.

<sup>65</sup> Auquel il est souvent fait référence sous le titre de Rapport Macpherson d'après son président, William Macpherson

## 2. Nécessité d'une meilleure application: de la Loi sur les relations raciales à la Loi (d'amendement) sur les relations raciales

### 2.1 Caractéristiques générales de la Loi sur les relations raciales de 1976

La Loi sur les relations raciales (RRA) a été établie en 1976 sous un gouvernement travailliste. Parmi ses dispositions, la Loi proscrivait la discrimination raciale au niveau de l'emploi et de la formation, de la fourniture de biens et de la prestation de services, de l'éducation et du logement. La Loi permettait un certain degré d'action positive en faveur des minorités ethniques sans toutefois recourir pour autant à des quotas ou une action "de discrimination positive". La Loi introduisait également la notion de discrimination indirecte. En outre, la section 71 de la Loi encourageait les autorités locales à "prêter attention à la nécessité d'éliminer la discrimination illégale et à promouvoir une égalité des chances"<sup>66</sup>.

Dans la RRA de 1976, la discrimination directe consiste à traiter une personne, d'après des critères de race, moins favorablement que ne le sont ou ne le seraient d'autres dans des circonstances identiques ou similaires. La discrimination indirecte consiste à demander, en toutes circonstances comprises dans le champ d'application de la Loi, une exigence ou une condition qui, bien que demandée de façon égale aux personnes de tous les groupes raciaux, est telle qu'une proportion considérablement moins importante d'un groupe racial particulier pourra y répondre et qu'il ne pourra pas être prouvé que cette exigence se justifie par d'autres critères que les critères raciaux.

L'une des mesures les plus significatives introduites par le RRA consistait dans l'établissement de la Commission pour l'égalité raciale (CRE pour Commission for Racial Equality), un organe non gouvernemental à financement public créé pour assurer une application adéquate de la loi de lutte contre la discrimination raciale. La CRE fonctionne essentiellement de deux façons:

1° Elle offre une assistance et une représentation juridique occasionnellement à toute personne qui estime avoir été victime de discrimination raciale

(pourvu que cette discrimination relève du champ d'application de la RRA);

2° Elle mène des investigations officielles auprès des entreprises et des organisations où existent des preuves qu'il pourrait être question de faits de discrimination. Si l'enquête prouve qu'il y a eu fait de discrimination, elle a le pouvoir d'imposer des modifications aux politiques et pratiques en vigueur dans l'entreprise ou l'organisation afin de garantir que celles-ci respectent la loi.<sup>67</sup>

La CRE est également responsable de la promotion de l'égalité et de la diversité raciale en recourant à des campagnes et des actions publicitaires.

### 2.2 Limitations de la RRA

Les principales carences de la RRA étaient les suivantes:

1° Elle ne s'appliquait pas assez largement aux départements gouvernementaux et aux autorités publiques. Ces dernières devaient observer cette Loi par rapport à certaines de leurs pratiques (emploi, logement, prestation de certains services, etc.) mais pas pour toutes leurs activités. Cela signifiait, par exemple, que la pratique "d'arrêt et de fouille" effectuée par la police (dont il a été prouvé qu'elle s'exerçait souvent de façon discriminatoire en direction des personnes de race noire et appartenant à des minorités ethniques) ne relevait pas du champ d'application de la RRA.

2° L'obligation stipulée par la section 71 d'éliminer la discrimination raciale n'était pas exécutoire. Son respect était, dès lors, "inégal et irrégulier"<sup>68</sup>. Comme mentionné dans un rapport récent intitulé "*The Future of Multi-Ethnic Britain*" (*L'avenir d'une Grande-Bretagne multiethnique*), la RRA, en général, et l'obligation relevant de la Section 71, en particulier, semblaient concerner davantage les "obligations négatives"<sup>69</sup>, autrement dit le fait d'éviter la discrimination, plutôt que celui de promouvoir l'égalité raciale.

Outre ces imperfections de la loi elle-même, l'appli-

<sup>66</sup> The Lord Lester of Herne Hill QC(1997), p.10

<sup>67</sup> <http://www.cre.gov.uk/about/legalpow.html>

<sup>68</sup> Commission pour l'égalité raciale (2000), p.3

<sup>69</sup> Runnymede Trust (2000), p. 219

tion de la Loi s'est avérée difficile. Tout d'abord, la connaissance de la loi n'était pas très étendue et les procédures étaient longues et coûteuses pour toute personne individuelle. En second lieu, un sentiment était répandu dans le pays selon lequel les autorités publiques n'avaient pas de réelle intention politique de mettre en œuvre cette législation. La chose était particulièrement vraie au niveau local où, bien que l'on s'attendît à voir les autorités locales respecter l'obligation relevant de la Section 71, aucune véritable application n'existait. Au contraire, les autorités locales étaient souvent perçues comme étant les moins respectueuses des clauses de la RRA. En effet, il n'existait aucun contrôle réel du gouvernement central sur les infractions de la législation par les autorités locales<sup>70</sup>.

Quant au rôle de la CRE, il ne permettait pas l'engagement d'investigations officielles à moins que l'on ait pu trouver une preuve préalable de discrimination, autrement dit pourvu qu'une personne (ou plusieurs personnes) ai(en)t porté plainte contre l'organisation à soumettre à enquête. Cette condition rendait les investigations très difficiles à mener.

La CRE, également chargée d'évaluer l'efficacité de la RRA, a soumis à deux reprises des révisions de la Loi au gouvernement, à savoir en 1985 et en 1992, mais en vain. Elle a soumis sa troisième révision de la Loi en avril 1998 au Ministre de l'intérieur travailliste nouvellement désigné. Cette révision comprenait près de 50 propositions visant à rendre la RRA plus efficace. Cette troisième révision coïncidait avec la Campagne Stephen Lawrence qui aboutit à l'enquête du même nom.

### 2.3 L'enquête Stephen Lawrence

Le meurtre du jeune adolescent noir Stephen Lawrence à Londres en 1993 et la campagne qui a fait suite aux dysfonctionnements manifestes de la police dans le traitement de l'affaire ont conduit à une modification radicale des relations raciales au Royaume-Uni. Le ministre de l'intérieur d'alors, Jack Straw, ordonna une enquête judiciaire indépendante sur les aspects liés à la mort de Stephen Lawrence. Straw déclara que le rapport issu de cette enquête, mentionné comme étant le rapport d'enquête Stephen Lawrence, "identifierait les leçons à tirer de cette affaire pour la gestion future de crimes à motivation raciale par le système de justice pénale"<sup>71</sup>. Le rapport

d'enquête Stephen Lawrence accrut la pression en faveur d'une nouvelle législation en identifiant et définissant effectivement le racisme institutionnel et donna donc plus de poids aux revendications de la CRE selon lesquelles il était nécessaire de modifier la RRA afin de faire face au racisme institutionnel manifeste identifié dans le rapport. Le rapport d'enquête Stephen Lawrence aboutit à 70 recommandations, dont un certain nombre concernaient des modifications de la législation. L'enquête Stephen Lawrence adopta la définition suivante du racisme institutionnel:

*"Le manquement collectif d'une organisation à fournir un service approprié et professionnel aux gens en raison de leur couleur de peau, de leur culture ou de leur origine ethnique. Il peut s'observer ou se détecter dans les processus, les attitudes et le comportement équivalant à une discrimination par préjugé involontaire, ignorance, manque de réflexion et stéréotype raciste qui défavorisent les personnes de minorités ethniques."*

Alors que le rapport d'enquête Stephen Lawrence se centrait lourdement sur la police, il déclarait aussi clairement que le racisme institutionnel existait parmi toutes les autorités publiques. Le rapport recommanda donc que: "la législation sur les relations raciales s'applique de plein effet à tous les fonctionnaires de police et que les responsables en chef de la police soient tenus pour responsables des actes et omissions de leurs fonctionnaires par rapport à cette législation"<sup>72</sup>.

Le fait que cette clause fasse désormais partie de la Loi (d'amendement) sur les relations raciales de 2000 (RR(A)A) qui est entrée en vigueur en avril 2001 fut donc le résultat d'une pression constante de la CRE en vue d'une révision de la législation, d'un changement de gouvernement qui vit l'arrivée des travaillistes au pouvoir et de l'enquête Stephen Lawrence.

### 3. Application de la Loi (d'amendement) sur les relations raciales (RR(A)A)

Comme mentionné dans l'introduction, la RR(A)A vient à peine d'entrer en vigueur (avril 2001). Il est

<sup>70</sup> UKREN, 2001, p.14

<sup>71</sup> "Enquête sur la mort de Stephen Lawrence", p.12

<sup>72</sup> Macpherson, William, *L'enquête sur la mort de Stephen Lawrence*, Recommandation 11

encore difficile à ce stade d'évaluer quel sera l'impact de cette nouvelle législation renforcée sur les communautés noires et les minorités ethniques.

### 3.1 Clauses principales de la RR(A)A

#### 3.1.1 Protection étendue contre la discrimination raciale des autorités publiques

Les recommandations du rapport d'enquête Stephen Lawrence étaient spécifiquement orientées vers la résolution du racisme institutionnel au sein de la police. Cependant, la RR(A)A vise toutes les autorités publiques. Alors qu'auparavant toutes les autorités publiques tombaient sous le coup de la RRA concernant certains domaines (emploi, logement, prestation de services, etc.), selon la RR(A)A, "il sera illégal pour toute autorité publique de faire preuve de discrimination fondée sur des critères raciaux - directement ou indirectement ou par représailles - dans l'exécution de l'une de ses fonctions quelle qu'elle soit"<sup>73</sup>.

Il convient de remarquer qu'au départ, le gouvernement a pensé qu'il était inutile de rendre la discrimination indirecte illégale dans les nouvelles dispositions de la RR(A)A. Cependant, après des mois de campagne menée par la CRE et des activistes et organisations antiracistes, le gouvernement a accepté d'assimiler la discrimination indirecte au champ d'application étendu de la Loi. Si cela n'avait pas été le cas, les autorités publiques pourraient encore pratiquer une discrimination indirecte lors de l'exécution de toutes les fonctions qui ont été introduites désormais dans la RR(A)A. Cela aurait rendu particulièrement difficile la lutte contre le racisme institutionnel étant donné que celui-ci revêt souvent des formes indirectes et voilées.

En outre, la recommandation du rapport Macpherson a eu pour effet direct de rendre les fonctionnaires de police en chef responsables du comportement potentiellement raciste et discriminatoire de tout fonctionnaire travaillant sous leurs ordres (à moins qu'ils ne puissent prouver qu'ils ont pris toutes les "mesures raisonnables"<sup>74</sup> pour empêcher une telle discrimination).

La définition d'autorité publique est très large et couvre "toute personne dont le travail implique des fonctions de nature publique" (gouvernement local et central, Service national de santé, police, surveillance

éducative). De manière significative, la RR(A)A couvre également toute agence privée ou bénévole assurant une fonction publique (telle que les prisons ou centres de détention d'immigration actuels). Cette large définition des autorités publiques établira donc une différence substantielle en mettant en relation la loi et la fonction des organes assurant une fonction de nature publique qui constituaient la principale préoccupation du rapport d'enquête Stephen Lawrence.

Il existe d'autres modifications substantielles apportées à la RRA telles que la possibilité de plaintes pour discrimination raciale dans l'éducation, qui peuvent être directement portées devant les tribunaux de première instance ou de comté sans devoir désormais être signalées d'abord au ministre de l'enseignement ou telles que celle qui consiste à limiter les circonstances dans lesquelles la "sécurité nationale de sauvegarde" peut servir à justifier un fait de discrimination.

#### 3.1.2 Nouvelle obligation positive des autorités publiques

Une autre modification majeure caractérise la nouvelle législation. Il s'agit de l'introduction d'une obligation positive des autorités publiques de promouvoir l'égalité raciale. Cet élément est très important dans la mesure où il s'agit d'une réponse directe au racisme institutionnel, qui pourrait offrir, de surcroît, une manière efficace de le contrer. Cette clause non seulement requiert des autorités publiques qu'elles éliminent la discrimination illégale mais aussi qu'elles "portent l'attention requise à la nécessité de [...] promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes issues de différents groupes raciaux dans l'exercice de leurs fonctions"<sup>75</sup>. Une liste des organes publics assujettis à l'obligation positive a été jointe en annexe à la RR(A)A mais peut être étendue à tout moment par le ministre de l'intérieur. Pour l'heure, la liste comprend les organes suivants:

- Tous les ministères et les départements gouvernementaux centraux
- Les autorités locales, les agences de développement régionales et les réseaux d'entreprises

<sup>73</sup> Note informative de la Commission pour l'égalité raciale (2000), p.2

<sup>74</sup> Ibid, p.2

<sup>75</sup> Publication du Ministère de l'intérieur (2001), p.15

- Les autorités de police
- Les autorités de soins de santé, les conseils de la santé, les sociétés du Service national de santé et les sociétés de gestion de premiers soins
- Les organes de direction des écoles, collèges et universités en place
- La Société de logement, les foyers d'Ecosse, les sociétés de gestion des actions de logement.

Outre cette obligation générale, le ministre de l'intérieur peut imposer des obligations spécifiques à certains organes pour qu'ils se conforment mieux à l'obligation générale. Les obligations spécifiques peuvent varier en fonction de l'organe qu'ils visent. Une consultation nationale portant sur le contenu des obligations spécifiques a été réalisée récemment et les obligations spécifiques entreront en vigueur d'ici peu.

Cette nouvelle obligation générale diffère en maints aspects de l'ancienne obligation qui relevait de la Section 71 de la RRA. Tout d'abord, il s'agit d'une obligation proactive: plutôt que de demander aux autorités publiques d'éviter la discrimination illégale, on leur demande de prévenir la discrimination de manière positive en prônant l'égalité. En second lieu, et de manière très significative, l'obligation positive de la RR(A)A est exécutoire (contrairement à l'obligation relevant de la section 71 de la RRA). Cela signifie que, si la CRE considère qu'une autorité publique ne s'acquitte pas de son obligation, elle peut lui remettre un avis de non-conformité. La CRE sera alors chargée de la surveillance des mesures prises par l'autorité dès que celle-ci aura reçu un avis de non-conformité. La CRE peut également demander au tribunal de première instance ou au tribunal de comté d'ordonner à l'autorité visée de se conformer à son obligation. Ce renforcement des pouvoirs de la CRE est bienvenu. Comme mentionné précédemment, avant que la Loi d'amendement ne soit entrée en vigueur, la CRE ne pouvait lancer des investigations officielles que lorsqu'elle recevait une plainte d'un individu en vue de prouver qu'il y avait bien eu fait de discrimination. Avec la RR(A)A, la CRE est moins limitée dans son rôle crucial d'application de la loi. En outre, la RR(A)A permet à la CRE d'émettre des Codes de bonnes pratiques concernant tout aspect de l'obligation visant la promotion de l'égalité raciale (antérieurement, elle ne pouvait produire que des

codes statutaires dans les domaines de l'emploi et du logement). Les codes de bonnes pratiques offriront une orientation aux autorités publiques quant aux manières de mettre en œuvre leur obligation positive (qu'il s'agisse de l'obligation générale ou de l'obligation spécifique).

### 3.2 Application de l'obligation positive

Comme la RR(A)A n'est entrée en vigueur qu'en avril 2001, son impact sur l'égalité raciale reste à découvrir. Le gouvernement a lancé, en février 2001, une consultation conçue pour tracer les grandes lignes de ses propositions d'application de la RR(A)A et rechercher les opinions de divers acteurs du Royaume-Uni sur l'application des obligations spécifiques<sup>76</sup>. Une observation de la nouvelle législation fait apparaître de nouveaux développements très encourageants: toutes les autorités publiques sont assujetties à la RR(A)A dans l'exercice de toutes leurs fonctions et l'obligation positive devrait s'avérer plus efficace que l'ancienne obligation relevant de la section 71, dans la mesure où celle-ci est réellement exécutoire. Toutefois, suite aux propositions du gouvernement relatives à l'application de l'obligation positive, un certain nombre de points qui pourraient conduire à une application plus fructueuse méritent d'être soulignés.

Tout d'abord, on peut affirmer qu'aucun organe public ne devrait être exempté de l'obligation générale de promotion de l'égalité raciale. En effet, le gouvernement lui-même a insisté sur le fait que l'obligation générale constituait la norme minimale requise pour garantir une application positive de la législation. Actuellement, les organes judiciaires et les organes quasi-judiciaires ne sont pas repris dans la liste. Le gouvernement justifie cette exclusion en arguant que "le fait d'autoriser une action civile contre des juges empiéterait sur le concept d'immunité judiciaire. L'immunité est une extension du concept de magistrature indépendante, élément clé de la constitution britannique"<sup>77</sup>. Cependant, comme souligné dans *The Future of Multi-Ethnic Britain*, les tribunaux et les services de justice pénale sont influencés par "les expériences au jour le jour vécues par les professionnels au sein du système de justice pénale et par leurs

<sup>76</sup> Publication du Ministère de l'intérieur (2001)

<sup>77</sup> Ibid, p.39

relations et interactions mutuelles.” En conséquence, “une surveillance rigoureuse et une vigilance constante seront nécessaires pour s’assurer que les actions résultant des nouvelles initiatives ne traduisent ni ne perpétuent des stéréotypes racistes et que le résultat final de leur mise en œuvre permet de soutenir et de renforcer la sûreté et la confiance de toutes les parts de la société”<sup>78</sup>.

En second lieu, le gouvernement énumère comme suit quatre éléments qui caractérisent une organisation favorisant l’égalité raciale:

- Un personnel de surveillance.
- L’évaluation de la manière dont les politiques affectent les minorités ethniques, l’identification des effets indésirables potentiels et l’a mise sur pied d’action corrective si nécessaire.
- La surveillance de la mise en œuvre des politiques et programmes visant à répondre aux besoins des populations noires et des minorités ethniques.
- Une politique sur l’égalité raciale affirmée publiquement.

Alors que ces caractéristiques sont les bienvenues, on pourrait souligner qu’il conviendrait d’y ajouter la consultation comme cinquième élément clé de tout organe qui favorise l’égalité raciale. Dans le cas de l’éducation, par exemple, des consultations efficaces impliquant des enseignants, des parents et élèves, particulièrement ceux qui sont issus de minorités noires et ethniques, non seulement permettent d’aboutir à des formulations de politique locale pertinentes mais contribuent également à la création d’un sentiment d’inclusion au sein de la communauté. Cette expérience peut également être étendue à tous les organes publics.

Troisièmement, dans son document consultatif, le gouvernement recommande trois obligations spécifiques séparées pour les divers organes publics. Les obligations les plus étendues concernent les grands organes publics; les organes éducationnels possèdent des exigences séparées; enfin, il existe une liste d’organes pour lesquels aucune obligation spécifique n’est requise. Certains organes actuellement repris en dernière section de la liste, sans obligation spécifique, devraient toutefois être déplacés dans la première liste, pour laquelle la gamme complète d’obligations

devrait s’appliquer. Cette mesure rendrait plus efficace la mise en œuvre de l’obligation positive de promotion de l’égalité raciale<sup>79</sup>.

Quatrièmement, alors que le renforcement du pouvoir de la CRE et du ministre représente un développement positif en vue de combler le vide dont souffrait la RRA de 1976, on pourrait affirmer que les programmes d’action corrective des organes publics constituerait une manière supplémentaire et efficace de s’assurer que les objectifs de l’égalité raciale ne font pas défaut. L’action corrective qui concerne les organes publics signifierait que de tels organes devraient prendre en considération les conséquences d’un manquement répété à rencontrer les objectifs de l’égalité raciale – une question importante pour tout organe engagé dans l’égalité raciale.

#### 4. Les vides juridiques de la RR(A)A

La RR(A)A comble significativement les vides juridiques laissés par la RRA de 1976: l’extension du champ d’application à tous les organes publics et l’obligation positive devraient accroître, lors de leur mise en œuvre, la protection des communautés noires et des minorités ethniques, particulièrement vis-à-vis du racisme institutionnel. Cependant, certains secteurs d’importance cruciale ne sont pas traités par la RR(A)A et devraient être soulignés. Il s’agit notamment de la définition des concepts de discrimination indirecte et de représailles, de discrimination religieuse et d’exemptions relatives aux politiques d’immigration et d’asile.

##### 4.1 Définitions des concepts de discrimination indirecte et de représailles

Comme mentionné précédemment, dans sa troisième révision de la RRA de 1976<sup>80</sup>, la CRE a émis un ensemble de 50 recommandations adressées au gouvernement en vue de renforcer la législation de lutte contre le racisme. Bien que le gouvernement ait répondu positivement à la recommandation de l’obligation positive des organes publics, il convient de dire qu’un certain nombre de recommandations n’ont pas été acceptées par le gouvernement. Deux points

<sup>78</sup> Runnymede Trust (2000), p. 138

<sup>79</sup> Publication du Ministère de l’intérieur (2001), Annexe I, p.33

<sup>80</sup> [http://www.cre.gov.uk/publs/dl\\_revs.html](http://www.cre.gov.uk/publs/dl_revs.html)

étaient significatifs à cet égard: la définition du concept de discrimination indirecte et celle du concept de représailles.

Dans sa révision, la CRE affirme que la définition de la discrimination indirecte telle qu'elle se trouve spécifiée dans la RRA de 1976 devrait être modifiée comme suit:

“La discrimination indirecte apparaît lorsqu’une disposition, un critère, une pratique ou une politique apparemment neutres appliqués à des personnes de tous les groupes raciaux ne peuvent être aisément satisfaits ou respectés par les personnes d’un groupe racial particulier ou lorsqu’il existe un risque que la disposition, le critère, la pratique ou la politique puissent opérer au détriment de personnes d’un groupe racial particulier, à moins que cette disposition, ce critère, cette pratique ou cette politique ne puissent être justifiés par des facteurs objectifs sans relation avec la race<sup>81</sup>.” La CRE a avancé qu’il était important que l’on puisse permettre au demandeur de prouver l’existence d’une discrimination indirecte sans devoir recourir à des statistiques ou “établir un fonds commun approprié de comparaison”<sup>82</sup>. Cependant, ce point n’a pas été adopté par le gouvernement dans la RR(A)A et la définition de discrimination indirecte est restée identique à celle de la RRA de 1976.

De même, la CRE a recommandé une application plus large de la définition de représailles mais cette recommandation s’est également vue rejetée par le gouvernement.

#### 4.2 Discrimination religieuse

La nouvelle RR(A)A contient un sujet de préoccupation en ceci que la discrimination religieuse n’y est pas incluse comme motif de discrimination. Cette préoccupation a été soulignée par divers organes. La Commission européenne de lutte contre le racisme et l’intolérance du Conseil de l’Europe a insisté sur l’importance d’une extension de la RR(A)A pour couvrir la discrimination fondée sur des critères de religion et de foi, tant comme instrument de protection que comme moyen de sensibilisation<sup>83</sup>. Ce point concerne particulièrement les communautés musulmanes qui peuvent être la cible de discrimination pour motifs raciaux, culturels et religieux. La question fut égale-

ment bien documentée dans la publication du Runnymede Trust, *Islamophobia. A challenge for us all* (Islamophobie, un défi pour tous). Ce rapport met en relief quatre raisons principales pour lesquelles la loi devrait être réformée afin d’interdire la discrimination religieuse dans les domaines couverts par la RR(A)A:

- La discrimination religieuse constitue une pratique commerciale inefficace car elle refuse des emplois, des promotions et d’autres possibilités à des individus bien qualifiés et elle permet qu’un préjugé aboutisse à un gaspillage de talent au détriment de l’intérêt public dans son ensemble.
- L’adoption des Lois de 1976 et de 1989 sur l’emploi équitable (Irlande du Nord) qui interdit la discrimination religieuse en Irlande du Nord crée une anomalie embarrassante, la discrimination religieuse étant illégale uniquement dans une partie du Royaume-Uni (voir partie III, D du présent document)
- Les lois de lutte contre les discriminations représentent des jalons clés de la politique publique et le fait de placer la religion sur le même pied que la race, le sexe ou le handicap porterait un message d’importance qui consisterait à dire que les identités religieuses sont estimées et respectées dans l’ensemble de la société britannique et que les fières affirmations d’une tradition de tolérance religieuse que l’on entend souvent dans ce pays sont étayées par des sauvegardes juridiques explicites.
- La réforme peut se justifier sur la base d’arguments moraux centrés sur des notions actuelles d’égalité, d’équité et de justice.<sup>84</sup>

Il est, dès lors, à craindre que l’exemption de la religion comme fondement de discrimination dans la RR(A)A puisse constituer un manquement majeur dans l’obtention de l’égalité raciale en Grande-Bretagne.

<sup>81</sup> Ibid

<sup>82</sup> Ibid

<sup>83</sup> ECRI (2000)

<sup>84</sup> Runnymede Trust (1997), p.57

### 4.3 Exemption relative à la politique d'immigration et d'asile

La *Commission consacrée à l'avenir d'une Grande-Bretagne multiethnique* a mis très clairement en relief les problèmes que soulève l'exemption au niveau de la politique d'immigration et d'asile de la RR(A)A:

“Après l'enquête Stephen Lawrence, le gouvernement a pris des mesures pour porter toutes les activités du gouvernement central, y compris celles des services de police et d'immigration, dans le champ d'application de la Loi sur les relations raciales. Cette action vise tant la discrimination directe qu'indirecte et permettra aux hauts fonctionnaires responsables de l'immigration d'être contestés s'ils appliquent des politiques officielles de manière discriminatoire d'un point de vue racial ou ethnique. Cependant, il existe une exemption pour la loi sur l'immigration, la nationalité et l'asile qui autorise le ministre de l'intérieur lui-même à agir de façon discriminatoire pour des motifs de nationalité, d'origine nationale ou ethnique ou à autoriser ses fonctionnaires à agir de la sorte au moyen de lignes directrices ou d'instructions. La loi sur l'immigration établit par définition une discrimination sur base de la nationalité, bien entendu. Mais l'exemption va plus loin que cela dans la mesure où elle autorise spécifiquement la discrimination sur base de l'ethnicité ou de l'origine nationale sans devoir justifier un traitement différencié. Elle permet que des instructions soient données aux fonctionnaires les intimant d'examiner les demandes de personnes avec des situations particulières de façon plus minutieuse et avec plus de scepticisme ou de les cibler en vue d'une mesure de détention ou autre action forcée. Les arguments nécessaires pour fournir une protection à certains groupes ethniques tels que des Albanais kosovars par opposition aux Serbes kosovars sont non fondés. C'est la persécution et non l'ethnicité en soi qui motive une demande d'asile. Au besoin, cet élément pourrait être clarifié dans les dispositions statutaires.

La police enfreindra la loi en agissant d'après l'impression que certains groupes ethniques ou nationaux pourraient se trouver impliqués de façon disproportionnée dans des activités criminelles, alors que le service de l'immigration pourra encore recevoir en toute légalité des instructions lui demandant d'agir sur de tels sentiments en matière de contrôle de l'immigra-

tion. Un cercle vicieux sera amorcé et se verra légitimé par la nouvelle législation - un haut degré de suspicion officielle et ministérielle de certains groupes ethniques et nationaux conduira à un taux élevé de refus, ce qui engendrera à son tour une suspicion plus grande.”<sup>85</sup>

Il convient, dès lors, de recommander que soit supprimée l'exemption dans la RR(A)A qui permet la discrimination pour des motifs d'origine ethnique ou nationale en matière de politique d'immigration et d'asile.

### 4.4 La RR(A)A et le secteur privé

La RR(A)A est entrée en vigueur partiellement suite au rapport d'enquête Stephen Lawrence qui mettait en relief le racisme institutionnel au sein des autorités publiques et fut dès lors conçue avant tout pour contrer le racisme dans le secteur public. Les dispositions de la RRA de 1976 s'appliquent au secteur privé aussi. Cependant, les nouvelles dispositions de la RR(A)A qui étendent la protection contre la discrimination raciale ne s'appliquent pas au secteur privé. C'est ce qu'a souligné le Trades Union Congress (TUC), le Congrès des syndicats britanniques, qui “critique le fait que la législation ne s'applique qu'au secteur public et considère comme exagérément optimiste le principe selon lequel le secteur public puisse conduire l'égalité raciale vers une modification au sein des secteurs privés et bénévoles”. Et le TUC d'ajouter: “il n'existe aucune preuve permettant de suggérer que les secteurs privé et bénévole procéderont aux changements nécessaires pour se conformer à la législation à moins qu'ils ne soient invités à le faire et que le respect d'une telle exigence puisse être vérifié et, imposé si nécessaire”<sup>86</sup>.

### 4.5 Impact de la RR(A)A sur les régions concernées et au niveau local

Lors de l'examen de l'impact de la RR(A)A sur la réalisation de l'égalité raciale au Royaume-Uni, il est important de considérer les variations entre les régions. Ce principe s'applique tout particulièrement à l'Irlande du Nord où existe une série séparée de lois pour combattre la discrimination raciale.

<sup>85</sup> Runnymede Trust (2000) p. 217-218

<sup>86</sup> “Boost for race equality” (2001), p.18

L'Irlande du Nord dispose d'une législation séparée sous la forme de la Loi sur l'Irlande du Nord de 1998, dont la Section 75 stipule que les autorités publiques doivent accorder "l'attention qui convient" à la nécessité de promouvoir l'égalité des chances entre les différents individus et les différents groupes. La différence majeure avec la RR(A)A réside dans le fait que les fondements de la discrimination dans la Loi sur l'Irlande du Nord de 1998 comprennent les croyances religieuses, les opinions politiques, les groupes raciaux, l'âge, l'état civil ou les orientations sexuelles, le sexe et le handicap. Cependant, la RR(A)A devra encore être étendue à l'Irlande du Nord pour inclure toutes les autorités publiques dans toutes leurs activités. La RR(A)A pourrait également servir au renforcement de la Section 75 de la Loi de 1998 sur l'Irlande du Nord.

Bien qu'il soit prévu que la RR(A)A s'applique à la fois à l'Ecosse et au Pays de Galles, elle manque de précision quant aux responsabilités du Parlement écossais et à l'Assemblée galloise dans l'application de ses dispositions. Bien que le gouvernement central ait déclaré que le parlement et l'assemblée concernés seront respectivement responsables de l'application de l'obligation en Ecosse et au Pays de Galles (après les avoir consultés), des inquiétudes se sont fait jour dans les régions concernées, en particulier au niveau des organisations non gouvernementales, quant au fait que le processus d'application pourrait souffrir de cette situation floue. Il sera, dès lors, important d'assurer que l'application et la surveillance se fassent de manière efficace tant en Ecosse qu'au Pays de Galles.

Avant l'entrée en vigueur de la RR(A)A, l'un des problèmes majeurs relatifs à l'application de la RRA de 1976 résidait dans le fait que la législation n'était pas appliquée de façon adéquate au niveau local par les autorités publiques. Le document de consultation gouvernemental susmentionné cite une étude qui constatait que seuls 35% des autorités locales assuraient une surveillance telle qu'attendue. La nouvelle RR(A)A devrait dès lors être appliquée comme il convient au niveau local et son application devrait faire l'objet d'une surveillance étroite afin de gérer les graves carences et déficiences des autorités locales dans la mise en œuvre de cette Loi. Le sentiment des organisations non gouvernementales est qu'il existe un

manque de responsabilité, particulièrement des autorités locales et des Conseils pour l'égalité raciale, au niveau de l'application de la législation par rapport à leurs propres pratiques. Ce point restera problématique à moins que le gouvernement central soit plus efficace dans la surveillance de l'application adéquate de l'obligation positive au niveau local.

## 5. Conclusion

Les résultats de la Loi (d'amendement) sur les relations raciales sont encore à découvrir. Le gouvernement a certainement parcouru un long chemin dans la lutte contre le racisme institutionnel dans le secteur public grâce à cette nouvelle législation. Cependant, il convient de signaler qu'il existe un débat profond actuellement en cours en Grande Bretagne et en Irlande du Nord portant sur la pertinence d'introduire une législation en matière d'égalité plus complète qui couvrirait non seulement l'origine raciale et ethnique mais également d'autres motifs de discrimination tels que la nationalité, la religion et la foi, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle. Ceci permettrait une législation de lutte contre les discriminations plus complète, plus harmonisée que celle dont nous disposons pour l'heure au Royaume-Uni. En effet, il est illégal d'agir de façon discriminatoire d'après des critères de religion ou de foi en Irlande du Nord mais pas en Grande Bretagne; de même, la police est assujettie au plein effet de la RR(A)A en Grande-Bretagne mais pas en Irlande du Nord. L'introduction d'une seule loi sur l'égalité pourrait simplifier également le processus d'application.

## Bibliographie

### Livres et rapports

- 1990 Trust and Justice (2000), Soumission conjointe des ONG au Comité des NU pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD), Royaume-Uni, Quinzième révision périodique, août 2000, Londres.
- Commission pour l'égalité raciale (2000), Renforcement de la Loi sur les relations raciales, Note informative, Londres.
- ECRI (European Commission against Racism and Intolerance – Commission européenne contre le racisme et l'intolérance), Conseil de l'Europe (2001), Second rapport adressé au Royaume-Uni,

adopté le 16 juin 2000, Strasbourg.

Publication du ministère de l'intérieur (2001), Loi (d'amendement) sur les Relations raciales de 2000, Nouvelles lois pour un Royaume-Uni multiracial réussi; Propositions d'exécution, Ministère de l'intérieur, Londres.

Runnymede Trust (2000), The Future of Multi-Ethnic Britain, The Parekh Report, Profile Books, Londres.

Runnymede Trust (1997), Islamophobia; A challenge for us all, The Runnymede Trust, Londres.

The Lord Lester of Herne Hill QC (1997), The Politics of the Race Relations Act 1976, Runnymede Occasional Paper, The Runnymede Trust, Londres.

UKREN (UK Race & Europe Network) (2001), Rapport 1 (intérim): Consultation des ONG britanniques en préparation de la Conférence mondiale contre le racisme.

### Articles

"Boost for race equality" (2001), Labour Research, 90(7):17-18

Runnymede Trust (2001), "Runnymede's RR(A)A Response", Bulletin, no.326 (juin), 19-21

Fee Ching Leong (2001), "A Statutory Obligation to Mainstream Equality, Section 75 of the Northern Ireland Act 1998", Church and Race, Church's Commission for Racial Justice, 16(2):4

Richard Zipfel (2001), "The Race Relations (Amendment) Act 2000", Church and Race, Church and Race, Church's Commission for Racial Justice, 16(2):3

Runnymede Trust (1997), "Inquiry into the death of Stephen Lawrence", Bulletin, no.305 (juillet -août)

## Conclusions

(*Maria Miguel Sierra, Directrice adjointe d'ENAR*)

Ce qui apparaît d'emblée, à la lecture des rapports nationaux, c'est la difficulté d'une application effective des législations de lutte contre les discriminations raciales.

Les écueils sont de différente nature: certains sont liés aux exigences ou aux carences de la loi elle-même: par exemple, l'obligation de prouver l'intention raciste débouchant sur une discrimination, une définition de la discrimination insatisfaisante, un champ d'application trop restreint. D'autres tiennent à la lourdeur des procédures, ceci est particulièrement vrai dans les procédures pénales, procédures longues, coûteuses, difficultés d'apporter la preuve des faits incriminés, sanctions, lorsqu'il y en a, inadéquates... A cela s'ajoute le manque d'intérêt et la mauvaise volonté des différents intervenants institutionnels. Ce qui dans la pratique se traduit, notamment, par le refus des fonctionnaires de police d'enregistrer les plaintes, par l'inertie des parquets, par le grand nombre de classement sans suite des plaintes déposées.

La plupart des pays ont, au cours des années, modifié leur législation en vue de la rendre plus efficace et de l'adapter à la réalité ou ont développé des mesures et des pratiques visant à un meilleur respect du principe de l'égalité de traitement.

C'est ainsi que face au manque de coopération de la police et du ministère public dans le traitement des plaintes pour discrimination raciste, le ministère de la justice des **Pays-Bas** a émis une ligne directrice qui a pour but d'expliquer au ministère public comment traiter les cas de discrimination en vue de créer une politique cohérente de poursuite judiciaire dans tout le pays, dans la foulée un Centre national d'experts en matière de discrimination a été créé au sein du ministère public, qui a permis d'en accroître les compétences.

Au **Royaume-Uni**, le rapport d'enquête qui a fait suite à la mort tragique du jeune Stephen Lawrence, établit clairement que la plupart des autorités publiques font preuve de racisme institutionnel. La législation a été

modifiée en vue d'étendre la protection contre la discrimination raciale exercée par les autorités publiques. Désormais, les fonctionnaires de police en chef seront responsables du comportement raciste et discriminatoire de tout fonctionnaire sous leurs ordres, à moins qu'ils ne puissent prouver qu'ils ont pris toutes les mesures raisonnables pour empêcher un tel comportement. Une autre modification majeure est l'introduction de l'obligation des autorités publiques de promouvoir, dans l'exercice de leurs fonctions, l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes issues de groupes ethniques différents. En cas de non-respect de cette obligation la CRE (Commission for Racial Equality) peut remettre à l'autorité concernée un avis de non-conformité ou demander au tribunal de première instance d'ordonner à l'autorité de se conformer à son obligation.

Face à la difficulté d'apporter la preuve de faits de discrimination, la **Belgique** pratique les tests de situation. Cette méthode consiste à comparer les attitudes de personnes prestataires de services ou qui fournissent un bien selon qu'elles sont sollicitées par une personne d'origine étrangère ou non. L'avant-projet de loi relatif au renforcement de la législation antiraciste prévoit, par ailleurs, que la preuve par données statistiques est recevable.

Le domaine du travail est particulièrement touché par les discriminations et afin de pallier les difficultés liées à l'application de la loi, certains pays ont recours aux codes de bonne conduite, c'est notamment le cas des **Pays-Bas** ou de la **Belgique**. Ces pratiques ne doivent pas être sous-estimées même si leur bonne application laisse encore à désirer.

En **Suède**, bien qu'une nouvelle loi sur les mesures de lutte contre la discrimination ethnique dans la vie active soit entrée en vigueur en 1999, il semble que les plaignants préfèrent négocier un arrangement avec leur employeur plutôt que de recourir aux tribunaux. La Suède semble se diriger vers une refonte des différentes lois de lutte contre la discrimination en vue

d'avoir une seule législation qui couvre tous les motifs de discrimination.

Il est évident que le racisme ne peut être combattu que sur le mode répressif, c'est pourquoi la **France** a mis sur pied une stratégie de prévention de la discrimination. Depuis peu, des structures ont été mises en place pour tenter de concrétiser une politique cohérente de lutte contre la discrimination raciale: tout d'abord le Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations qui a pour mission d'analyser les discriminations dont souffrent les populations en raison de leur origine et de formuler des propositions de nature à les combattre; les CODAC (commissions Départementales d'Accès à la Citoyenneté), elles, sont les relais locaux qui doivent, entre autres, traiter les cas de discriminations qui lui sont soumis via le "114", le numéro d'appel gratuit, auquel peuvent accéder les personnes qui s'estiment victimes de discrimination raciale.

**La lutte contre les discriminations ethniques et raciales est loin d'être satisfaisante dans chacun des pays abordés.** La transposition de la directive visant à mettre en œuvre le principe d'égalité de traitement quelle que soit la race ou l'origine ethnique devrait être l'occasion d'apporter des améliorations dans les différentes législations nationales. La plupart des pays de l'UE sont en train d'examiner la législation en vigueur, certains discutent déjà de propositions concrètes. Par delà les modifications qui seront apportées aux textes, il est vital de saisir l'occasion de la transposition pour entamer une réflexion profonde et sérieuse sur la question du racisme dans chacun des états membres, réflexion qui devrait être alimentée avant tout par les organisations représentant les victimes du racisme et celles actives dans la lutte contre les discriminations raciales, réflexion qui devrait déboucher sur de réelles politiques visant à garantir l'égalité de traitement.

