

Comprendre l'Action Positive

De la Théorie à la Pratique



réseau européen
contre le racisme

Séminaire politique d'ENAR sur l'action positive



Bruxelles, 29 & 30 novembre 2007



OPEN SOCIETY INSTITUTE

ENAR se réserve le droit de ne pas être responsable de l'absence de pertinence, de complétude ou de qualité de l'information fournie dans ce rapport. En conséquence de quoi, toute réclamation qui porterait sur la responsabilité d'ENAR vis-à-vis de dommages éventuels causés par l'utilisation de toute information fournie dans ce rapport, en ce compris toute information qui serait incomplète ou incorrecte, sera rejetée.

Mise en page et impression par Crossmark.

Table des matières

Introduction et contexte du séminaire	2
1. L'action positive dans la politique européenne	4
2. L'action positive dans son contexte: concepts et réalité	5
2.1 Discours d'ouverture: Action positive, discrimination institutionnelle et approche intégrée de l'égalité: un cadre de discussion.....	5
2.2 L'action positive dans son contexte: l'égalité substantielle et les droits de l'homme.....	7
2.3 Quelle est la réalité de ceux qui sont directement touchés? La discrimination et le désavantage dans l'UE.....	8
3. Contexte juridique	10
3.1 L'action positive dans la législation européenne.....	10
3.2 Action positive et collecte de données	11
3.3 Etudes de cas: cadres juridiques et politiques nationaux.....	12
4. Ateliers de formation: comprendre l'action positive	14
4.1 Atelier 1: Comprendre la théorie	14
4.2 Atelier 2: Approches juridiques - exiger et permettre l'action positive.....	15
4.3 Atelier 3: Approches politiques de l'action positive.....	17
4.4 Atelier 4: Gestion de la diversité	18
5. Action positive: les arènes du plaidoyer	20
5.1 L'action positive dans l'agenda juridique et politique en matière de non-discrimination de l'UE.....	20
5.2 L'action positive comme champ d'amélioration des stratégies d'intégration d'Europe	20
5.3 Discussion.....	21
6. Ateliers parallèles: élaborer des stratégies de plaidoyer	22
Conclusions de la conférence	25
Programme du séminaire	26
Ressources choisies sur l'action positive	28

Introduction et contexte du séminaire

Dans toute l'Union européenne, les discriminations et les inégalités font partie du quotidien des minorités ethniques et religieuses. Tandis que, pour certains, le recours consiste à pouvoir intenter une action en justice et contester un acte discriminatoire, ce qui représente un outil juridique certes important, cette démarche ne s'attaque que faiblement aux inégalités bien ancrées, héritées d'une longue histoire de discrimination et d'oppression et qui peuvent faire partie de la structure même des institutions sociales. Ainsi, le fossé salarial entre hommes et femmes perdure, les minorités ethniques et raciales restent en proie à une discrimination continue dans l'emploi et le taux de réussite scolaire des Roms, des Sinti et des Gens du voyage reste faible dans l'ensemble de l'Europe¹.

En 2000, l'Union européenne a adopté la Directive sur l'égalité raciale et la Directive-cadre sur l'égalité de traitement dans l'emploi (DER et DEE)² dans l'intention de combattre ces discriminations. Les directives contiennent une disposition spécifique sur l'action positive qui permet aux Etats membres, "pour assurer la pleine égalité dans la pratique", de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à empêcher ou compenser les désavantages liés aux motifs protégés³.

L'action positive est à la fois un outil et un concept reconnu de longue date dans le droit européen et la législation internationale relative aux droits de l'homme. Cependant, en tant que concept, elle présente de multiples facettes et n'est pas toujours aisée à saisir et, en tant qu'outil, elle n'est assurément pas assez utilisée et n'est pas toujours reconnue pour ce qu'elle est. La question du racisme institutionnel reste l'une des formes les plus présentes de discrimination raciale et n'est pas traitée de façon cohérente. Le manque de données ethniques reste un obstacle à la prise de mesures efficaces pour combattre ces formes systémiques et omniprésentes de discriminations et d'inégalités.

ENAR considère que l'action positive est transversale et peut s'appliquer à un large éventail de secteurs politiques, dont l'inclusion sociale, la migration, l'intégration, le maintien de l'ordre et la justice pénale. Dans le contexte de son évaluation des directives sur l'égalité⁴ menée au cours de ces dernières années et, plus récemment, dans le cadre de la discussion portant sur la possibilité d'une nouvelle législation en matière d'anti-discrimination⁵, ENAR a attiré particulièrement l'attention sur l'absence d'obligation de l'action positive dans les lois et les politiques de l'UE. Le réseau a adopté des positions prônant l'action positive, une collecte de données ethniques adéquate et une approche intégrée de l'égalité tout en mettant en lumière les limites du cadre juridique existant pour lutter contre la discrimination structurelle et institutionnelle.

Le séminaire politique d'ENAR intitulé "Comprendre l'action positive: de la théorie à la pratique", qui s'est tenu au cours de l'Année européenne 2007 de l'égalité des chances pour tous, a permis aux membres et parties prenantes d'ENAR d'examiner de manière pratique le rôle de l'action positive comme une réponse, fondée sur les droits de l'homme, aux discriminations, aux inégalités et aux désavantages. Il a permis aussi d'élaborer le fondement de stratégies de plaidoyer pour l'avenir. Le séminaire a doté le travail d'ENAR de solides fondations. Au cours des trois prochaines années, le réseau en assurera le développement au moyen d'une série de tables rondes nationales consacrées à l'action positive, en aidant les coordinations nationales d'ENAR à progresser dans le travail et faire pression au niveau national en faveur de mesures d'action positive efficaces.

Le séminaire politique d'ENAR a été conçu pour permettre aux participants de mieux comprendre l'action positive et les contextes dans lesquels elle peut opérer, ainsi que de discuter et d'élaborer des stratégies de plaidoyer sur l'action positive. La première journée s'est concentrée sur le développement de cette compréhension et comportait des exposés d'experts sur l'action positive dans le droit international et européen ainsi que sur son application pratique au niveau national et sur les différentes approches utilisées dans diverses régions d'Europe. Cette journée a permis de placer également la discussion dans le contexte des réalités de la discrimination et des désavantages telles qu'elles sont vécues par les minorités ethniques et religieuses, qui constitue l'arrière-plan de l'examen de l'action positive. Au cours de la deuxième journée, les participants se sont attelés à développer davantage leur compréhension de cette notion et ont commencé à débattre de son application pratique au travers d'une

1 Le rapport annuel 2006 de l'EUMC déclare: "Le rapport annuel de l'EUMC de l'année dernière soulignaient les modèles d'inégalité existant sur le marché de l'emploi de l'UE au détriment des migrants et des minorités qui doivent généralement faire face à des niveaux plus élevés de chômage que les travailleurs majoritaires, perçoivent des salaires inférieurs et sont nettement surreprésentés dans les emplois les moins convoités sur un marché du travail segmenté par l'origine ethnique et nationale. Les statistiques établies pour les besoins du présent rapport annuel confirment ces modèles d'inégalité."

2 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.

3 Directive 2000/43 (article 5) et 2000/78 (article 7.1).

4 Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (ci-après "directive sur l'égalité raciale) et directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (ci-après "directive sur l'égalité dans l'emploi").

5 La Commission européenne a lancé une consultation sur "une nouvelle initiative possible sur la non-discrimination en dehors de l'emploi" en été 2007.

série d'ateliers thématiques, se clôturant par une série d'ateliers parallèles dans le cadre desquels les participants ont pu débattre et présenter les conclusions du séminaire et les actions pratiques envisageables pour le futur.

ENAR voudrait également profiter de cette occasion pour remercier chaleureusement la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne et l'Open Society Institute (OSI) pour leur soutien qui a permis la concrétisation de cette conférence.

Ce rapport est un résumé des débats qui ont eu lieu lors de ce séminaire. Les textes des conférenciers sont des résumés de l'intégralité de leurs présentations. Les textes complets des discours (lorsqu'ils sont disponibles) et des présentations des conférenciers sont disponibles sur le site web d'ENAR, à l'adresse www.enar-eu.org/Page_Generale.asp?DocID=16030&langue=FR.

Propos de bienvenue du Président d'ENAR

.....



Pascale Charhon, Commissaire Vladimir Spidla, Bashy Quraishy

Les minorités ethniques et religieuses ont des difficultés à accéder au marché de l'emploi mais également dans d'autres domaines de la vie. Une situation qui soit juste pour tout le monde est dès lors nécessaire pour les minorités ethniques et religieuses. Lorsqu'on est dans une situation où une personne n'a pas la chance de pouvoir utiliser ses capacités de manière équitable, il faut déployer des efforts afin de fournir une aide supplémentaire sous la forme d'action positive. Peu importe que cela soit nommé discrimination positive, action affirmative ou représentation proportionnelle ; ce qui compte, c'est que le résultat soit l'égalité pour tous. Les discriminations se manifestent dans tous les secteurs de la société. L'action positive n'est pas seulement nécessaire dans le marché de l'emploi, mais également dans le logement, l'éducation, la santé, etc.

Les mesures supplémentaires mises en œuvre pour atteindre l'égalité de genre ont produit des résultats, et même si ceux-ci ne sont pas entièrement satisfaisants, ils ont amélioré la situation pour les femmes dans l'UE. L'Eurobaromètre de 2007 sur la discrimination dans l'UE a montré que 87% des Européens favorisaient des mesures spécifiques dans les cas de l'âge et du handicap. Si cela était correctement expliqué, les gens comprendraient que les minorités ethniques et religieuses ont également besoin de l'action positive.

Une approche positive de l'égalité est de plus en plus acceptée dans la société plus large. En outre, il existe des dispositions pour l'action positive dans de nombreux instruments internationaux de droits de l'homme. La Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale contient des dispositions pour l'action positive. La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré des obligations positives. La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales stipule explicitement que des mesures positives adéquates peuvent être adoptées là où c'est nécessaire. Néanmoins, dans la Directive sur l'égalité raciale, les mesures d'action positive sont seulement optionnelles. Nous osons espérer que cette option pourra bientôt devenir une exigence. Une telle exigence ferait prendre conscience aux gouvernements de la gravité du problème de la discrimination raciale au sein de l'UE.

Ce séminaire contribuera à sensibiliser et à accroître la compréhension de l'action positive, tout en mettant en lumière des exemples pratiques de mesures d'action positive prises dans différents pays. Il existe des solutions au problème des inégalités sociales et des discriminations en Europe. Il est maintenant temps de parler de l'égalité pour tous et de l'action positive en tant que concept et outil.

Bashy Quraishy

1. L'action positive dans la politique européenne

Discours d'ouverture par M. Vladimír Špidla, Commissaire européen pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Égalité des chances

L'action positive est une des questions les plus controversées en matière de lutte contre les discriminations. C'est un concept souvent mal compris de bonne foi, ou caricaturé de mauvaise foi.

Jusqu'à ce jour, en vertu des directives en vigueur en matière d'égalité raciale, dans l'emploi ou entre les sexes, les Etats membres ne sont pas obligés de mettre en place des mesures d'action positive pour remédier à des désavantages objectivement constatés. Or, l'expérience acquise au travers de la mise en œuvre de cette législation démontre que même si on oblige les Etats membres à appliquer certaines mesures, le côté juridique ne suffit pas à concrètement rétablir l'égalité. En effet, il est également nécessaire que les victimes soient conscientisées à la discrimination auxquelles elles font face, mais aussi aux possibilités de recours. D'un autre côté, la réalité de la profondeur de la discrimination structurelle apparaît de plus en plus clairement.

Cependant, des pratiques d'action positive existent déjà dans la plupart des Etats membres, même si elles ne sont parfois acceptées que pour certains motifs de discriminations. Dès lors, pourquoi l'action positive est-elle un problème difficile à aborder tant pour les politiciens, que les médias alors que le récent sondage Eurobaromètre montre que les Européens sont plutôt en faveur de l'action positive ? Certes, des médias médiocres et des discours populistes ne présentent le plus souvent l'action positive que comme une discrimination inverse contre la majorité voire l'ordre naturel des choses. Ce qui démontre qu'une partie de ceux qui s'opposent à l'action positive n'ont jamais été confrontés à la discrimination et s'inscrivent dans l'idéologie d'un darwinisme social. D'autre part, on rencontre beaucoup d'opposants à l'action positive dans les milieux progressistes voire antiracistes. Cette attitude proviendrait d'une contradiction ressentie entre liberté et égalité qui daterait de l'époque de la guerre froide et qui reposerait sur l'idée que l'on perdrait l'une en promouvant l'autre. En réalité, il convient de promouvoir plus de liberté et plus d'égalité en même temps.

Il existe déjà beaucoup de possibilités de développer des actions positives efficaces sans éléments susceptibles d'être accusés de discrimination inverse (par exemple, un aménagement raisonnable pour personnes handicapées). Grâce à PROGRESS, la Commission soutient un certain nombre de réseaux d'antidiscrimination. Elle a également lancé une étude sur cette question pour obtenir une première série d'actions concrètes pouvant être disséminées dans l'ensemble

de l'Union. La société civile doit faire du lobbying pour la mise en œuvre de ces mesures, produire des rapports de qualité à ce propos, mais aussi développer des partenariats avec des sociétés publiques et privées.

L'action positive doit encore être approfondie au moyen d'un processus politique entre des représentants des gouvernements, des partenaires sociaux mais aussi de la société civile. Ces échanges doivent se poursuivre notamment au travers des rencontres de Peer review ainsi que durant les sommets pour l'égalité, dont le prochain aura lieu sous la Présidence française de l'Union.

Débat

A la question de savoir ce que la Commission mettait en œuvre comme mesures d'action positive pour elle-même, M. Špidla a rappelé le programme en faveur des stagiaires Roms au sein de l'administration de la Commission et du Parlement. Pour ce qui est des fonds visant à soutenir les ONG travaillant sur cette question, il a rappelé que plus de 500 millions d'euros avaient déjà été investis dans des programmes ad hoc, mais que les pays concernés y avaient répondu de façon très différenciée. A la question de la préférence entre action et discrimination positive, il a déclaré ne pas y avoir de règle universelle, chaque situation devant être envisagée au cas par cas, la discrimination positive, telle les quotas, étant parfois la seule solution possible.

La Commission travaille également sur la responsabilité sociale des entreprises. Un des aspects de l'étude de la Commission montre que c'est au travers de leur comptabilité que l'on peut voir l'impact financier positif des mesures d'action positive. Quant à la question des moyens de pression de la Commission sur les Etats membres, il a été rappelé qu'il y avait déjà 14 procédures d'infractions lancées par la Commission pour défaut dans la transposition et la mise en œuvre de la Directive 2000/EC/43. D'autres sont en préparation. C'est une expérience plutôt positive, car les Etats membres ne rejettent pas vraiment cette procédure de dialogue forcé, au contraire, ils montrent une volonté d'améliorer les choses.

2. L'action positive dans son contexte: concepts et réalité

2.1 Discours d'ouverture: Action positive, discrimination institutionnelle et approche intégrée de l'égalité: un cadre de discussion

Barbara Cohen, Expert indépendante en matière de législation antidiscrimination au Royaume-Uni et dans d'autres parties de l'UE

L'action positive constitue le thème qui nous réunit aujourd'hui. On pourrait dire que la lutte pour l'égalité des minorités ethniques ou religieuses consiste à combattre une «action négative» et une «inaction négative» - le racisme, la discrimination, le harcèlement et les rétorsions - des façons totalement négatives de refuser à des personnes, en raison de leur identité, ou de la perception ou la supposition de leur identité, de leur race ou appartenance ethnique, de leur religion ou de leurs convictions, la pleine participation à la vie économique, sociale et politique de nos sociétés, l'accès au travail, au logement et à l'éducation, la dignité et le respect, auxquels chaque être humain a droit.

En effet, le racisme institutionnel, tel qu'il a été défini par l'enquête Stephen Lawrence en Grande-Bretagne, à savoir le manquement collectif d'une organisation à fournir un service adapté et professionnel à certaines personnes en raison de leur couleur, de leur culture ou de leur origine ethnique, peut être considéré comme une inaction négative à une échelle importante, véritablement dangereuse et destructive. L'équipe de l'enquête a souligné à la fois son caractère négatif et la façon dont elle peut résulter d'une «inaction»:

Il se manifeste par des façons de faire, des attitudes et des comportements qui équivalent à des formes de discrimination et qui s'expriment dans des préjugés involontaires, de l'ignorance, un manque d'égard et des stéréotypes racistes qui défavorisent les personnes issues de minorités ethniques.

Si le racisme et les discriminations continuent de faire partie du vécu quotidien - si telle est la situation dans laquelle nous nous trouvons, quel cap devons-nous viser? L'action positive sera un véhicule important certes mais il nous faut connaître notre destination. À quoi ressemblera l'absence de discrimination directe et indirecte? Que signifie «égalité»? Pouvons-nous envisager un antiracisme institutionnel, une égalité institutionnelle?

Aujourd'hui l'«égalité» est décrite de trois manières différentes au moins:

Le premier modèle, **l'égalité de traitement ou l'égalité formelle**, exige la suppression de l'identité du groupe - chaque personne doit être traitée selon son mérite sans identité raciale ou religieuse

(donc ayant implicitement la race, l'identité religieuse, le genre, l'orientation sexuelle de la majorité). L'égalité de traitement est symétrique - si la race n'est pas un critère, alors l'égalité de traitement protégera les membres des groupes de la majorité blanche comme ceux des minorités ethniques, les hommes comme les femmes, etc. Toutefois, «l'indifférence à la couleur» n'apporte pas une réponse absolue car elle ignore les véritables déséquilibres de pouvoir, de richesse, etc. entre races et appartenances ethniques qui existent dans la société.

Le deuxième modèle est celui de **l'égalité des chances**, qui implique la suppression des barrières qui empêchent l'égalité d'accès de divers groupes raciaux à l'emploi, au logement, à l'éducation, aux services de santé, etc. Il porte plus sur l'égalité entre groupes que sur l'égalité entre personnes. L'égalité des chances s'est développée sur la reconnaissance du fait que l'égalité de traitement pourrait, dans la pratique, renforcer les inégalités qui font partie du vécu des groupes minoritaires. Le traitement égal de tous les demandeurs d'emploi ne sera pas profitable aux membres de minorités ethniques s'ils ne postulent jamais parce que les offres d'emploi ne sont pas annoncées publiquement ou parce que les exigences non pertinentes posées pour obtenir l'emploi et qui sont très facilement satisfaites par les membres de la majorité dominante se trouvent hors de leur portée.

Un troisième modèle, celui de **l'«égalité substantielle»**, traduit le fait que l'égalité formelle et l'égalité des chances ne suffisent pas pour réaliser ce à quoi les directives font référence en termes de «pleine égalité dans la pratique» - d'égalité de résultats. Il est fondé sur la reconnaissance de la nécessité de traiter différemment des personnes dont les circonstances sont différentes, tenant compte de la couleur de peau de la personne en n'ignorant pas ce paramètre. Il reconnaît les désavantages ou les besoins qui sont spécifiques aux groupes raciaux ou ethniques particuliers qui, si l'on ne veille à les supprimer, assureront indéfiniment la persistance de l'inégalité pour ces groupes raciaux. Il ne sert à rien de dire que la porte (du travail, du logement, de la formation scolaire, des services) est ouverte à tous et que toutes les barrières institutionnelles sont supprimées si les membres de groupes particuliers ne peuvent toujours pas atteindre cette porte, encore moins la franchir, parce qu'ils manquent de formation scolaire, d'aptitudes, de compétences linguistiques ou de connaissance du système et de la façon de l'utiliser et s'ils continuent à se voir ainsi exclus. Pour parvenir à une égalité substantielle, il faut plus qu'une éradication de la discrimination directe et indirecte, il faut des mesures plus ciblées afin d'assurer une égalité au niveau des résultats pour les membres de groupes qui seraient autrement défavorisés - il faut la mise en place d'une action positive.

L'action positive prendra bien plus de sens si l'on considère quelques exemples. Une liste très utile de types d'actions positives est présentée dans un rapport récemment publié par le Réseau européen des experts juridiques indépendants en matière de non-discrimination⁶. C'est ainsi que l'action positive peut prendre les formes suivantes:

1. L'examen, l'identification et l'éradication de toutes les pratiques discriminatoires; il pourrait s'agir de mesures aussi simples que l'annonce publique d'offres d'emploi plutôt qu'un recrutement par le bouche à oreille ou l'attribution d'appartements en fonction du besoin de logement qui ne se fonde pas sur la durée du séjour dans la région, l'examen du code vestimentaire, etc. Le facteur crucial consiste à examiner les pratiques en vue d'identifier tout impact défavorable sur des groupes particuliers et de prendre ensuite des mesures correctrices appropriées.
2. L'adoption de politiques apparemment neutres, qui ne sont pas ouvertement discriminantes mais qui cherchent à accroître la proportion des membres de groupes sous-représentés. Il s'agit, par exemple, de l'utilisation de critères tels que le lieu de résidence dans une zone particulière (où une forte proportion de résidents est membre d'une minorité ethnique particulière), l'octroi dans une nouvelle usine d'une priorité à l'embauche aux chômeurs de longue durée (issus dans leur majorité de certains groupes ethniques).
3. L'utilisation de programmes de proximité destinés à accélérer l'insertion des groupes sous-représentés; l'examen à la fois de la teneur des annonces d'offres d'emploi - encourageant les candidatures de personnes issues de groupes particuliers - et du lieu et de la forme de leur apparition - y compris des publications ou des sites web qui sont susceptibles d'être vus par des groupes cibles; l'offre d'une formation aux membres de groupes sous-représentés de sorte qu'ils puissent ainsi rivaliser avec les demandeurs d'emploi issus de la majorité dans des conditions plus équitables. Lorsque la sous-représentation s'inscrit dans un contexte historique, que personne de ce groupe n'a jamais effectué ce genre de travail, les programmes de proximité pourraient comprendre des moyens permettant à ces personnes de se familiariser davantage avec ce secteur professionnel particulier.
4. L'adoption de politiques de diversité ayant pour cible les groupes sous-représentés - des cibles et non des quotas - n'impliquant pas ainsi le recours à un traitement préférentiel. Le gouvernement britannique, répondant à une publicité négative à propos de la sous-représentation des hommes et des femmes «BME»⁷ dans la police, a fixé des objectifs cibles (et non des quotas!) pour chaque force de police - exigeant l'obtention d'un pourcentage au niveau des nouvelles recrues et de l'ensemble

Si vous pouvez diffuser un message tiré de cette conférence, je voudrais que ce soit que l'action positive est positive, qu'elle n'est pas menaçante, qu'elle ne devrait pas monter un groupe contre un autre, engendrer des divisions ou provoquer des irritations politiques ou susciter des craintes de voir violés les principes constitutionnels fondamentaux d'égalité de traitement.

du personnel de fonctionnaires issus des communautés BME après 3 ans, 5 ans, etc. afin de se rapprocher du pourcentage de la population BME locale. Pour y parvenir, il a fallu que chaque brigade forme des officiers au recrutement, qu'elle examine des formes d'actions de proximité permettant d'attirer des candidats BME, qu'elle examine les pratiques généralement en usage en matière d'emploi de manière à ce que les fonctionnaires de police BME ne partent pas sous l'effet du racisme et du harcèlement.

5. La conception de programmes d'adaptation afin de répondre aux besoins spéciaux des groupes défavorisés. De tels programmes consistent fréquemment en cours de langue mais il peut s'agir aussi de programmes d'enseignement ou de formation destinés à des types particuliers d'emploi de sorte que les personnes issues de groupes sous-représentés puissent rivaliser en termes plus équitables avec les membres de la majorité dominante.
6. Le traitement préférentiel réel - favorisant les membres de groupes sous-représentés par rapport aux membres du groupe dominant. C'est cette forme d'action positive qu'ont adoptée les Etats membres de l'UE pour pallier la sous-représentation des femmes et sur laquelle la Cour de justice européenne a été invitée à se prononcer. Une telle disposition ne doit pas être une «règle absolue et inconditionnelle» et doit satisfaire au test de proportionnalité, dont il sera question plus tard dans l'après-midi.
7. L'inclusion de l'appartenance à un groupe dans la notion de «mérite». Dans un contexte tel que celui de l'UE, le Groupe d'experts juridiques suggère que cette action n'est possible que théori-

quement mais, aux Etats-Unis, la Cour Suprême a approuvé ce qui est décrit comme une politique d'admission de la Faculté de droit

de l'Université du Michigan «tenant compte de la race» (Grutter c. Bollinger et autres, Cour suprême des Etats-Unis, 23 juin 2003), acceptant le jugement à caractère pédagogique de la Faculté de droit, selon lequel «la diversité est essentielle à sa mission éducative». La Cour a également reçu les résultats d'études d'experts montrant qu'une telle diversité favorise les résultats d'apprentissage en général et prépare mieux les étudiants à une main-d'oeuvre de plus en plus diversifiée, à la société et à la profession juridique. Alors que des quotas ou des filières d'admission séparées pour les groupes ethniques n'auraient pu être acceptés, la Cour a été convaincue que l'utilisation par la Faculté de droit de l'appartenance ethnique comme d'un «plus» auprès d'autres facteurs non académiques signifiait que chaque postulant était évalué en tant qu'individu et non d'une manière qui fasse de la race ou de l'appartenance ethnique une caractéristique déterminante de la candidature.

Toutes ces formes d'action positive ont en commun une condition préalable essentielle, une analyse des facteurs qui créent ou maintiennent l'inégalité ou le désavantage - ce qui se passe et pourquoi? - de manière à pouvoir choisir les formes d'action positive

⁶ De Vos, M. 'Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC', juin 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf

⁷ 'Black and minority ethnic' - noir et appartenant à une minorité ethnique.



Tarafa Baghajati, Barbara Cohen, Lilla Farkas

appropriées en vue de parvenir aux résultats escomptés. Aux Etats-Unis comme dans l'Union européenne, de vastes mesures d'action positive qui ne pouvaient prouver directement qu'elles corrigeaient des situations de désavantages ou de discrimination ont été rejetées par les tribunaux. Il va sans dire que meilleures seront vos données et votre analyse et plus vous serez à même de planifier et de mettre en œuvre des mesures qui vont directement au cœur du problème. Les mesures d'action positive ne devraient pas être «maintenues en vigueur une fois atteints les objectifs auxquels elles répondaient»⁸. L'un des points très importants que l'on peut relever dans cette liste des sept différentes formes d'action positive est que la majeure partie de ce qui est fait ou pourrait être fait pour agir dans le sens d'une pleine égalité dans la pratique ne peut pas être contraire aux règles d'égalité de traitement et de non-discrimination officielles: **dans la plupart des cas, l'action positive n'impliquera pas d'exception ou d'exemption à l'interdiction de la discrimination.**

Le défi consiste à mener à bien l'une des différentes formes d'action positive. L'une des réponses serait que l'Etat, au travers de ses propres institutions, s'engage, de préférence en y étant tenu légalement et moralement, à assurer «la pleine égalité dans la pratique» aux groupes actuellement protégés en vertu des directives et des lois nationales sur l'égalité. Dans la pratique, cela signifierait que tous les organes publics considéreraient l'obtention d'une égalité substantielle comme faisant partie intégrante de leurs fonctions et intégreraient la promotion de l'égalité, y compris l'action positive appropriée, dans tout ce qu'ils font. La seule législation sur l'égalité qui impose spécifiquement à l'Etat le devoir de parvenir à des résultats dans le domaine de l'égalité est la Loi relative à l'égalité du Royaume-Uni et la Loi de protection contre la discrimination de Bulgarie. Pourtant, tous les Etats membres de l'UE sont signataires des conventions de l'ONU exigeant l'égalité de traitement, notamment le devoir obligatoire de prendre des mesures d'action positive que l'on trouve dans l'article 2 (2) de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, ainsi que de la Cour européenne des droits de l'homme, qui les engage à garantir que les droits de la Convention puissent être assurés sans discrimination, et de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Tous ont approuvé les articles 13 et 141 du Traité en sachant pertinemment que la législation de la CE exigerait que chaque Etat membre fasse appliquer le principe de l'égalité de traitement.

⁸ Comme exigé par la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) et par la Convention des Nations Unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW).

Mais, même sans obligations juridiques internationales, l'expérience vécue au Royaume-Uni montre qu'**une réelle approche intégrée de l'égalité a pour effet d'aider les autorités publiques concernées à s'acquitter plus efficacement de ce qu'elles sont censées faire plutôt que de les entraver dans la réalisation de leur tâche.** C'est ainsi, par exemple, que, s'il existe une preuve d'inégalité au niveau de l'accomplissement éducatif d'enfants issus de groupes raciaux différents, la municipalité, qui a la responsabilité d'assurer un enseignement attentif aux obligations égalitaires, est censée agir afin d'amener un changement à cet égard: tout d'abord, collecter des données et analyser les raisons qui expliquent de telles disparités et prendre alors des mesures appropriées en vue d'obtenir des résultats plus équitables - de sorte qu'elles puissent procéder correctement, professionnellement et convenablement au travail éducatif de tous les enfants dont elles sont responsables.

En outre, si l'on relève un autre point de plus en plus important, alors que les services publics passent des contrats avec le secteur privé, pour des biens, des services et des travaux, les autorités qui se sont engagées à intégrer l'égalité veilleront à ce que leurs contractants adoptent la même approche. Lorsque les parties contractantes fournissent des services publics, par exemple des services de loisirs ou des services sociaux, il sera possible que les spécifications du contrat exigent certains types d'action positive afin de garantir une souscription égale de tous les utilisateurs potentiels.

En conclusion, permettez-moi d'établir un parallèle avec la Recommandation du Conseil de l'UE 84/635/CEE de 1984 sur la promotion de l'action positive en faveur des femmes. Ces recommandations ont été publiées huit ans après la Directive sur l'égalité de traitement, lorsque le besoin d'aller au-delà de l'offre des droits individuels à l'égalité de traitement a été reconnu. Aujourd'hui, sept ans seulement après les Directives sur l'égalité raciale et sur l'égalité de traitement dans l'emploi, nous portons un regard prudent sur ces mêmes questions, en tirant profit de l'expérience de l'action positive liée au genre et des connaissances et de l'expérience des participants.

2.2 L'action positive dans son contexte: l'égalité substantielle et les droits de l'homme

Dr. Lilla Farkas, Réseau des experts indépendants en matière d'antidiscrimination, Chance for Children Foundation, Hongrie

Il est intéressant de noter que la Directive sur l'égalité raciale et la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CIEDR) utilisent la même terminologie. La terminologie utilisée en matière de droits de l'homme est, en effet, très puissante dans la Directive sur l'égalité raciale. Elle fait référence à la CIEDR ainsi qu'aux Conventions de l'ONU que sont le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, et à la Convention européenne des droits de l'homme.

La législation en matière de droits de l'homme a eu un effet sur la Directive relative à l'égalité raciale. Cependant, lorsque l'on exa-

mine l'action positive, elle n'est que facultative dans la Directive sur l'égalité raciale alors qu'elle est obligatoire dans la CIEDR. En outre, la CIEDR mentionne spécifiquement l'obligation d'interdire et d'éradiquer la discrimination et la ségrégation raciale (articles 3 et 5) alors que la Directive sur l'égalité raciale prévoit uniquement des sanctions en cas de discrimination raciale (article 15) et laisse aux tribunaux le soin d'appliquer cette mesure aux cas de ségrégation.

Quand on examine la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, un certain nombre d'affaires indiquent des mesures d'action positive et parfois une obligation positive pour les Etats de garantir une action positive dans certains cas ou pour certaines communautés (par exemple Thlimmenos⁹, Connors¹⁰). La récente affaire D.H. et autres c. République tchèque¹¹ en offre un autre exemple. L'arrêt stipule que, lorsque des mesures spéciales ne sont pas prises pour s'adapter aux besoins de la minorité rom, des tests «objectifs» ne peuvent justifier la différence de traitement. Elle a établi que, si une pratique administrative discriminatoire ayant pour effet d'occasionner un préjudice disproportionné à la communauté rom est constatée, il n'est pas nécessaire d'examiner les circonstances individuelles dans la mesure où les requérants en tant que membres de la communauté rom ont nécessairement subi le même traitement.

Le Comité pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CEDR) a émis une série de recommandations par rapport à l'action positive. Par exemple, la Recommandation générale n° 19 (relative à l'apartheid) introduit une obligation de prendre des mesures d'action positive pour lutter contre la discrimination dans la sphère privée. Il a noté que, dans un grand nombre de villes, les modèles résidentiels sont influencés par des différences collectives en termes de revenus, qui se combinent parfois à des différences raciales de sorte que les personnes souffrent d'une forme de discrimination dans laquelle des motifs raciaux se mêlent à d'autres motifs. Le CEDR a donc invité les Etats à oeuvrer à l'éradication de toutes les conséquences négatives qui s'ensuivent et à décrire toute action de ce type dans leurs rapports périodiques.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales mentionne les droits des communautés à obtenir une réponse aux besoins des minorités, permettant la possibilité de recours collectifs. Elle stipule également que les mesures devraient avoir comme objectif de répondre aux besoins des minorités afin de réaliser une égalité totale et effective mais n'impose aucune obligation positive aux Etats. Il faut noter qu'il existe une distinction entre les droits des minorités nationales et les droits des minorités raciales. Pourtant, le fait qu'il existe des niveaux différents de protection pour les minorités nationales et pour les minorités raciales remet en cause l'ordre constitutionnel, ce qui nécessite une adaptation.

9 Thlimmenos c. Grèce, 6 avril 2000, Requête n° 34369/97.

10 Connors c. Royaume-Uni, Requête n° 66746/01, arrêt du 27 mai 2004.

11 D.H. et autres c. République tchèque, novembre 2007, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme.

2.3 Quelle est la réalité de ceux qui sont directement touchés? La discrimination et le désavantage dans l'UE

Tansy Hutchinson, Responsable politique d'ENAR: Rapport alternatif 2006 d'ENAR sur le racisme en Europe

Lorsque l'on considère l'action positive, il est important de rappeler que si cette discussion a lieu, c'est parce que la discrimination et le désavantage existent bien. Le rapport alternatif 2006 d'ENAR sur le racisme en Europe est basé sur une comparaison des rapports alternatifs nationaux de 26 Etats membres de l'UE et offre un aperçu complet des manifestations du racisme et de la discrimination dans l'ensemble de l'Europe.

Parmi les communautés particulièrement vulnérables au racisme, on trouve les Roms, les Sinti et les Gens du voyage; les migrants (y compris les ressortissants de l'UE et ressortissants de pays tiers et les demandeurs d'asile/travailleurs sans papiers); les communautés religieuses, particulièrement juive et musulmane; et les minorités ethniques résidant de longue date dans le pays ainsi que les «minorités nationales». Le rapport met en lumière aussi un certain nombre de problématiques intersectionnelles, à savoir le fait que des questions se partagent des zones d'intersection, le phénomène des discriminations multiples et les difficultés qui concernent la collecte et la disponibilité de données sur le racisme et les discriminations. Les manifestations de racisme ont été mises en lumière dans une série de secteurs, notamment l'emploi, le logement, l'éducation, la santé, le maintien de l'ordre, l'accès aux biens et services et les médias. Dans le secteur de l'emploi, des sujets d'inquiétude ont été notamment soulevés à propos de la progression professionnelle et de l'exploitation professionnelle, du travail forcé et de la prostitution. Dans le domaine du logement, les questions préoccupantes comprenaient les discriminations lors de l'achat de propriété, le sans-abrisme parmi les minorités ethniques et la ségrégation. Le rapport indique également une tendance inquiétante vers une augmentation des niveaux de violence et de délits à caractère raciste et vers une montée des extrémismes. Le racisme au sein des forces de l'ordre est mis en lumière comme un problème qui se pose dans un grand nombre d'Etats membres de l'UE, notamment sous la forme de la pratique du profilage racial, qui semble s'être étendu et être mieux accepté dans le contexte des mesures de lutte contre le terrorisme.

Les rapports ont constaté que la législation européenne en matière d'antidiscrimination a apporté des améliorations. Cependant, les politiques migratoires restrictives ont eu un impact négatif sur l'intégration des minorités ethniques et religieuses et les stratégies d'inclusion sociale n'incluent pas suffisamment les minorités ethniques et religieuses. En outre, les mesures de lutte contre le terrorisme ont un impact négatif sur les minorités ethniques, avec une racialisation croissante du programme sécuritaire.

Plusieurs des ces constatations concernent le débat qui porte sur l'action positive. Les discriminations perdurent, même là où des interdictions légales sont en place depuis de longues années, mais

des inégalités existent aussi dans toutes les sphères de la vie. Il est donc nécessaire de mettre en œuvre des dispositions d'antidiscrimination afin de traiter la réalité du racisme et de la discrimination mais l'on y trouve aussi des éléments prouvant manifestement qu'il est nécessaire de mettre en place des mesures positives visant à supprimer les inégalités et pas à lutter simplement contre les discriminations. Il importe de noter, dans ce contexte, que les exemples de bonnes pratiques appliquées par les ONG contenues dans le rapport, bien qu'elles ne soient pas définies comme des «actions positives» par les auteurs, tendent à être des mesures ciblées, conçues pour traiter un désavantage particulier ou pour répondre à un besoin particulier, ce qui correspond exactement à l'objectif visé par l'action positive.

Vera Egenberger, Directrice exécutive, Centre européen des droits des Roms (ERRC): La situation des Roms

La situation des Roms en Europe au niveau des droits de l'homme et des discriminations se révèle extrêmement complexe et englobe un certain nombre de questions, allant des droits des femmes/des enfants aux droits économiques et sociaux, à la torture, aux discriminations, etc. Quelques exemples permettent d'illustrer la situation des Roms en Europe: la surreprésentation des enfants roms dans les institutions d'aide à l'enfance, la stérilisation forcée des femmes roms, les très mauvaises conditions de logement dans un certain nombre de pays, la limitation de l'accès de base aux soins de santé et une espérance de vie inférieure à la moyenne, des taux de chômage élevés parmi les communautés roms et des niveaux d'éducation plus faible des enfants roms, souvent dus à la ségrégation. Deux de ces secteurs, l'éducation et l'emploi, concernent particulièrement l'action positive. Les Roms représentent également un bon groupe cible pour l'action positive étant donné leur longue histoire de discrimination et de désavantages.

Un certain nombre de mesures positives peuvent être introduites dans le secteur de l'éducation, notamment: l'offre de bourses d'étude aux enfants/jeunes roms leur permettant d'accéder à l'enseignement supérieur et la création de programmes à long terme à financement suffisant. Il est également essentiel de fixer des cibles spécifiques et un processus d'évaluation qui permette de mesurer le succès obtenu et de réaliser ainsi un changement. L'action positive est autorisée par la législation de l'UE mais la visée devrait être centrée sur la réalisation d'obligations positives.

L'ERRC a récemment lancé une enquête portant sur 11 ONG internationales en Europe afin de découvrir si elles avaient mis en place des politiques d'égalité des chances. La plupart l'ont fait mais n'ont pas pris de mesures d'action positive. Conjointement à cette étude, la politique d'égalité des chances de l'ERRC s'est maintenant fixé pour cible qu'un tiers des membres de son personnel soit rom, à tous les niveaux de l'organisation, y compris à celui des cadres. Pour y parvenir, l'ERRC offre une formation linguistique si nécessaire, des stages de longue durée en vue d'un éventuel recrutement futur et une formation à la gestion. Cette politique est animée par l'idée qu'une ONG peut donner l'exemple en mettant elle-même en œuvre des mesures d'action positive.

Mary Collins, Coordinatrice politique, Lobby européen des femmes: Les femmes migrantes dans l'Union européenne

Il existe une intersectionnalité entre le genre et l'appartenance ethnique, qui peut aggraver les inégalités et les discriminations dont souffrent les femmes. C'est ainsi, par exemple, que l'on compte plus de femmes que d'hommes sans emploi dans l'UE et, au sein de ce groupe, les taux sont encore plus élevés lorsqu'il s'agit de femmes non européennes. Le Lobby européen des femmes (LEF) a lancé le projet «Mêmes droits, mêmes voix - Les femmes migrantes dans l'Union européenne» en vue de traiter cette question. La migration est un problème croissant dans l'UE et l'on observe actuellement l'absence de perspective fondée sur le genre. Le projet vise à offrir aux femmes migrantes un canal leur permettant de faire entendre leurs préoccupations et de donner forme à des politiques migratoires européennes, ainsi qu'à lancer un débat au niveau européen sur la nécessité urgente d'adopter une approche des politiques d'intégration/de migration qui prennent en compte les droits des femmes.

Ce projet poursuit les objectifs suivants: réunir les femmes migrantes activistes de toute l'UE pour débattre et échanger sur les principaux défis qu'elles rencontrent en termes d'intégration et d'autonomisation dans les «pays d'accueil» européens; développer et renforcer le travail de réseau entre les femmes migrantes et les ONG et avec les organisations de femmes qui oeuvrent aux niveaux national et européen; et garantir une meilleure visibilité et une meilleure représentation des femmes migrantes au niveau des structures du LEF. L'objectif ultime de ce projet consiste à développer un espace spécifique pour les femmes migrantes afin de leur permettre de se faire entendre plus facilement, soit en tant que structure indépendante soit en tant que structure spécifique au sein du LEF.

Certaines mesures ont été prises jusqu'ici, notamment un séminaire public regroupant des femmes migrantes activistes en janvier 2007. Plusieurs questions ont été identifiées lors de ce séminaire, notamment le besoin d'un statut indépendant quelles que soient les raisons de la migration; l'égalité des droits; un cadre juridique européen assurant une protection contre la mutilation génitale des femmes; ainsi que des données sur la migration qui soient sensibles au genre. Il a été souligné que le relativisme culturel ne devrait pas servir à justifier ou légitimer la violence à l'égard des femmes migrantes et que la Convention des Nations Unies sur les droits des travailleurs migrants devait être ratifiée et adoptée par les Etats membres de l'UE. La création de capacités pour les organisations de femmes migrantes de terrain a besoin d'être renforcée et la coopération avec les organisations de femmes dans les pays d'origine doit être développée.

3. Contexte juridique et politique

3.1 L'action positive dans la législation européenne

Professeur Marc De Vos, Université de Gand, Belgique

Cette présentation avait pour objet de faire la lumière sur ce qui est légal en vertu de la législation européenne en termes d'action positive et d'avancer des voies de développement possibles. La présentation n'a pas abordé le problème de la discrimination fondée sur un handicap, les expériences des Etats membres ou le droit international relatif aux droits de l'homme.

En tant qu'instrument, l'action positive s'est historiquement développée dans le cadre de la discrimination fondée sur le sexe mais, avec l'adoption de la Directive sur l'égalité raciale et la Directive-cadre, l'action positive s'est vue reconnue en ce qui concerne les motifs couverts par les directives. Néanmoins, il n'existe aucune réponse définitive à la question de savoir ce que c'est. On pourrait soutenir que tout ce qui va au-delà de l'égalité formelle pourrait être considéré comme relevant de l'action positive. Il s'agit plus d'un processus que d'un concept: «toute mesure qui contribue à l'élimination des inégalités dans la pratique».

Le concept de discrimination dans le droit européen lui-même est davantage compris en termes de procédure que de contenu: «l'application de règles différentes à des situations comparables (comme dans l'article 2 de la Directive sur l'égalité raciale) ou l'application des mêmes règles à des situations différentes». Ce concept suit une approche formaliste qui ne tient pas compte des caractéristiques de groupe ou des modèles historiques du désavantage. En conséquence, on peut avancer que l'action positive peut consister en toute mesure ou initiative qui va dans le sens de la concrétisation d'une véritable égalité: à un certain degré, l'action positive traite l'égalité substantielle. Elle recèle tout un éventail de mesures potentielles à prendre par l'Etat ou des acteurs privés: depuis l'encouragement (facilitation, promotion, travail de proximité, adaptation, diversité) à la discrimination inverse et aux quotas restrictifs ou souples.

La question qui se pose maintenant consiste à savoir comment la perspective formaliste de la législation européenne s'adapte aux approches non formalistes de l'égalité, telles que l'action positive? L'analyse de la clause d'origine sur l'action positive en matière d'égalité de traitement¹², qui a façonné la jurisprudence jusqu'ici, et la clause plus récente relevant du Traité de l'Union européenne¹³ ainsi

que la Directive sur l'égalité de traitement¹⁴, nous porte à conclure que cette dernière est beaucoup plus forte et qu'elle possède une approche réparatrice et à vision résolument prospective. Néanmoins, la nouvelle disposition n'a pas automatiquement ouvert la porte à une nouvelle ère dans l'obtention d'une égalité substantielle; il appartient à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) de progresser à partir de sa pratique actuelle consistant à fusionner les deux dispositions et de reconnaître que la substance même de la nouvelle disposition diffère de celle de la précédente. Jusqu'ici, la CJCE n'a pas (encore) élargi le champ d'application de l'action positive en vertu de l'article 141(4) du TUE. Seule une petite fraction de l'action positive est susceptible d'être contraire à la législation européenne, à savoir la discrimination inverse directement contraire à l'égalité formelle. Il s'agit donc des cas «durs» qui sont testés.

La CJCE examine un cas concret et applique un test de proportionnalité afin d'examiner si l'action en question poursuit un objectif légitime. Un objectif légitime de mesures d'action positive peut consister à corriger un déséquilibre prouvé et véritable de groupe, même si, dans ce cas particulier, la personne favorisée n'est pas directement lésée par ce déséquilibre. Le deuxième test est celui de la proportionnalité. S'agit-il d'une action appropriée et nécessaire? Si ces tests sont satisfaisants, une dérogation d'égalité formelle permettant de mettre en œuvre des actions positives est accordée. Aux termes du droit européen, les quotas automatiques ne sont toutefois pas autorisés. En somme, il est légal aux termes du droit européen de favoriser une personne indépendamment de son seul mérite en se fondant sur les réalités du groupe - ce qui est le cœur même de toute mesure d'action positive - mais uniquement lorsque cette mesure s'attaque objectivement aux déséquilibres. En outre, l'action ne peut dépasser ce qui est absolument nécessaire pour corriger ces déséquilibres. La CJCE n'a toutefois donné aucune orientation ni illustration concrète quant à ce qu'il convient de considérer comme absolument nécessaire et quant au type d'action qui dépasserait cette limite.

Tel a été le cas pour le genre. Lorsque nous comparons les textes des dispositions qui concernent le genre et ceux qui portent sur les autres motifs, on peut soutenir que, bien qu'ils soient très semblables, ils présentent des différences de formulation¹⁵. D'une part, la

¹² Article 2 (4) de la Directive sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes: "La présente directive ne fait pas obstacle aux mesures visant à promouvoir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes."

¹³ Art. 141 (4) TUE.

¹⁴ "Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas les Etats membres de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou à compenser des désavantages dans la carrière professionnelle."

¹⁵ "Pour assurer la pleine égalité dans la pratique (entre hommes et femmes dans la vie professionnelle), le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques (prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté) destinées à prévenir ou à compenser des désavantages (dans la carrière professionnelle) liés à l'un des motifs". Article 5 de la Directive 200/43/CE et article 7.1 de la Directive

formulation utilisée dans la Directive sur l'égalité raciale et dans la Directive-cadre est plus restrictive dans la mesure où elle n'autorise pas l'offre d'avantages spécifiques; d'autre part, elle est plus étendue du fait qu'elle englobe toutes les mesures spécifiques et tous les désavantages hors du marché du travail. Néanmoins, lorsque l'on examine les principes et les concepts des différentes dispositions, on pourrait soutenir qu'ils sont identiques pour tous les motifs protégés.

Ainsi demeure la question suivante: quelles sont les voies possibles de développement? Comme nous l'avons vu, il n'y a eu qu'une évolution marginale des concepts. Ce que la CJCE pourrait entreprendre, c'est le développement du champ d'application des mesures d'action positive pour aller au-delà de l'emploi et du genre. Mais, le point crucial reste celui de la proportionnalité: il se pourrait certes que l'objectif légitime de l'action positive soit évident pour le genre mais, pour ce qui concerne les autres motifs de discrimination, il peut varier et le raisonnement qui motive les actions positives doit être établi. En outre, l'efficacité des actions doit être examinée: quel est le rapport entre coût et avantage des différentes actions? Dans quelle mesure est-il raisonnable de corriger par des mesures d'action positive un déséquilibre avéré et véritable? Des actions programmées sont-elles nécessaires ou existe-il d'autres solutions à envisager? Dans quelle mesure est-il possible d'établir des actions et des mesures sur une base temporaire pour se conformer au test temporaire? Répondre à ces questions et à d'autres afférentes constituera un véritable défi pour la CJCE - Portez donc les affaires devant la Cour!

3.2 Action positive et collecte de données

Professeur Olivier De Schutter, Université de Louvain, Belgique

Cette présentation a voulu apporter quelque clarté sur les questions et les préoccupations relatives à la loi sur la protection des données qui se posent en matière d'action positive. La collecte de données est un instrument très utile pour les mesures d'antidiscrimination car il permet de surveiller la situation de différents groupes dans la société selon certaines caractéristiques, telles que la race et l'origine ethnique, le handicap ou la religion.

On peut identifier au moins quatre fonctions principales de la collecte de données en fonction de l'objectif de la collecte. Outre l'orientation des politiques d'antidiscrimination, l'évaluation de la pratique des organisations privées ou publiques et la possibilité offerte aux victimes de se baser sur des statistiques pour contester des pratiques discriminatoires, les données sont nécessaires pour pouvoir accorder un traitement spécial aux membres de groupes sous-représentés - pour mettre en œuvre des mesures d'action positive, dans lequel cas des données personnelles¹⁶ sont collectées et traitées.

Un certain nombre d'études ont été publiées à propos de ces fonctions des politiques d'antidiscrimination et de collecte de données, dont bon nombre avec le soutien de la Commission européenne¹⁷. Ces études se penchent sur les questions substantielles que posent les mesures d'action positive telles que les limites imposées par la collecte de données, les instruments spécifiques liés au traitement des données qui veillent à ce que les droits au respect de la vie privée des personnes ne soient pas violés et que les données collectées ne soient pas utilisées en vue de mettre en application des actions discriminatoires. Ces instruments de sauvegarde spécifiques ne s'appliquent que si les données personnelles sont traitées, ce qui n'est pas toujours le cas; la collecte de données ne comporte pas nécessairement le traitement de données personnelles, comme, par exemple, en cas de questionnaires anonymes, d'observations directes, d'enquêtes ou de données personnelles rendues anonymes en vue d'un traitement ultérieur.

Il existe différentes formes d'action positive liées aux collectes de données. En cas de surveillance de la composition de la main d'œuvre, les données sont nécessaires mais les données personnelles ne sont pas nécessairement traitées. En outre, aucune donnée personnelle n'est traitée dans des activités de proximité de nature générale ciblant des groupes sous-représentés, par exemple, lorsque des postes d'emploi vacants sont annoncés dans des journaux qui ont plus de chances d'être lus par certaines minorités ethniques. En cas de mesures de proximité cependant, dont profitent spécifiquement les membres de groupes sous-représentés visés, par exemple lorsqu'il est garanti que les postulants appartenant à un groupe ethnique donné seront interviewés pour un poste déterminé (mais pas pour le poste d'emploi lui-même), les données personnelles sont impliquées. Enfin, les données personnelles sont également impliquées dans des programmes de traitement préférentiel quand des quotas stricts sont respectés.

La question la plus importante qui se pose par rapport à ces mesures d'antidiscrimination consiste à savoir quelles sont les limitations imposées par la loi à la collecte et au traitement des données personnelles?

Il est tout d'abord nécessaire de s'assurer que le traitement des données «sensibles» (la «race», l'appartenance ethnique, la religion) à des fins de politiques d'action positive est compatible avec les exigences de la législation relative à la protection des données. Les principes généraux qui régissent le traitement des données personnelles se retrouvent dans la Directive 95/46/CE. Ils comportent un traitement juste et légal des données personnelles, le principe de proportionnalité, etc.¹⁸ Selon la législation, le traitement des don-

économique, culturelle ou sociale" (article 2.a).

¹⁷ Pour plus de détails, voir p. 29.

¹⁸ Article 6 de la Directive 95/46: les données à caractère personnel doivent être:

- a) traitées loyalement et licitement;
- b) collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes, et ne pas être traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Un traitement ultérieur à des fins historiques, statistiques ou scientifiques n'est pas réputé incompatible pour autant que les États membres prévoient des garanties appropriées;
- c) adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement;
- d) exactes et, si nécessaire, mises à jour; toutes les mesures raisonnables doivent être prises pour que les données inexacts ou incomplètes, au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement,

2000/78/CE (dispositions de la Directive relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes entre parenthèses).

¹⁶ Définition des données à caractère personnel: Directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995: les données personnelles sont: "toute information concernant une personne physique identifiée ou identifiable (personne concernée); est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques, propres à son identité physique, physiologique, psychique,

nées personnelles sensibles en vue de la mise en œuvre de programmes d'action positive peut être autorisé soit lorsque le sujet des données a donné son consentement libre et éclairé soit lorsque ce traitement est rendu obligatoire en vertu de la législation nationale; cependant, les données collectées doivent être adéquates, appropriées et non excessives par rapport aux objectifs pour lesquels elles sont collectées et/ou traitées ultérieurement; et elles doivent être traitées de façon juste et légale.

En second lieu, le traitement des données «sensibles» (la «race», l'appartenance ethnique, la religion) à des fins de politiques d'action positive doit être compatible avec les exigences du droit à la vie privée en tant qu'«autodétermination» (Selbstbestimmung) - le droit pour les personnes de choisir d'être considérées comme membres d'un certain groupe. Les législations nationales et internationales prévoient le droit à l'autodétermination¹⁹ mais il ne s'agit pas d'un droit absolu et il peut être surpassé ou limité par des mesures d'action positive, comme ce fut le cas en Irlande du Nord en vertu de l'Ordonnance (d'Irlande du Nord) sur le traitement et l'emploi équitables de 1998²⁰.

Enfin, les avantages et les risques qu'impliquent les classifications ethniques et raciales doivent être mesurés à l'aune des avantages que l'on compte obtenir à l'aide de politiques d'action positive. Les avantages qu'offrent les mesures de traitement préférentiel l'emportent-ils sur la menace d'un renforcement des stéréotypes et le risque de voir certains types de mesures d'intégration se fonder sur la visibilité? La question est ouverte au débat.

3.3 Etudes de cas: cadres juridiques et politiques nationaux

L'action positive en France par Sophie Latraverse, Directrice juridique adjointe auprès de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE)

La loi administrative française permet un traitement différencié compensatoire dans la poursuite du bien général mais un tel régime doit être créé par la loi. Il a été jugé compatible avec la Constitution s'il est fondé sur des motifs de handicap, de sexe, d'âge ou de considération socio-économique, mais pas s'il est fondé sur le motif de la race ou de l'origine ethnique puisque la France rejette généralement le concept de «race» et d'appartenance ethnique. La Constitution française interdit la création d'une politique fondée sur des considérations ethno-raciales, ces critères étant considérés comme subjectifs et sans corroboration objective. En outre, toutes les politiques doivent traiter la Nation comme une entité indivise afin de garantir le respect

soient effacées ou rectifiées;

e) conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée n'excédant pas celle nécessaire à la réalisation des finalités pour lesquelles elles sont collectées ou pour lesquelles elles sont traitées ultérieurement. Les États membres prévoient des garanties appropriées pour les données à caractère personnel qui sont conservées au-delà de la période précitée, à des fins historiques, statistiques ou scientifiques.

19 Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales (1995), article 3: "Toute personne appartenant à une minorité nationale a le droit de choisir librement d'être traitée ou ne pas être traitée comme telle et aucun désavantage ne doit résulter de ce choix ou de l'exercice des droits qui y sont liés."

20 En ce qui concerne la mise en application en Irlande du Nord de l'Ordonnance (d'Irlande du Nord) sur l'emploi et le traitement équitables de 1998 (FETO), consulter le Comité consultatif FCNM, seconde opinion sur le Royaume-Uni.

du principe d'égalité. Par conséquent, aucune législation n'autorise aujourd'hui l'action positive fondée sur un motif ethno-racial.

Dans ce contexte, la France a connu une vaste polémique portant sur la possibilité de créer des indicateurs ethno-raciaux. Vu l'importance des données pour l'édification de politiques d'antidiscrimination, l'agence de protection des données, en l'occurrence la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), avait mis en place deux groupes de travail successifs afin de mener un travail de consultation et de publier une déclaration de politique générale portant sur les conditions appropriées qui seraient requises pour poursuivre la recherche sur la discrimination raciale. L'agence a conclu que les indicateurs devaient être créés par la loi et qu'il ne convenait pas que les employeurs, sous prétexte de promouvoir la diversité, improvisent la gestion des indicateurs ethno-raciaux. Enfin, elle a également déclaré que toutes les collectes de données afférentes à l'origine des personnes devaient se faire sous la surveillance de l'agence de protection des données, de l'organisme national d'antidiscrimination français (HALDE) et des agences statistiques nationales.

Après l'avant-projet de législation, qui fut présenté sous forme d'un amendement de la nouvelle loi sur l'immigration, visant à autoriser formellement la recherche sur la discrimination et l'utilisation d'indicateurs ethniques, le Conseil constitutionnel a reçu une requête en cassation de cette disposition. Il a décidé qu'il était illégal pour des raisons techniques et a statué qu'il n'autoriserait pas la création d'indicateurs fondés sur des considérations subjectives de race et d'appartenance ethnique²¹. Ce raisonnement avait pour but d'éliminer une question sur la «race» qui était insérée dans une recherche nationale extrêmement importante concernant la discrimination fondée sur le motif de l'origine. Toutefois, dans le même temps, les institutions statistiques nationales entreprennent des recherches portant sur la discrimination fondée sur l'origine et travaillent sur la construction d'indicateurs fondés sur des données objectives.

Quant à l'action positive en faveur de groupes victimes de discrimination fondée sur l'origine, les politiques françaises ciblent ces groupes au travers d'une action positive fondée sur des considérations socio-économiques ou sur un territoire paupérisé. L'idée généralement admise est que vous n'avez pas alors besoin de compter pour aider et que la portion critique de la population discriminée peut être atteinte au travers d'une telle approche. Il existe dès lors un certain nombre d'arrangements permettant un accès différencié aux droits sociaux et à l'éducation, comme les zones d'éducation prioritaire (ZEP), par exemple, qui reçoivent des budgets accrus, où le nombre d'étudiants par classe est moindre et qui bénéficie d'un système de soutien du travail à domicile; comme l'accès à l'enseignement de la langue française pour les immigrés; comme la promotion de l'emploi dans les zones défavorisées; et comme des dispositifs spécifiques destinés à l'accompagnement et l'encouragement de l'emploi des jeunes travailleurs non qualifiés, des travailleurs âgés et des femmes immigrées. Le débat traitant des politiques d'antidiscrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique évolue rapidement et la recherche

21 <http://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007557/2007557dc.htm>

semble prête à avancer mais les solutions remettront nécessairement en cause l'utilisation du concept de «race» et tenteront de créer des critères d'intervention plus légitimes. La créativité qui s'ensuit pourrait cependant contribuer in fine à l'évolution et au développement des dispositifs, des politiques et des recherches en matière d'antidiscrimination en Europe.

Les politiques relatives aux Roms en Hongrie par Andor Urmos, Chef de département, Ministère hongrois des Affaires sociales et du Travail

Andor Urmos a commencé par souligner que, bien que la Loi sur l'égalité de traitement et l'égalité des chances hongroise de 2003 n'autorise pas l'action positive, on peut soutenir que les politiques du gouvernement hongrois relatives aux Roms comprennent des mesures d'action positive. Sous la Décennie pour l'intégration des Roms (2005-2015), des mesures de «groupe cible» et «cible territoriale» ont été élaborées, qui incorporent des programmes et des actions visant certains groupes (les chômeurs de longue durée, les personnes à faible acquis scolaire, les personnes en décrochage scolaire précoce, etc.) et des zones géographiques (les territoires les plus défavorisés, les sites roms, les ghettos) où les Roms sont en surreprésentation. En outre, l'application d'un critère d'égalité des chances aux politiques implique que les initiatives gouvernementales doivent se concentrer sur la ségrégation dans l'enseignement et le logement et soutenir la mise en place d'experts, de professionnels et de réseaux roms afin de permettre aux représentants roms de prendre part aux procédures décisionnelles.

Des efforts considérables ont été déployés afin d'éviter l'élaboration de politiques relatives aux minorités qui soient séparées dans la mesure où de telles politiques ont accru la ségrégation à l'égard des Roms dans le passé. Il existe d'autres exemples de mesures d'action positive, comme l'instauration de gouvernements roms locaux autonomes dans l'ensemble du pays, une initiative exceptionnelle en Europe. Des fonctionnaires roms ont été recrutés dans tous les départements gouvernementaux, des cadres roms sont employés au sein des bureaux de l'emploi au niveau municipal, des assistants d'origine rom travaillent dans les écoles primaires. Une bourse d'étude a été créée afin d'aider les étudiants à accéder à l'enseignement secondaire et universitaire.

Pour pouvoir bénéficier de ces programmes, une personne doit toutefois s'identifier comme membre de la communauté rom, une identification qui s'accompagne d'un stigmate profondément enraciné dans la société hongroise. Selon les statistiques officielles, on compterait 190.000 Roms en Hongrie, un tiers du nombre suggéré par la recherche indépendante.

Emploi équitable en Irlande du Nord par Tim Cunningham, Comité sur l'administration de la justice

Tim Cunningham a commencé son exposé en soutenant que le tournant qui a marqué la législation sur l'égalité en Irlande du Nord a été l'adoption de la Loi sur l'emploi équitable de 1989. La loi de 1989 a introduit des obligations de suivi de l'emploi juridiquement exécutoires axées sur des motifs d'égalité spécifiques et la notion de «justice de groupe» sur le lieu de travail, avec pour

exigence que les employeurs cherchent à réaliser une «participation équitable» entre deux groupes dominants. Lorsque cette participation équitable n'a pas été atteinte, la mise en place de mesures d'action positive limitées a été accordée, notamment sous la forme d'«objectifs et calendriers» pour le recrutement de groupes sous-représentés. Dans la pratique, les mesures d'action positive comprenaient des déclarations accueillantes encourageant les candidatures de groupes sous-représentés et un recrutement ciblé. L'apparition de cette loi de 1989 est le résultat de pressions exercées par les Etats-Unis sur le gouvernement britannique à propos du manque de représentation catholique dans l'emploi. La pression américaine était à l'origine centrée sur l'Afrique du Sud (par l'intermédiaire des principes de Sullivan)²² et était menée par des Afro-américains; cependant, leur campagne fut adaptée à l'Irlande du Nord sous la forme des Principes de McBride²³. L'adoption de la législation montre le pouvoir des réseaux internationaux et des parties prenantes dans l'obtention d'un changement social.

L'étape suivante qu'a connue l'Irlande du Nord à ce sujet fut l'adoption de la Loi d'Irlande du Nord de 1998 (Northern Ireland Act). Elle introduisait l'imposition à toutes les autorités publiques d'une obligation légale de promouvoir l'égalité²⁴. En conséquence, tous les organes publics d'Irlande du Nord sont tenus d'examiner ce qu'ils font pour vérifier si des changements peuvent être réalisés en vue d'atteindre une plus grande égalité. Ces changements ont lieu dans le contexte des analyses d'impact de l'égalité, qui examinent plus particulièrement comment les politiques et les programmes peuvent être modifiés afin de permettre une plus grande égalité pour ce qui concerne un éventail de motifs, y compris celui de la «race».

L'Irlande du Nord dispose également d'une forme plus proactive d'action positive mise en place actuellement au niveau du recrutement dans les forces de police d'Irlande du Nord, qui se fait sur une base de 50:50 entre catholiques et non catholiques. Cette mesure a été instituée afin d'augmenter la représentation catholique, qui a posé historiquement un problème en Irlande du Nord. A la fin des années 90, les catholiques représentaient plus de 40% de la population mais n'étaient présents que pour une proportion de 10% au sein des services de police²⁵.

22 Les principes sud-africains de Sullivan exigeant l'égalité de traitement pour tous les travailleurs indépendamment de la race ont été largement adoptés dans les entreprises implantées aux Etats-Unis et, dans les années 1990, ont été étendus afin d'accroître la participation active des sociétés dans la progression des droits de l'homme et de la justice sociale au niveau international.

23 Les principes de McBride, nommés après Sean McBride, une figure clé dans la création de la Convention européenne des droits de l'homme et lauréat du Prix Nobel de la Paix, ont été adoptés comme loi américaine en 1998, créant un code d'emploi équitable pour les sociétés américaines en Irlande du Nord.

24 L'article 75 de la Northern Ireland Act offre une manière unique et proactive d'assurer une plus grande égalité. Selon l'article 75 de la Northern Ireland Act 1998:

(1) Dans l'exercice de ses fonctions relatives à l'Irlande du Nord, une autorité publique devra dûment tenir compte de la nécessité de promouvoir l'égalité des chances
(a) Entre personnes de convictions religieuses, de politiques, de groupes raciaux, d'âge, d'états matrimoniaux ou d'orientations sexuelles différents; (b) Entre hommes et femmes généralement; (c) Entre personnes handicapées et personnes sans handicap; et (d) entre personnes ayant des personnes à charge et n'en ayant pas.

25 Lectures complémentaires: Christopher McCrudden, "Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland", *Fordham International Law Journal*, avril 1999. Christopher McCrudden, "Human Rights Codes for Transnational Corporations: What can the Sullivan and McBride Principles Tell Us?", *Oxford Journal of Legal Studies*, 1999. www.caj.org.uk/equality

4. Ateliers de formation: comprendre l'action positive

4.1 Atelier 1: Comprendre la théorie

Facilitateur: Jean-Pierre Gauci, ENAR Malte, membre du Conseil d'administration

Collaborateurs:

- Omar Khan, Chercheur et analyste politique, Runnymede Trust
- Dr. Lilla Farkas, Réseau des experts indépendants en matière d'antidiscrimination, Chance for Children Foundation, Hongrie

Action positive: Présentation de la théorie par Omar Khan

Les politiques préférentielles font l'objet de nombreuses critiques. Pour une large part, celles-ci découlent toutefois d'une confusion quant à la raison pour laquelle les politiques préférentielles peuvent se justifier en principe, quelles que soient leurs conséquences dans la pratique. Cette présentation se penche donc spécifiquement sur l'aspect moral plutôt que juridique. La vision commune qui considère que l'action positive et les quotas sont matières à controverse contraste avec l'idée de plus en plus admise que de telles politiques peuvent s'avérer nécessaires pour réaliser l'égalité des chances. Une tendance globale plus large considère qu'il n'y a pas lieu de trouver un sujet de controverse dans ces politiques. Les gouvernements des Etats-Unis et du Royaume-Uni, par exemple, ont accepté une forme de quotas afin de garantir la représentation des femmes dans les parlements d'Irak et d'Afghanistan. Tous les pays, en effet, de la Suède au Rwanda²⁶, qui comptent une forte représentation de femmes à ce niveau possèdent ce genre de quotas.

Les politiques préférentielles sont définies comme des mesures qui traitent les membres de certains groupes de façon préférentielle sur la base d'un «désavantage injuste». Les membres des groupes en question disposent donc individuellement d'une requête valide en raison du sexisme actuel. Deux questions permettent de mieux cadrer les politiques préférentielles et de mieux cerner leur justification éthique: 1. A qui profitent-elles? 2. Quels avantages en retirent les bénéficiaires?

L'on a trop mis l'accent sur le nombre assez restreint de personnes qui en bénéficient effectivement. Les politiques préférentielles ont été conçues pour que chaque membre d'un groupe défavorisé puisse en bénéficier, ce qui leur confère un plus grand poids moral. Si chaque membre d'un groupe défavorisé est traité injustement, tous les membres de ce groupe ont légitimement le droit moral de nous demander de veiller à ce qu'ils soient traités équitablement.

Les politiques préférentielles traitent le désavantage et l'avantage à caractère injuste de l'ensemble du groupe car les personnes qui

occupent une fonction ou un poste peuvent servir d'agents d'intégration, transmettant des connaissances et des compétences sur la façon de saisir les occasions qui sont offertes (comment procéder, par exemple, pour introduire une candidature à l'université ou pour obtenir un poste d'emploi) aux collègues qui appartiennent à un tel groupe et qui possèdent peu d'expérience en la matière parce que l'accès à «ce que nous savons» ne leur est pas forcément acquis dans une société raciste ou sexiste.

La participation est peut-être la justification la plus importante des politiques préférentielles. Toutes les personnes devraient avoir l'occasion de faire partie des institutions publiques et de la sphère publique. Lorsque des membres de groupes défavorisés font partie d'importantes institutions publiques, leurs véritables intérêts et leurs besoins réels se voient représentés.

Le respect représente un autre fruit précieux de la participation. La visibilité des personnes issues de milieux défavorisés à des postes importants au sein des institutions publiques augmente la réputation de chaque membre de ces milieux. Une variante plus convaincante de cette requête consiste à dire qu'il est plus important pour les personnes noires et d'origine asiatique d'occuper des rôles importants dans la vie publique que d'être représentés dans des équipes olympiques ou de football ou d'être à la tête de magasins qui connaissent la réussite commerciale.

Il n'est pas inutile d'indiquer brièvement comment chacun dans la société profite des politiques préférentielles. Nous en bénéficions tous car c'est un bienfait public que de vivre dans une société où chacun est traité avec le même souci et la même déférence et nous bénéficions en outre du bien-être de savoir que nos institutions sont justes.

Enfin, toutes les politiques ciblent les «groupes»: le logement public est construit dans les zones qui en ont le plus besoin, les transports en commun sont aménagés dans les zones où des navetteurs et des touristes en ont besoin et même la taxation redistributive cible les personnes qui se situent au-dessus et au-dessous d'un certain seuil de revenus. Il importe de rappeler que les personnes ne présentent pas des requêtes de poids identique parce qu'elles connaissent des vécus différents en termes de désavantages.

La démocratie libérale s'est créée en réponse aux privilèges injustes de l'Ancien régime en France, une réaction qui s'est renforcée finalement dans le mouvement de lutte contre l'esclavage et le séparatisme raciste aux Etats-Unis. Toutefois, ceci a conduit à une norme de l'égalité de traitement non appropriée et mal appliquée. Il importe, bien entendu, de traiter les citoyens sur un pied d'égalité et

²⁶ Tous deux à plus de 48%.

de veiller à ce que nos institutions publiques ne soient pas injustement discriminantes. Mais un désavantage injuste existant justifie la prise de mesures destinées à améliorer la situation des personnes qui en souffrent. Dans une démocratie, d'autres motifs de préoccupation se posent en termes de représentation lorsque des modèles de désavantage empêchent une certaine classe ou certaines classes de citoyens de participer sur un pied d'égalité.

Traiter le désavantage et la discrimination dans l'enseignement: l'égalité positive dans la pratique par Dr. Lilla Farkas

Bien que la Directive sur l'égalité raciale n'oblige pas les Etats membres à développer et mettre en œuvre des mesures d'action positive, on trouve des politiques et des programmes spécifiques déjà mis en place pour empêcher ou compenser les désavantages liés à l'origine raciale ou ethnique.

L'étude intitulée «La ségrégation des enfants roms dans l'éducation»²⁷, discute des composantes de l'action positive que l'on peut trouver dans des programmes nationaux ou régionaux de promotion de l'éducation des enfants et des adultes roms dans toute l'Europe. Il s'agit notamment de:

- La promotion de la langue de la minorité: en Slovaquie, même si la Cour constitutionnelle slovaque a refusé les mesures d'action positive comme étant contraires à la Constitution, des arguments de politique sociale ont permis la création de classes de niveau zéro destinées à faciliter l'adaptation linguistique avant l'inscription à l'école primaire. Néanmoins, la question se pose de savoir s'il convient de favoriser l'éducation dans la langue de la minorité plutôt que d'organiser des cours d'adaptation linguistique ?
- Le maintien par des assistants pédagogiques de liens importants avec les communautés roms en Pologne, en Slovaquie, en Bulgarie, en Finlande et en Hongrie ;
- Des programmes de retour de l'enseignement spécial vers l'enseignement ordinaire en Slovaquie et en Hongrie ;
- Un programme scolaire et/ou une formation des enseignants sur la langue et la culture rom en Slovaquie, au Royaume-Uni, en Hongrie et en Irlande ;
- L'organisation d'un enseignement préscolaire, considérée comme une action positive dans un certain nombre d'Etats membres ;
- L'intégration et l'inspection des besoins des Roms dans l'éducation nationale ;
- L'engagement de professeurs supplémentaires pour les Roms en Irlande, en Suède, en Allemagne et en Italie et le renforcement du soutien par élève rom en Irlande, à Chypre, en Italie, en Grèce et en Hongrie. Mais la question se pose de savoir si un enseignant pourrait légitimement prétendre qu'il est plus difficile d'enseigner à un enfant rom qu'à un enfant qui ne l'est pas ?
- Des programmes d'accès à l'enseignement secondaire et à l'enseignement universitaire, des bourses d'études en Hongrie et en Slovaquie, qui sont contestables aux termes du droit européen dans la mesure où une préférence est automatiquement donnée

aux membres de la communauté rom;

- Des centres de formation pour les adultes roms en Irlande, des actions de proximité pour les enfants roms en décrochage scolaire et l'apprentissage à distance.

La principale différence au niveau des approches entre les pays qui appliquent le droit coutumier et ceux d'Europe continentale réside dans le fait que, dans ces derniers, les justifications des mesures positives ou préférentielles se fondent sur des arguments de politique sociale, sur des désavantages socio-économiques subis par des groupes particuliers dans la société. Il ne faudrait pas oublier que la classe sociale représente un motif très valable pour une grande part de la discrimination vécue par différents groupes ethniques et raciaux, tels que les Roms. Ce serait un exercice intéressant d'examiner les mesures d'action positive introduites sous le régime socialiste en Europe de l'Est durant les années 50, qui étaient des politiques de très grande portée pour l'époque.

4.2 Atelier 2: Approches juridiques – exiger et permettre l'action positive

Facilitateur: Nicoletta Charalambidou, KISA - Action en faveur de l'égalité, du soutien et de l'antiracisme, membre du Conseil d'administration d'ENAR, Chypre

Collaborateurs:

- Galina Kostadinova, Responsable juridique en matière de droits de l'homme - Europe, Minority Rights Group International: L'action positive comme exigée par la loi relative aux droits des minorités
- Tim Cunningham, Comité sur l'administration de la justice: L'action positive en Irlande du Nord

L'atelier a commencé par une présentation de Galina Kostadinova traitant de la nature du lien entre l'action positive et les droits des minorités et de la question de savoir si les droits des minorités engendrent une obligation de prendre des mesures positives. Il existe une contradiction potentielle: les droits des minorités tendent à se définir dans la loi comme des dispositions permanentes et ne sont généralement pas matières à controverse alors que l'action positive est considérée comme une exception temporaire. D'autre part, l'action positive peut impliquer un traitement préférentiel qui pourrait désavantager la majorité et est, à ce titre, beaucoup plus controversée.

Les droits des minorités ne prévoient généralement pas une action positive obligatoire. Elle est obligatoire dans des circonstances spéciales telles que la lutte contre la discrimination structurelle et systémique. Le commentaire général numéro 18 du Comité des droits de l'homme²⁸, par exemple, exige une action spécifique pour corriger les conditions qui portent atteinte à la capacité des minorités à jouir de leurs droits, y compris le traitement préférentiel. Nous comptons un grand nombre de «certaines circonstances» de ce gen-

²⁷Farkas, L 'Segregation of Roma Children in Education: Addressing structural Discrimination through the Race Equality Directive', octobre 2007. http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/seg07_en.pdf

²⁸Commentaire général numéro 18 sur la non-discrimination du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, 1989.

re en Europe, ce qui pose la question de savoir quelle influence cela aura sur la législation de l'Union européenne.

L'UE a débuté en tant qu'organisation économique et, historiquement, a laissé le domaine des droits de l'homme au Conseil de l'Europe. Cependant, les droits fondamentaux sont devenus des principes généraux du droit européen, ce qui signifie que toute loi transposant une directive européenne peut être réexaminée par la Cour de justice européenne quant à sa conformité avec ces principes, y compris les droits des minorités. Il a été établi au cours des années 70 que l'égalité était un droit fondamental²⁹ et la référence dans la Directive sur l'égalité raciale à un certain nombre d'instruments juridiques internationaux a précisé qu'elle devrait être interprétée selon ces derniers.



Julia Kovalenko, Sophie Latraverse, Urmos Andor, Tim Cunningham

Tim Cunningham du Comité d'administration de la justice (CAJ), en Irlande du Nord, a offert un bref aperçu du cadre juridique en vigueur en Irlande du Nord, soulignant que, dès 1989, l'Irlande du Nord imposait l'exigence juridique de prendre des mesures d'action positive sur le lieu de travail sur la base de motifs religieux. Cette exigence comprenait le suivi obligatoire de la main-d'oeuvre et une obligation légale de fixer des objectifs et des calendriers. L'année 1998 connut deux nouvelles avancées à cet égard. Premièrement, un quota obligatoire limité dans le temps de 50% de recrutement catholique dans les services de police de l'Irlande du Nord³⁰, qui exigea la mention d'une exception spécifique dans la Directive-cadre européenne sur l'emploi. Deuxièmement, une obligation générale fut imposée aux pouvoirs publics d'Irlande du Nord de promouvoir activement l'égalité concernant toutes leurs fonctions et de procéder à des analyses d'impact de l'égalité sur les politiques les plus importantes.

L'obligation couvre neuf groupes différents, y compris les minorités ethniques³¹, ce qui signifie que les décideurs politiques doivent comparer les différents motifs, y réfléchir et éviter de fixer des hiérarchies entre eux. Cependant, assurer une législation est une chose, la voir appliquée en est une autre. Certains pouvoirs publics ont accompli de véritables progrès mais beaucoup n'en font pas assez. Toutefois, un dialogue sur la façon de prendre des mesures positives et proactives a été lancé. Il n'existe pas de fondement dans la législation internationale obligeant les Etats à en introduire mais il

s'agit d'une façon extrêmement positive d'aller au-delà du modèle traditionnel du «gardons-nous de discriminer».

Discussion

Les droits des minorités reviennent à reconnaître que la démocratie libérale peut conduire à l'assimilation et que l'égalité en tant que telle ne peut garantir l'existence de minorités. Cependant, nous ne trouvons nulle trace de droits spéciaux des minorités dans le droit européen et cela pose problème. Par exemple, en Estonie avant son adhésion à l'UE, il existait un grand nombre de développements positifs découlant des critères de Copenhague mais ces développements ont cessé après que le pays soit devenu membre de l'UE et la Commission européenne manque de pouvoirs pour exiger une action. Il a été souligné que la référence incluse dans le Traité de réforme pourrait apporter une certaine aide mais que cela ne suffisait pas.

Une question préoccupante s'est posée: en discutant du fait de savoir quel groupe est considéré comme une minorité et quel groupe ne l'est pas, nous suivons des divisions édifées entre les minorités, les migrants, etc. qui servent à restreindre les droits. Les droits de l'homme et les droits des minorités en matière d'action positive couvrent plus que les «minorités nationales». Les organismes de défense des droits de l'homme préfèrent utiliser une terminologie plus neutre. Ainsi, par exemple, la Convention de l'Organisation internationale du travail sur la discrimination permet aux Etats membres de fixer des mesures spéciales destinées à répondre aux exigences particulières imposées en matière de «race», de sexe, etc. mais également de statut économique et social. La CIEDR exige des mesures spéciales et concrètes pour des membres ou communautés de minorités ethniques.

L'action positive n'est pas obligatoire aux termes du droit européen. En Grèce, cela a eu pour effet l'absence de toute disposition d'action positive dans la mesure où la loi mettant en œuvre la Directive sur l'égalité raciale couvre seulement le minimum exigé. Les Etats membres ont tendance à ne regarder que le droit européen, pas les obligations internationales. Comment pouvons-nous utiliser stratégiquement plus d'outils? L'inclusion de la Charte des droits fondamentaux dans le nouveau Traité de l'UE offre une voie possible, en particulier le chapitre consacré à la solidarité, qui inclut des droits économiques et sociaux dans la mesure où la plupart des actions positives nécessaires aux minorités se situent dans ce domaine. Le litige stratégique fait partie de ces méthodes. L'affaire Ostrava³² fut le résultat d'un litige stratégique et pourrait s'avérer être un élément porteur pour la prise de mesures de déségrégation. De telles affaires doivent être utilisées par les ONG dans la mesure où ce qui fait la qualité d'une loi, c'est le degré jusqu'auquel elle est éprouvée. Les Directives sur l'égalité raciale et sur l'égalité dans l'emploi donnent aux ONG la capacité juridique d'engager des actions en justice.

Le financement du litige stratégique peut s'avérer difficile. Des ressources sont nécessaires pour pouvoir mener à bonne fin un procès

²⁹ L'affaire Defrenne a établi dans les années 70 que l'égalité était un droit fondamental.

³⁰ A supprimer lorsque la représentation catholique dans les services de police atteint les 30%.

³¹ La race et l'origine ethnique, le genre, l'orientation sexuelle, le handicap, l'âge, l'état matrimonial, les convictions religieuses, l'opinion politique et les personnes qui ont des personnes à charge ou n'en ont pas.

³² D.H. et autres c. République tchèque, novembre 2007, arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme.

durant plusieurs années. Une suggestion a été avancée selon laquelle l'UE devrait envisager le financement du litige stratégique comme une mesure ayant plus d'impact qu'une action de sensibilisation. Il a également été soutenu que la Commission européenne n'était pas seulement responsable de l'adoption de lois mais était également tenue de s'assurer que ces lois soient mises en œuvre dans la pratique. Au Royaume-Uni, par exemple, le financement de l'organisme de promotion de l'égalité national inclut des fonds destinés aux litiges. D'autre part, un point problématique a été soulevé à savoir que ce n'était pas le rôle de la Commission européenne et que cela conduirait à un conflit d'intérêt. Il a été soutenu que cela nécessitait un éventail de sources de financement.

Nous devons également prendre en considération les aspects politiques de la question. Exiger la promotion de l'égalité au travers d'organes d'audit et de contrôle a été tenté au Royaume-Uni. En Irlande du Nord, la pression économique et politique des Etats-Unis a mené à l'adoption de vastes mesures d'action positive par un gouvernement hostile à la législation sur l'égalité. La création de coalitions est importante. En Irlande du Nord, le point central de la question portait sur la religion et les «deux communautés» mais l'obligation de promouvoir l'égalité a été obtenue grâce à l'existence d'une coalition de groupes de promotion de l'égalité oeuvrant sur tous les motifs.

4.3 Atelier 3: Approches politiques de l'action positive

Facilitateur: Sarah Isal, UKREN, membre suppléant du Conseil d'administration d'ENAR, Royaume-Uni

Collaborateurs:

- Gabriela Hrabanova, Decade Watch
- Cécile Gréboval, Directrice politique, Lobby européen des femmes

Evaluation de la Décennie pour l'intégration des Roms 2005-2015 par Gabriel Hrabanova

En tant que telle, la Décennie pour l'intégration des Roms de 2005-2015 offre un bon exemple de mesures d'action positive. Il s'agit d'un engagement politique sans précédent des gouvernements d'Europe centrale et du Sud-est en vue d'améliorer le statut socio-économique et l'inclusion sociale des Roms dans un cadre régional. C'est une initiative internationale qui rassemble des gouvernements, des organisations intergouvernementales et non gouvernementales ainsi que la société civile rom en vue d'accélérer l'évolution vers une amélioration du bien-être des Roms et d'examiner ces progrès de façon transparente et quantifiable. La Décennie est centrée sur les domaines prioritaires de l'éducation, de l'emploi, de la santé et du logement et engage les gouvernements à prendre en ligne de compte les autres questions cruciales que sont la pauvreté, la discrimination et l'intégration de la problématique liée au genre.

L'approche intégrée de l'égalité entre les hommes et les femmes et l'action positive par Cécile Gréboval

Mme Gréboval a fait remarquer que l'intégration de la problématique

de du genre avait servi d'alibi pour ne pas agir et supprimer l'action positive, certains soulignant même que les décideurs politiques au niveau de l'UE avaient manipulé l'intégration de la problématique du genre afin de «contrer la demande naissante des femmes en faveur de mesures positives exécutoires». L'évaluation de la situation actuelle des femmes et des hommes et l'examen de leurs besoins spécifiques permet une évaluation différenciée de l'impact des mesures, pouvant ainsi mener à une mise en lumière des inégalités liées au genre et des barrières structurelles et donc à une meilleure compréhension de la situation, et pouvant entraîner une remise en question des rôles stéréotypés réservés aux femmes et aux hommes en tant que produits d'une histoire (culture) qui renforce les inégalités.

Ceci exigera également de regarder les femmes en tant que groupe hétérogène comportant des dimensions de vie différentes telles que la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, l'âge, un handicap, etc. L'approche intégrée de la problématique du genre consiste à transformer le courant de pensée majoritaire mais il va sans dire qu'il ne s'agit que d'une seule stratégie de transformation de l'égalité entre hommes et femmes dans la société qui s'inscrit à côté d'autres stratégies, telles que l'action positive.

Discussion

Mme Hrabanova a mentionné que l'implication d'un pays dans la «Décennie» dépendait de son gouvernement. Les ONG ont un rôle important à jouer dans l'incitation des gouvernements à s'y inscrire, d'autant plus qu'un grand nombre de pays se joint à l'initiative. Des pays tels que l'Espagne pourraient certainement se joindre à la «Décennie» et des contacts ont déjà été amorcés à ce niveau au niveau gouvernemental.

La question de la différence de complexité entre l'égalité raciale et celle entre les hommes et les femmes a été posée. Mme Gréboval a refusé d'établir une hiérarchie entre les discriminations. Même si les questions sont de natures différentes, le combat commun porte sur la remise en question des véritables structures de société et de pouvoir. Assurer une approche intégrée de la problématique liée au genre implique une présence constante des ONG dans le processus des prises de décisions politiques.

La question de l'obligation imposée à une entreprise, à titre de sanction pour méfaits, de mettre en œuvre des mesures d'action positive comme une stratégie de promotion de l'action positive a été débattue. Cette pratique peut émettre un mauvais message du fait qu'elle serait le résultat d'une sanction mais elle peut être positive vu qu'elle pourrait être à la source de changements au sein de l'entreprise. Parfois il est également nécessaire de commencer par cibler les gouvernements parce que le secteur privé pourrait ne pas vouloir changer si le gouvernement ne le fait, alors qu'il arrive que le secteur privé puisse parfois être plus progressiste que les gouvernements. Les stratégies de lobbying et de plaidoyer doivent être adaptées au contexte.

La nécessité de réfléchir aux conséquences et à l'impact des mesures d'action positive avant leur mise en œuvre a également été

remarquée (par exemple, la mise en place d'une mesure d'action positive alors que l'administration concernée ne dispose pas des ressources nécessaires pour la mettre en application).

La nécessité de doter les organisations ou réseaux de personnes victimes de discrimination et de les autonomiser a également été fortement soulignée (par exemple, le réseau des femmes migrantes du LEF qui défend les questions basées sur le genre dans le secteur des prises de décisions en matière de migration). Cette action donne aux victimes la possibilité d'influer sur les politiques qui les ciblent directement. D'autre part, elle donnera également aux victimes les moyens de s'attaquer aux auteurs de discriminations. Ces victimes doivent être incluses dans toute stratégie visant un changement de la situation, comme c'est le cas au Royaume-Uni où de gros efforts ont été consentis pour changer la culture organisationnelle des institutions dans lesquelles le racisme était ancré.

Le besoin urgent d'une collecte de données comme condition préalable à la mise en œuvre des mesures d'action positive a été fortement soulignée tout comme le besoin d'une plus grande cohérence entre les domaines politiques et la nécessité d'approches horizontales des problèmes.

4.4 Atelier 4: Gestion de la diversité

Facilitateur: Christopher Ejugbo, Association afro-lettonne, membre suppléant du Conseil d'administration d'ENAR, Lettonie

Collaborateurs:

- Bruce Roch, Directeur de l'Unité Innovation et Diversité, Adecco France
- Maarten Messiaen, Minderhedenforum (Belgique)

Bruce Roch, Adecco: L'action positive dans la pratique

Adecco, une agence de ressources humaines spécialisée dans le recrutement temporaire, est actuellement impliquée dans un procès pour une affaire de discrimination avec L'Oréal, qui remonte à l'année 2000. Bruce Roch a souligné la nécessité d'un accroissement des actions juridiques pour discrimination en Europe; cependant, si le système juridique est trop lent (comme dans l'affaire L'Oréal/Adecco), cela limite l'impact de l'initiative initiale et conduit à une mauvaise communication dans les médias.

Il est important de préciser que, s'il existe un problème de discrimination dans une branche/succursale, avec un candidat ou un client, il peut mettre l'entreprise toute entière en danger. Pour des motifs multiples, d'ordre économique, juridique, éthique, de relations et de réputation, le comportement discriminatoire ne se justifie pas.

Adecco travaille sur les politiques de diversité depuis 1999 et est actuellement active dans quatre secteurs liés à la discrimination: la lutte contre la discrimination raciale; la discrimination et le handicap; la gestion de l'âge; l'égalité liée au genre. L'entreprise a entrepris une série d'initiatives à long terme. En ce qui concerne les actions à l'égard des personnes handicapées, elle possède un programme «handicaps et qualifications» en place depuis 1986.

Elle travaille également depuis 1993 en partenariat avec un réseau d'agences de travail intérimaire d'inclusion visant les personnes les plus inadaptées au marché du travail. Depuis 1999, Adecco a également investi dans la recherche et le développement en commanditant des rapports traitant de la discrimination. En 2004, Adecco a lancé un ambitieux programme nommé «Les engagements d'Adecco auprès des entreprises et associés», vis-à-vis desquels Adecco s'engage à recruter sans discrimination. Les engagements ont trois objectifs: empêcher toute discrimination dans le cadre des relations d'affaires et du processus de recrutement, traiter tous les clients et candidats et changer les mentalités.

Adecco a également développé le projet «LATITUDE», financé par le programme EQUAL de l'UE, de 2002 à 2006. Le projet a démarré à la suite d'un audit externe portant sur la discrimination au sein des filiales, ce qui a permis de révéler l'existence de problèmes en la matière. L'idée du projet était tout d'abord d'aborder les questions liées aux problèmes raciaux et à l'égalité des genres par un programme de sensibilisation actif, par des formations de gestion et par l'explication aux clients de la nouvelle législation française en matière d'antidiscrimination. Adecco a rendu visite aux directeurs et recruteurs des filiales et les a formés à traiter les exigences discriminatoires et les a convaincus de ne pas céder à ce type d'action.

Adecco a également rédigé un certain nombre de lignes directrices à l'attention des directeurs des ressources humaines, des présidents et des intermédiaires sur le marché du travail, a produit du matériel de communication pour y parvenir et a créé une ligne directe gratuite destinée aux victimes de discrimination. Adecco a travaillé en association avec les syndicats et l'organisme de promotion de l'égalité national (HALDE).

Maarten Messiaen, Minderhedenforum: Etude de cas

Le Minderhedenforum est le forum flamand des minorités interculturelles, une organisation centrale regroupant 700 organisations locales en Flandre et à Bruxelles. L'organisation émet des recommandations en matière d'emploi, de médias, de politique migratoire, d'éducation, etc.

La situation des travailleurs immigrés sur le marché du travail en Flandre n'est pas très bonne: les taux de chômage pour les Belges est de 5% et de 25% pour les travailleurs qui ne sont pas des ressortissants de l'UE. Le gouvernement flamand a donc introduit des outils d'action positive. En 1998, les partenaires sociaux ont signé un accord pour que les gouvernements octroient des fonds aux entreprises afin qu'elles puissent commencer leurs programmes d'action en matière de diversité. Il existe approximativement 500 programmes chaque année et chaque entreprise reçoit 10.000 € en vue de financer son programme de diversité (lequel doit être cofinancé).

En 2002-2003, le gouvernement flamand a lancé un programme d'action spécifique destiné aux travailleurs migrants et aux personnes handicapées pour une période de six ans. Les employeurs ont été encouragés à introduire des offres d'emploi exclusivement destinées aux groupes vulnérables spécifiques sur le marché du tra-

vail. Des accords ont également été conclus au niveau des cadres moyens dans des secteurs spécifiques. En outre, les syndicats ont reçu un financement pour un service de consultants en diversité afin de favoriser la diversité sur le lieu de travail. Le gouvernement a également fixé des cibles quantitatives pour son propre personnel.

Le Minderhedenforum a émis une série de recommandations concernant ces mesures d'action positive. Il a souligné que l'action positive était nécessaire mais qu'il fallait aussi déterminer des cibles contraignantes afin d'obtenir des résultats optimaux. En outre, le gouvernement doit s'assurer que les entreprises utilisent correctement le financement. Une communication concernant les bonnes pratiques est très importante tout comme les programmes d'accueil destinés au personnel et les communications internes au sein des entreprises. Il est également important d'impliquer les syndicats dans les mesures d'action positive. Le forum a mis en lumière le problème de la disponibilité des données relatives au sous-emploi par rapport aux compétences. Enfin, il souhaiterait la création d'une «liste noire» des entreprises afin de savoir celles avec lesquelles il est possible de collaborer.



Julia Kovalenko, Marc De Vos

Discussion

Les participants ont échangé leurs différentes expériences et suggestions concernant la gestion de la diversité. Il a également été noté qu'un changement se produit au sein d'une entreprise si l'on est habilité à pouvoir le faire et que les conseils d'entreprise pourraient assumer ce rôle plus activement en utilisant une approche ascendante. Tous ont convenu que les syndicats avaient un rôle très important à jouer et qu'il était nécessaire d'organiser des sessions de formation pour les entreprises.

Les problèmes soulignés ici portaient sur le fait que les groupes à risque ne sont pas encouragés à postuler pour des postes d'emploi vacants et que les minorités ethniques dotées d'une éducation plus élevée sont souvent sans emploi. Un autre problème réside dans le fait que la diversité n'est pas toujours «profitable» aux employeurs, par exemple en Lettonie où les commerçants ne veulent pas engager de Roms parce qu'ils ne veulent pas perdre de clients. Les participants ont également souligné le manque de preuves nécessaires pour pouvoir entamer des procédures judiciaires pour des faits de discrimination (bien que, dans certains pays, les méthodes de test de situation soient mises en place afin de collecter des preuves de discrimination) et le manque d'effet dissuasif des sanctions, qui sont généralement très faibles.

La question fut posée de savoir comment les ONG pourraient faire pression sur les entreprises afin qu'elles traitent les problèmes de discrimination et comment les convaincre de mettre en œuvre des programmes d'action à cette fin. Il a également été souligné dans ce contexte qu'offrir une perspective commerciale était un argument clé, en recourant éventuellement à «l'inscription sur une liste noire» comme autre moyen de pression.

Il a été suggéré de travailler en collaboration avec les entreprises qui usaient de bonnes pratiques et avaient mis en place une politique de responsabilité sociale d'entreprise et de les mettre sous le feu des projecteurs pour leur travail dans la lutte contre la discrimination. Il a également été proposé de mettre des Etats membres sous pression en les soumettant à l'examen de leurs pairs. Les participants ont convenu que les stratégies de plaidoyer devaient être adaptées à la situation nationale. La coopération avec des organismes de promotion de l'égalité nationaux a également été soulignée comme une forme d'action importante.

5. Action positive: les arènes du plaidoyer

5.1 L'action positive et la non-discrimination dans l'agenda juridique et politique de l'UE

Stefan Olsson, Chef de l'Unité Antidiscrimination, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

Stefan Olsson a mis en avant certaines idées concernant le cadre politique. Il est nécessaire de combler le fossé qui sépare les juristes des autres personnes quant à la façon de traiter l'action positive, en rassemblant les deux débats et en examinant comment les juristes et les politiques peuvent arriver à travailler ensemble. De plus, si l'on veut produire un impact, il est crucial de disposer d'une base factuelle pour répondre au besoin d'action positive et d'une sensibilité des gouvernements à cette question. Les bons exemples qui existent doivent être «marqués» du sceau de la société civile et des gouvernements. Il faut aussi un engagement politique au plus haut niveau quant à la réalisation de l'action positive; il est donc crucial de faire pression sur les politiciens et de plaider en faveur de l'action positive.

L'adoption de la Directive sur l'égalité raciale a été induite par certains événements politiques (le gouvernement de Haider en Autriche) et le même phénomène se produit actuellement en ce qui concerne le débat sur les Roms. Pourtant, ce genre de processus n'est pas durable. Il est nécessaire d'adopter une approche à long terme qui repose sur une collecte de données efficace. En outre, l'action positive nécessite des fonds. Le programme PROGRESS ne peut pas traiter toutes les demandes de financement direct des projets de l'UE. Il est donc nécessaire de compter sur d'autres sources de financement, plus indirectes, telles que les fonds structurels, pour promouvoir l'action positive.

Le dialogue entre la société civile et le monde des affaires est essentiel aussi. Il faut reconnaître que les entreprises n'investissent dans l'action positive que pour des raisons économiques et que les ONG doivent être pragmatiques et ne voir que le résultat final.



Thomas Huddleston, Andre Wilkens, Stefan Olsson

Enfin, il serait utile de créer un forum où les fonctionnaires gouvernementaux, la société civile et les juristes puissent discuter de bonnes pratiques afin de les rendre facilement disponibles et d'entreprendre des examens par les pairs ainsi que d'introduire ces bonnes pratiques dans les fonds structurels.

5.2 L'action positive comme champ d'amélioration des stratégies d'intégration d'Europe

Thomas Huddleston, Migration Policy Group

L'action positive représente une bonne stratégie d'intégration étant donné qu'il s'agit d'un remède contre l'exclusion sociale, d'une mesure proactive permettant de garantir l'égalité des chances et une participation active au marché du travail ainsi que d'un principe de bonne gouvernance fondé sur le «concept miroir» de promotion de l'égalité ainsi que des compétences interculturelles. Pourtant, elle est actuellement sous-utilisée par les gouvernements.

L'index de politique d'intégration des migrants (MIPEX)³³ est une évaluation bisannuelle des politiques d'intégration en Europe qui fournit des indicateurs par Etat membre de l'UE en ce qui concerne l'accès au marché du travail; le regroupement familial; la résidence de longue durée; la participation politique; l'accès à la nationalité; la législation en matière d'antidiscrimination. Le MIPEX a pour objectif d'identifier les forces et les faiblesses des politiques de différents pays et d'identifier de la sorte des voies d'amélioration.

En termes de mesures proactives pour l'intégration sur le marché du travail, les indicateurs ont permis de savoir notamment si des cibles nationales sont déterminées en vue de réduire le chômage des migrants, de promouvoir la formation professionnelle et d'organiser des cours de langues axés sur la profession; s'il existe une égalité d'accès à la formation et aux subventions d'études et si des mesures sont introduites en vue de faciliter les procédures de reconnaissance des qualifications et compétences. Les résultats du MIPEX ont montré que l'UE ne se trouve qu'à mi-chemin sur la voie des bonnes pratiques en ce domaine.

En ce qui concerne le principe de bonne gouvernance pour promouvoir l'égalité, les indicateurs ont permis de savoir notamment si des mesures d'action positive étaient introduites dans l'administration nationale, s'il existait une obligation imposant aux pouvoirs publics et parties qui reçoivent des contrats, des prêts, des subventions ou d'autres avantages des organes publics de promouvoir l'égalité dans leur travail et si des mécanismes sont mis en place

³³ <http://www.integrationindex.eu/>

afin de garantir la conformité de la législation actuelle et future avec les lois sur l'égalité. Les résultats du MIPEX indiquaient que, bien que la loi fournisse des définitions légèrement favorables de l'antidiscrimination et les applique à différents domaines de la vie, les obligations juridiques imposées à l'Etat de promouvoir l'égalité sont «défavorables».

Le MIPEX offre, à cet effet, un outil de plaidoyer pouvant servir à rehausser le débat sur l'intégration et le lien avec les politiques d'antidiscrimination; à fixer des normes en matière d'action positive en tant que stratégie d'intégration; à identifier des pistes d'amélioration politique; à assurer l'apprentissage des meilleures pratiques et encourager l'apprentissage mutuel; et à détecter des normes ascendantes ou descendantes dans le temps.

5.3 Discussion

Les participants ont également mis en lumière l'importance d'une utilisation des faits relatifs à l'action positive qui existent déjà, par exemple qui concernent les coûts et bénéfices qu'elle produirait par rapport aux Roms. Les participants ont également souligné l'importance de lancer un débat ambitieux, en demandant que l'action positive soit incluse dans la législation de sorte qu'elle devienne systématique. Les participants ont insisté sur la nécessité de s'adresser aux partis politiques et de les inviter à introduire des mesures d'action positive, par exemple, en demandant une représentation politique des minorités ethniques.

Il a également été indiqué que le rôle des gouvernements dans la mise en œuvre des lois devrait être renforcé. Enfin, les participants ont demandé comment aborder le fait qu'il n'existe pas au plus haut niveau de volonté politique substantielle d'apporter des changements.

Stefan Olsson a convenu que des faits étaient certes disponibles, comme l'Eurobaromètre sur la discrimination au sein de l'UE, mais il a insisté sur la nécessité d'établir des données comparables entre les Etats membres de l'UE. Il a suggéré aussi de travailler en coopération avec la présidence de l'Union européenne puisque c'est à elle qu'incombe la tâche de fixer l'agenda des six mois de son mandat.

Thomas Huddleston a mis en lumière la façon dont les politiques façonnent l'opinion publique à savoir que, dans les pays où il existe un débat sur la discrimination, les gens estiment qu'il existe un problème de discrimination, ce qui n'est pas toujours le cas dans les pays où il n'existe aucun débat en la matière. Il a également souligné que le MIPEX donnait le ton mais que des politiques doivent alors être mises en œuvre et que les perceptions publiques doivent être modifiées.

6. Ateliers parallèles: élaborer des stratégies de plaidoyer

La session finale de la conférence comportait quatre ateliers parallèles où les ONG et d'autres parties prenantes ont examiné les implications pratiques de l'action positive. Elles ont examiné les options potentielles de plaidoyer de l'action positive aux niveaux national et européen et ont proposé des recommandations destinées à la Commission européenne, à ENAR et à leur propre travail.

Facilitateurs:

- Andreas Hieronymus, Institut für Migrations und Rassismusforschung (iMir), membre du Conseil d'administration d'ENAR, Allemagne
- Alice Mary Higgins, Comhlámh, membre du Conseil d'administration d'ENAR, Irlande
- David Mark, OSI Roma Initiative Fellow
- Luciano Scagliotti, Centro di Iniziativa per L'Europa, membre du Conseil d'administration d'ENAR, Italie

Les participants ont été invités à examiner les obstacles et possibilités qui se présentent en matière de promotion et de développement de l'action positive dans leurs propres pays et en Europe. Ils ont ensuite été invités à développer des options potentielles de plaidoyer de l'action positive aux niveaux européen et national et ont proposé des recommandations destinées à la Commission européenne, au réseau ENAR et à leur propre travail en tant qu'ONG. Les questions essentielles posées étaient les suivantes:

- De quel ordre devraient être les messages clés d'ENAR destinés à renforcer l'action de plaidoyer sur l'action positive?
 - En qualité de réseau?
 - En tant que coordinations ?
 - En tant qu'ONG membres du réseau à titre individuel?
- Quelles sont les cibles et arènes de plaidoyer prioritaires pour ENAR?
 - Au niveau européen?
 - Au niveau national?
- Quels sont les thèmes clé des tables rondes d'ENAR sur l'action positive en 2008?

Les participants ont discuté de l'importance d'un engagement auprès des leaders d'opinion, des politiciens, des spécialistes commerciaux et de différents acteurs sur l'action positive et une concentration des efforts sur les jeunes, qui sont généralement plus sensibilisés et ouverts à la diversité. La nécessité de clarifier le concept d'action positive au sein du grand public au travers d'activités de sensibilisation a également été fortement soulignée comme une condition préalable à d'autres actions de plaidoyer et de lobbying à ce niveau. Un autre thème important s'est dégagé, celui de la nécessité d'avancer des arguments commerciaux en faveur de la diversité et de présenter des arguments pragmatiques en faveur de l'action

positive. Pour y parvenir, il est essentiel de disposer de preuves des avantages qu'offre l'action positive. L'importance globale des mécanismes de collecte de données a été soulignée. Dans leurs discussions, les participants se sont également demandés si les tactiques de «name and shame» (dénonciation des mauvais élèves) fonctionneraient. Il a été convenu qu'elles fonctionneraient pour les multinationales mais pas pour les entreprises qui travaillent au niveau local.

Les participants ont également souligné la nécessité de mettre l'accent sur le coût social d'une absence d'action à long terme, par exemple sur le système de soins de santé, ainsi que sur la nécessité de mettre en lumière l'impact d'une absence d'investissement dans l'action positive sur le taux de croissance du PIB. Il a également été noté qu'il pourrait s'avérer utile d'avancer des arguments démocratiques en faveur de l'action positive c'est-à-dire d'insister sur la légitimité démocratique qu'elle conférerait à un pays.

En outre, comme la démocratie représente l'objectif central de l'UE, cette action de plaidoyer pourrait également être menée au Parlement européen. Liée à cela, la question de la participation politique des migrants et des Roms a également été soulignée comme un moyen d'intégrer leurs sujets de préoccupations sous forme de politiques d'action positive en leur qualité de victimes de discrimination.

6.1 Obstacles et opportunités

Parmi les thèmes principaux se dégageant de la discussion sur les obstacles, il y avait le phénomène de stigmatisation des quotas, les problèmes de reconnaissance des groupes vulnérables et de l'existence du racisme, le manque de droits pour les non-citoyens, les questions relatives à la volonté politique et à la mise en œuvre, y compris le rôle des médias dans l'apposition de stigmates et l'existence de structures préférentielles informelles. Bon nombre d'entreprises ne sont pas convaincues et la société au sens large a également besoin d'être convaincue. La discussion négative sur la migration et les politiques négatives sur l'immigration et l'asile ont été plus particulièrement soulignées en tant que barrières politiques et publiques.

D'autre part, des aspects positifs ont été relevés, parmi lesquels la reconnaissance d'organismes influents, de nouveaux gouvernements potentiels, l'existence d'alliés individuels, le potentiel d'utiliser le travail réalisé en matière de genre et de handicap, le potentiel de liaison avec d'autres groupes. L'environnement politique négatif implique une plus grande prise de conscience parmi les ONG des problèmes existants et de la nécessité de faire pression à partir

de l'Europe. C'est une occasion pour ENAR d'utiliser des coalitions et de faire pression dans l'arène internationale et européenne.

6.2 Collecte de données

Un thème important s'est dégagé, à savoir la nécessité d'élaborer une analyse comparative des lois et pratiques relatives à la collecte de données dans les différents Etats membres. Il a été recommandé au Secrétariat d'ENAR d'évaluer les rapports alternatifs de 2006 à la lumière de la législation relative à la protection des données et de constituer un document de travail destiné aux coordinations nationales, qu'elles pourraient utiliser dans le cadre de leurs conférences nationales et de leurs activités de lobbying.



Tansy Hutchinson, Mohammed Aziz, Mary Collins, Vera Egenberger

Ce document de travail devrait inclure des exemples positifs concrets d'ONG et refléter la classification des différentes mesures d'action positive, comme le mentionne Barbara Cohen dans son discours clé. Il pourrait exister certaines formes de mesures d'action positive qui n'exigent pas de collecte de données, comme la présentation d'arguments commerciaux en faveur de l'égalité, par exemple. Les rapports alternatifs pourraient également servir à surveiller la mise en œuvre concrète des engagements pris par les Etats membres au niveau international.

6.3 Stratégies de plaidoyer

Les participants se sont accordés sur la nécessité de créer **différentes stratégies pour des arènes différentes**. Alors que la détermination de cibles pourrait représenter une approche utile pour le secteur public, la vente «d'arguments commerciaux» en faveur de l'action positive pourrait constituer une meilleure stratégie pour le secteur privé. On trouve dans le secteur des ONG une disposition importante à utiliser des mesures d'action positive mais l'absence d'une compréhension générale du concept rend celles-ci moins attrayantes. La mise en route de programmes de formation et la

production d'une guidance sur les meilleures pratiques pourraient contribuer à une adoption plus large de l'action positive.

Au niveau européen, il a été soutenu qu'il convenait de poursuivre **une approche plus proactive**. Alors que les mesures d'action positive ne sont pas obligatoires dans le droit européen, forts **d'une meilleure guidance de la Commission européenne** les Etats membres pourraient inclure un plus grand nombre d'actions positives dans leurs politiques d'égalité, tandis que la possibilité de faire pression en faveur d'une action positive obligatoire a également été défendue. Il existe de puissants croisements avec l'inclusion sociale, une réalité qui doit être reconnue par les ONG et l'UE.

Il a été souligné que l'UE devait assurer la transposition de la Directive sur l'égalité raciale dans un premier temps et fixer des normes pour l'action positive en tenant compte de la nécessité d'une plus grande cohérence politique entre les niveaux européen et national. L'UE devrait également veiller à assurer le financement des mesures d'action positive, par exemple au travers des fonds structurels.

Les **coalitions** seront importantes. Différentes ONG devraient être introduites dans la discussion et encouragées à utiliser l'action positive. L'intersectionnalité et les discriminations multiples impliquent que l'action positive concerne l'ensemble des différents motifs. Il existe une possibilité de projets qui réunissent tous les motifs de discrimination.

Conclusions des ateliers

Quels devraient être les messages clés d'ENAR pour renforcer le plaidoyer en faveur de l'action positive?

Le concept: L'antidiscrimination et l'égalité sont des questions relatives aux droits de l'homme et, dans ce contexte, l'action positive n'est pas quelque chose qu'il faut craindre. Les lois d'antidiscrimination et la Directive sur l'égalité raciale fournissent les fondements sur lesquels on peut bâtir. Lorsqu'elle est définie au sens le plus large en tant que «toute mesure favorisant l'égalité», l'action positive ne nécessite pas forcément une réduction des droits de la majorité mais consiste plutôt à offrir l'égalité aux minorités. Il s'agit de plus que de quotas visant à atteindre la représentation. Il s'agit également de s'attaquer aux désavantages. Ainsi donc, il ne s'agit pas de «resquiller» mais de «niveler le terrain de jeu». La démocratie signifie que les minorités devraient jouir des mêmes droits et du même accès aux droits.

La réalité: L'action positive est déjà pratiquée dans la majorité des Etats membres pour un certain nombre de motifs de discrimination différents. La réticence à prendre des mesures d'action positive en ce qui concerne les motifs de l'origine ethnique et raciale ne correspond pas à cette réalité. Comme les minorités ethniques et religieuses présentent de nombreux aspects liés à leur identité, l'action positive en faveur des minorités concerne également l'action positive fondée sur les motifs du genre, du handicap, de l'orientation sexuelle, de l'âge, etc.

Les acteurs: L'action positive ne s'adresse pas seulement aux gouvernements. Les ONG, le milieu des affaires et d'autres encore devraient prendre des mesures d'action positive et montrer l'exemple. Cependant, la première responsabilité incombe à ceux qui occupent les postes qui ont le plus d'influence. Cela signifie que les Etats membres et les institutions de l'Union européenne devraient représenter des modèles en matière de mesures d'action positive et de diversité.

Quelles sont les cibles et les arènes prioritaires du plaidoyer pour ENAR?

- Les institutions européennes et, tout particulièrement, la Commission européenne et le pays en charge de la présidence de l'UE, devraient être instamment invités à assumer une position dirigeante bien marquée sur cette question, à fournir une meilleure guidance sur l'utilisation de l'action positive, la collecte de données et à étudier d'autres obligations positives. A ce titre notamment:
 - La Commission européenne devrait devenir un modèle et adopter d'autres mesures d'action positive;
 - Les fonds structurels de l'UE devraient inclure le financement de mesures d'action positive;
 - Le projet financé par la Commission européenne et destiné à offrir une formation sur la gestion de l'antidiscrimination et de la diversité aux ONG, aux syndicats et aux entreprises dans les Etats membres de l'UE offre une occasion de veiller à ce

que la formation traite de l'action positive;

- Une défense des candidats issus de minorités ethniques devrait être assurée avant les élections du Parlement européen de 2009.
- Les organismes de promotion de l'égalité nationaux et le Réseau des organismes de promotion de l'égalité nationaux ont un rôle clé à jouer dans la défense de l'action positive.
- Les médias représentent une cible essentielle pour promouvoir une meilleure compréhension de l'action positive aussi bien au niveau européen qu'au niveau national.
- Les groupes et les partis politiques représentent aussi des cibles essentielles au niveau européen comme au niveau national.
- Des alliances doivent être établies à tous les niveaux et particulièrement entre les différents motifs de discrimination.
- Le secteur privé doit être approché à l'aide de stratégies de «cas commercial».

Quels sont les thèmes clés destinés aux tables rondes d'ENAR sur l'action positive en 2008?

ENAR dispose d'une occasion de cadrer le débat autour de sa compréhension de l'action positive. La spécificité du thème et de la méthode dépendra de la situation nationale. Il est nécessaire que les coordinations d'ENAR soient en mesure de bâtir leur compréhension de l'action positive et d'établir des alliances avec des partenaires clés. Il faudrait envisager des projets qui réuniraient tous les motifs de discrimination. A la suite de cela, des campagnes de plaidoyer peuvent être développées dont la portée doit s'étendre pour atteindre les cibles de plaidoyer prioritaires telles que les médias, les politiciens, etc. Les campagnes nationales doivent se relier au niveau européen afin de se donner plus de poids et une plus grande crédibilité. Il existe au sein du réseau d'ENAR une grande expertise à partager.

Les activités potentielles identifiées ont été les suivantes:

- La diffusion des résultats du séminaire et l'analyse tirée des rapports alternatifs d'ENAR;
- Un relevé cartographique des pratiques nationales qui existent en matière d'action positive et de collecte de données;
- L'identification de bonnes et de mauvaises pratiques en vue d'augmenter l'apprentissage mutuel;
- Des études visant à démontrer qu'une main-d'oeuvre diversifiée est préférable en termes d'efficacité dans le cadre d'une stratégie fondée sur des preuves;
- La promotion des candidats issus de minorités ethniques lors des élections, au niveau national comme européen;
- La sensibilisation des victimes (migrants, Roms, etc.) au phénomène de discrimination et aux voies de recours possibles, y compris à l'action positive.

Parmi les domaines à prendre en considération prioritairement, on peut citer la sensibilisation au besoin d'actions positives, la collecte de données, l'intersectionnalité/les discriminations multiples et la participation politique des minorités ethniques et religieuses aux niveaux national et européen.

Conclusions de la conférence

Le séminaire politique d'ENAR a fourni un espace important au développement d'une compréhension commune de l'action positive et à l'identification d'objectifs, de cibles et de méthodes de plaidoyer collectifs.

La compréhension commune que l'action positive ne se limite pas à des quotas et une controverse - qu'il s'agit simplement d'une méthode destinée à créer une société plus équitable en reconnaissant les désavantages et les inégalités et en fournissant des outils pour "niveler vers le haut" le terrain de jeu, a constitué un point marquant du travail d'ENAR. C'est cette compréhension qui a conduit aussi à la conclusion que l'action positive concernait des domaines qui se situent hors du domaine traditionnel de l'antidiscrimination. On devrait pouvoir trouver et utiliser des outils dans des secteurs tels que l'inclusion économique et sociale, la migration et l'intégration. De même, les participants ont souligné la nécessité de pouvoir disposer de données afin de leur permettre d'utiliser de tels outils, de se faire une idée exacte des réalités en matière de discrimination et de désavantages dans l'Union européenne et d'utiliser des points de repère et des indicateurs pour permettre la réalisation de progrès et leur mesure.

Des messages cohérents se sont dégagés en ce qui concerne les priorités du plaidoyer et le besoin de s'engager auprès de tous les acteurs dans ce processus, comprenant non seulement la Commission européenne mais également les gouvernements des Etats membres, les politiciens, les médias, les organismes de promotion de l'égalité nationaux, d'autres ONG et surtout le monde des affaires et le secteur privé, où de nombreuses pratiques de qualité ont été développées et pourraient être encouragées davantage.

Le séminaire politique s'est inscrit dans la continuation du travail substantiel mené par ENAR en matière d'antidiscrimination et d'égalité au cours de nombreuses années. Ce séminaire n'était certes pas un début mais il n'était pas un aboutissement non plus. La prochaine étape de ce processus est peut-être la plus importante. C'est au cours des prochaines étapes que la compréhension et les objectifs développés au travers de ce séminaire pourront être mis en pratique.

Programme du séminaire

JEUDI 29 NOVEMBRE 2007

SEANCE D'OUVERTURE

Présidée par: **Pascale Charhon**, Directrice, Réseau européen contre le racisme

Mots de bienvenue: **Bashy Quraishy**, Président, Réseau européen contre le racisme

L'ACTION POSITIVE DANS LE CADRE DE LA POLITIQUE EUROPÉENNE

Allocution d'ouverture: **M. Vladimír Špidla**, Commissaire européen en charge de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances

L'ACTION POSITIVE DANS SON CONTEXTE: LES CONCEPTS ET LA RÉALITÉ

Cette session a situé le contexte des débats qui se sont déroulés durant le séminaire en présentant le cadre conceptuel dans lequel se place l'action positive. Il s'agissait de définir les normes européennes et internationales en la matière en lien avec les débats relatifs à la protection des droits de l'homme et de l'égalité.

Discours clé: L'action positive, la discrimination institutionnelle et l'approche intégrée de l'égalité: un cadre à débattre, Barbara Cohen, Expert indépendante sur le droit en matière de non-discrimination au Royaume Uni et dans les autres pays de l'UE

L'action positive dans son contexte: l'égalité positive dans le cadre de protection des droits de l'homme, Dr. Lilla Farkas, Réseau européen des experts indépendants sur la non-discrimination et Directrice de Chance for Children Foundation, Hongrie

Quelle est la réalité pour ceux qui sont directement affectés?

Le cadre commun qui justifie l'action positive est lié à l'histoire de la discrimination et l'existence du désavantage. Par exemple, les mesures destinées à encourager plus de femmes à devenir ingénieures sont justifiées par la sous-représentation de femmes dans cette profession. Mais ce type d'actions ne servira pas la cause des femmes issues de minorités ethniques et religieuses qui disposent d'un diplôme d'ingénieurs mais qui ne peuvent accéder au marché de l'emploi par le fait de barrières liées au racisme et au sexisme, et non à cause d'un manque de qualifications. Une approche effective de l'action positive doit être ancrée dans la réalité de l'expérience des victimes de discrimination. Cette session avait pour but d'explorer la réalité des discriminations et du désavantage tels que vécus par les

minorités ethniques et religieuses au sein de l'UE, en précisant le contexte de l'action positive en ligne avec ces réalités.

Présidé par: **Mohamed Aziz**, Faithwise, Royaume Uni, Représentant d'ENAR pour la région Nord

- **Tansy Hutchinson**, Responsable politique d'ENAR: Rapport alternatif 2006 d'ENAR sur le racisme en Europe
- **Vera Egenberger**, Directrice du European Roma Rights Centre (ERRC): La situation des communautés Rom et Sinti
- **Mary Collins**, Coordinatrice politique, Lobby européen des femmes: Les femmes immigrées dans l'UE

LE CONTEXTE LÉgal ET POLITIQUE

Cette séance avait pour objectif d'explorer le cadre légal et politique des approches qui existent dans les différents Etats membres de l'Union Européenne sur l'utilisation de l'action positive pour traiter des questions de discrimination et de désavantage.

Présidée par: **Julia Kovalenko**, Legal Information Centre for Human Rights (LICHR), Représentante d'ENAR pour la région Est

L'action positive dans le droit européen, Professeur Marc De Vos, Université de Gand, Belgique

La collecte de données et l'action positive, Professeur Olivier De Schutter, Université de Louvain, Belgique

Les cadres légaux et politiques au plan national: un tour d'horizon des cadres légaux et politiques nationaux concernant l'action positive dans une série d'Etats membres de l'UE

- **Sophie Latraverse**, Directrice juridique adjointe, Haute autorité de lutte contre les discriminations et de la promotion de l'égalité (HALDE), France
- **Urmos Andor**, Chef de département, Ministère des affaires sociales et du travail, Hongrie
- **Tim Cunningham**, Comité d'administration de la justice, Irlande du Nord

VENDREDI 30 NOVEMBRE 2007

ATELIERS DE FORMATION: COMPRENDRE L'ACTION POSITIVE

L'objectif de cette session était de permettre aux participants d'approfondir les principaux domaines relatifs à l'action positive, les concepts, la base juridique, les politiques en matière d'action positive et les bonnes pratiques. Les ateliers ont équipé les participants

avec l'information nécessaire leur permettant de comprendre et de s'engager dans les débats relatifs à l'utilisation de l'action positive dans le combat contre le racisme.

Atelier 1: Comprendre la théorie

L'objectif de cet atelier était d'équiper les participants avec les connaissances des débats relatifs à l'égalité et de considérer les implications pratiques de ces débats.

Facilitateur: **Jean-Pierre Gauci**, Membre du Conseil d'administration d'ENAR, Malte

Collaborateurs:

- **Omar Khan**, chercheur et analyste politique, Runnymede Trust: Théorie de l'action positive
- **Dr. Lilla Farkas**, Réseau européen des experts indépendants sur la non-discrimination et Chance for Children Foundation, Hongrie: Régler la question du désavantage et de la discrimination dans l'éducation: L'action positive dans la pratique

Atelier 2: Approches juridiques nécessitant et permettant l'action positive

L'objectif de cet atelier était de permettre aux participants de considérer les différentes approches juridiques permettant l'action positive.

Facilitateur: **Nicoletta Charalambidou**, KISA - Action for Equality, Support, Anti-racism, Membre du Conseil d'administration d'ENAR, Chypre

Collaborateurs:

- **Galina Kostadinova**, Responsable droits de l'homme pour l'Europe, Minority Rights Group International: L'action positive telle qu'envisagée dans le droit des minorités
- **Tim Cunningham**, Comité d'administration de la justice (Irlande du Nord): L'action positive en Irlande du Nord

Atelier 3: Les approches de l'action positive en pratique

L'objectif de cet atelier était de permettre aux participants de discuter des différents types de moyens de mise en œuvre de l'action positive dans la pratique.

Facilitateur: **Sarah Isal**, UKREN, Membre substitut du Conseil d'administration d'ENAR, Royaume Uni

Collaborateurs:

- **Gabriela Hrabanova**, Decade Watch: Une évaluation de la décennie de l'inclusion des Roms 2005-2015
- **Cécile Gréboval**, Directrice politique, Lobby européen des femmes: Une approche intégrée de l'égalité de genre en rapport avec l'action positive

Atelier 4: Gestion de la diversité

Cet atelier s'intéressa à l'expérience d'organisations qui décident d'adopter l'action positive comme partie intégrante d'une stratégie de gestion de la diversité dans l'emploi ou la provision de services.

Facilitateur: **Christopher Ejugbo**, Afro-Latvian Association, Membre substitut du Conseil d'administration d'ENAR, Lettonie

Collaborateurs:

- **Bruce Roch**, Responsable de l'unité Innovation et Diversité, ADECCO France: L'action positive en pratique: Présentation du projet LATITUDE
- **Maarten Messiaen**, Minderhedenforum: Etude de cas

L'ACTION POSITIVE: STRATEGIES DE PLAIDOYER

Cette session a examiné les stratégies de plaidoyer à considérer au plan national et européen.

Présidée par: **Andre Wilkens**, Directeur de l'Open Society Institute, Bruxelles

L'action positive et la non discrimination dans l'agenda juridique et politique de l'Union européenne, Stefan Olsson, Chef de l'Unité en charge de la non-discrimination, DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

L'action positive comme champ d'amélioration des stratégies d'intégration d'Europe,

Thomas Huddleston, Migration Policy Group

ATELIERS: DEVELOPPEMENT DE STRATEGIES DE PLAIDOYER

Cette session finale du séminaire s'est composée de quatre groupes de travail où les ONG et participants ont réfléchi aux implications pratiques de l'action positive pour leur travail. Ils ont examiné les options et stratégies de l'action positive aux niveaux européen et national et développé un cadre de recommandations pour les institutions européennes, pour ENAR et pour leur travail spécifique.

Facilitateurs:

- **Andreas Hieronymus**, Institut für Migrations- und Rassismuskforschung (iMir), Membre du Conseil d'administration d'ENAR, Allemagne
- **Alice Mary Higgins**, Comhlámh, Membre du Conseil d'administration d'ENAR, Irlande
- **David Mark**, Roma Initiative Fellow d'OSI
- **Luciano Scagliotti**, Centro di Iniziatiava per l'Europa, Membre du Conseil d'administration d'ENAR, Italie

PRÉSENTATION DES PROPOSITIONS RÉSULTANT DES ATELIERS ET CONCLUSIONS DU SÉMINAIRE

Présidée par: **Clara Lopez De Letona**, Red Europea Contra El Racismo, Vice-présidente d'ENAR

Discours de clôture: **Bashy Quraishy**, Président du Réseau européen contre le racisme (ENAR)

Ressources choisies sur l'action positive

- Cohen, B, Positive Obligations: Shifting the Burden in Order to Achieve Equality in Roma Rights Quarterly, Numéro 1, 2005
<http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2208>
- De Vos, M, Beyond Formal Equality: Positive Action under Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC, juin 2007
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf
- ENAR, Rapport du groupe d'experts ad hoc d'ENAR sur l'inclusion économique et sociale des minorités ethniques et religieuses défavorisées, Bruxelles, 15 et 16 mars 2007
<http://www.enar-eu.org/Page.asp?docid=16042&langue=FR>
- ENAR, Document de référence: Séminaire politique sur l'action positive, Bruxelles, 29 et 30 novembre 2007
<http://www.enar-eu.org/Page.asp?docid=16030&langue=FR>
- ERRC, The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A study of anti-discrimination law and Government measures to eliminate segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia, 2007 <http://www.errc.org/db/02/36/m00000236.pdf>
- Commission européenne, Mettre l'égalité en pratique: Quel rôle pour l'action positive, mars 2007
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/pubst/broch/thembroch07_en.pdf
- Farkas, L, Segregation of Roma Children in Education: Addressing structural Discrimination through the Race Equality Directive, octobre 2007
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/seg07_en.pdf
- Fredman S, Changing the norm: positive duties in equal treatment legislation, Maastricht Journal Of European And Comparative Law, VOL 12, No. 4, 2005, pages 369-398
http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legnet/bfe07_en.pdf
- Khan, O, Why Preferential Policies can Be Fair - Achieving Equality for Members of Disadvantaged Groups, Runnymede Trust, 2006
<http://www.runnymedetrust.org/uploads/file/Perspectives%20Briefing%20Paper-%20Mar-%20Khan.pdf>
- Kostadinova, G, Substantive Equality, Positive Action and Roma Rights in the European Union, Minority Rights Group International, 8 septembre 2006
<http://www.minorityrights.org/?lid=907>
- Lanna, Hollo, Equality for Roma in Europe - A roadmap for action, janvier 2006
http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3283/DocumentName/Roma_2005.pdf
- Niessen, J, Huddleston, T et Citron, L. en coopération avec Andrew Geddes et Dirk Jacobs, Migrant Integration Policy Index (MIPEX), 2007
<http://www.migpolgroup.com/documents/3901.html>
- Schiek, D, Waddington, L & Bell, M, Cases, Materials and Text on National, Supranational and International Non-Discrimination Law, IUS Commune Casebooks for the Common Law of Europe, 2007

Sélection de documents internationaux en matière de droits de l'homme

- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale
- La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
- La Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes
- La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne
- La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales

Participants au séminaire

Amoranitis Spyros	IRFAM	Belgique	Macormac Helena	NICEM	Irlande du Nord
Andor Urmos	Ministry of Social Affairs & Labour	Hongrie	Mandache Marian	Romani Criss	Roumanie
Aziz Mohammed	Faithwise	Royaume-Uni	Mardaki Andriana	SOS Racism Greece	Grèce
Baghajati Tarafa	Init. Muslimischer OsterreicherInnen	Autriche	Mark David	Open Society Institute	Belgique
Baila Ba Mamadou	SOS Racismo	Portugal	Marzec Balli	Wspolnota Kazachska	Pologne
Barillozzi Franco	CLAE	Luxembourg	Mazzone Chiara	CECODHAS	Belgique
Baussand Pierre	Social Platform	Belgique	Messiaen Maarten	Minderhedenforum	Belgique
Bechev Tano	SSDID	Bulgarie	Monnou Brice	Planète Sans Frontière	France
Calabrese Patrizia	Compagnia di San Paolo	Italie	Niang Ioanna Carmen	Culture of Peace Association	Roumanie
Charalambidou Nicoletta	KISA	Chypre	Olsson Stefan	European Commission	Belgique
Charhon Pascale	ENAR	Belgique	Onyeji Chibo	Int. Centre for African Perspectives	Autriche
Cohen Barbara	Expert on antidiscrimination law	Royaume-Uni	Peschke Doris	CCME	Belgique
Collins Mary	European Women's Lobby	Belgique	Petchova Anna	Athinganoi CZ	République tchèque
Cunningham Tim	Committee on the Adm. of Just.	Irlande du Nord	Petersheim Anita	ENAR Luxembourg	Luxembourg
De Feyter Myriam	ENAR	Belgique	Poleshtchuk Vadim	LICHR	Estonie
De Schutter Olivier	University of Louvain	Belgique	Privot Michael	ENAR	Belgique
De Vos Marc	University of Ghent	Belgique	Qassim Ali	Maahanmuuttajien Tukiry	Finlande
Dembele Yéra	Féd. des Assoc. Franco-Africaines de Dév. France		Quraishy Bashy	ENAR Denmark	Danemark
Egenberger Vera	ERRC	Hongrie	Ramirez Javier	SOS Racismo Madrid	Espagne
Ejalu William Apollo	International Law Research Centre	Hongrie	Roch Bruce	ADECCO	France
Ejugbo Christopher	Afrolatvian Association	Lettonie	Rosta Nora	NAP Klub	Hongrie
Falcao José	SOS Racismo	Portugal	Sabuni Mkyabela	Centrum mot Rasism	Suède
Farkas Lilla	Chance for Children Foundation	Hongrie	Sailler Peggy	NEF	Belgique
Fermina Hubert	Art1	Pays-Bas	Samuels Shimon	Simon Wiesenthal Center	France
Gauci Jean-Pierre	ENAR Malta	Malte	Sashati Adla	Greek Forum for Migrants	Grèce
Ghermai Assefash	FC Sans Papiers - Die Bunte	Autriche	Scagliotti Luciano	ENAR Italy	Italie
Gréboval Cécile	European Women's Lobby	Belgique	Serafimov Victor	Alliance for Youth Development	Bulgarie
Halasz Katalin	Runnymede Trust	Royaume-Uni	Shafae Hamed	ENAR Finland	Finlande
Hansen Maj-Britt	ENAR Denmark	Danemark	Siklossy Georgina	ENAR	Belgique
Hieronymus Andreas	IMIR	Allemagne	Silvan Agius	ILGA-Europe	Belgique
Higgins Alice Mary	Comhlamh	Irlande	Špidla Vladimir	Commissioner for Empl. & Social Affairs	Belgique
Hrabanova Gabriela	Decade Watch	République tchèque	Stoica Ion	Roma Civic Alliance from Romania	Roumanie
Hutchinson Tansy	ENAR	Belgique	Tefera Eyachew	Institute for African Studies	Slovénie
Isal Sarah	UKREN	Royaume-Uni	Temesghen Hewan	Centrum mot Rasism	Suède
Karim Razia	EQUINET	Royaume-Uni	Totoro Willy	Association of Recognised Refugees	Chypre
Kazadi Felicien	CCAEB / Mina	Belgique	Van Emden Gidon	CEJI	Belgique
Khan Omar	Runnymede Trust	Royaume-Uni	Von Lingen Ann Isabelle	OSI Institute	Belgique
Koltchanov Boris	LCHRES	Lettonie	Wague Mamadou	ENAR Poland	Pologne
Kostadinova Galina	Minority Rights Group	Royaume-Uni	Wahlgren Juliana	ENAR	Belgique
Kovalenko Julia	LICHR	Estonie	Wiedenroth-Coulibaly E.	Initiative of Black People in Germany	Allemagne
Kubacka Petr	IQ Roma Servis	République tchèque	Wiegatz Simone	ARIC Berlin	Allemagne
Larsen Rune Engelbreth	ENAR Denmark	Danemark	Wilkens André	Open Society Institute	Belgique
Latraverse Sophie	HALDE	France	Zhikova Ludmila	SSDID	Bulgarie
Lopez de Letona Clara	ENAR Spain	Espagne			

Une conférence organisée par le Réseau européen contre le racisme (ENAR) avec le soutien de la Direction générale Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne et du Open Society Institute (OSI).