PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

PROVISOIRE
2005/2008(INI)

24.2.2005

PROJET DE RAPPORT

sur la protection des minorités et les politiques de lutte contre les discriminations dans l'Europe élargie
(2005/2008(INI))

Commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures

Rapporteur: Claude Moraes

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur la protection des minorités et les politiques de lutte contre les discriminations dans l'Europe élargie
(2005/2008(INI))

Le Parlement européen,

– vu, notamment, le Livre vert de la Commission sur l'égalité et la non-discrimination dans l'Union européenne élargie (COM(2004)0379) ainsi que les rapports annuels et thématiques adoptés par l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes,

– vu les articles 6 et 7 du traité UE, qui énoncent les objectifs de faire de l'Union une zone de liberté, de sécurité et de justice, ainsi que de mettre en œuvre les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits fondamentaux et de l'état de droit,

  vu, en particulier, l'article 13 du traité CE, qui fixe pour mission de la Communauté la lutte contre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, et l'article 63 du traité CE, qui définit le cadre de politiques d'asile et d'immigration de nature à favoriser l'intégration des ressortissants de pays tiers, ainsi que les autres bases juridiques d'une action de l'Union en ce domaine,

– vu le traité établissant une Constitution pour l'Europe, qui développe de nouveau l'acquis, notamment par l'incorporation de la Charte des droits fondamentaux, conférant ainsi à ces droits une importance plus grande encore[1],

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et les avis de la commission de l'emploi et des affaires sociales, de la commission de la culture et de l'éducation, ainsi que de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A6-0000/2005),

---

[1] Lorsque le traité établissant une Constitution sera entré en vigueur, le terme "minorités" fera sa première apparition dans le droit primaire, et ce dans deux dispositions: l'article 21 de la Charte (article II-81 de la Constitution), qui interdit toute discrimination fondée sur "l'appartenance à une minorité nationale", et l'article I-2 de la Constitution, qui retient le "respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités" comme l'une des valeurs sur lesquelles "l'Union est fondée". Il est déclaré également dans la Constitution que l'Union "combat l'exclusion sociale et les discriminations, et promeut la justice et la protection sociales, l'égalité entre les femmes et les hommes, la solidarité entre les générations et la protection des droits de l'enfant" (article I-3, paragraphe 3, deuxième alinéa).

La dimension politique et l'urgente nécessité de politiques de lutte contre les discriminations et de protection des minorités

1. estime qu'il est primordial pour l'Union élargie des 25 États membres et ses 450 millions d'habitants:

   - de renforcer les liens entre les peuples de l'Union et le projet que celle-ci incarne, tout en favorisant le sentiment d'appartenance à l'Union européenne et la reconnaissance de l'histoire, de la culture, de l'identité et de la particularité de chaque personne,

   - de rendre l'action et l'exercice du pouvoir plus cohérents aux niveaux local, régional, national et européen, conformément au principe de subsidiarité, et

   - d'appliquer en temps opportun la législation en vigueur dans ce domaine;

2. rappelle qu'il n'existe toujours pas de définition communautaire des personnes qui peuvent être considérées comme membres d'une minorité et que cette notion est loin d'être harmonisée, même dans le cadre des Nations unies ou du Conseil de l'Europe[1];

3. relève que, en général, les questions relatives aux minorités au sein l'Union ne figurent pas parmi les priorités de cette dernière et estime qu'il faut leur accorder désormais une plus grande attention, de manière à renforcer l'efficacité des mesures prises par les autorités publiques en ce domaine; considère, à cet égard, que la future Agence européenne des droits fondamentaux doit jouer un rôle majeur;

4. préconise une approche intégrée de l'égalité et de la non-discrimination, ainsi que l'intégration de ces notions dans les politiques européennes concernées; estime que l'objectif doit consister à garantir que les États membres prennent en compte d'une manière effective et appropriée la diversité croissante de leurs sociétés des points de vue de l'origine ethnique, de la religion, de l'âge, du handicap ou de l'orientation sexuelle;

Trouver un équilibre entre l'intégration et la promotion de la diversité

5. estime que, comme il ressort des situations évoquées ci-dessus,

   - il n'existe pas de solution unique pour améliorer la situation de toutes les minorités dans tous les États membres,

   - un certain nombre d'objectifs communs minimaux des autorités publiques de l'UE pourraient être définis, compte tenu de l'expérience acquise par de nombreux États membres et sur la base de la mise en œuvre des conventions du Conseil de l'Europe, en particulier la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires;

---

[1] Aux termes de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, il appartient aux États parties de définir les minorités (en raison de ce droit posé par la Convention, les communautés roms sont reconnues comme une minorité nationale dans certains pays, mais non dans d'autres).

6. relève que la Commission a déjà pris ces normes en considération en appliquant les critères de Copenhague[1] durant les négociations d'adhésion avec les pays de l'Europe centrale et orientale, Chypre et Malte, ainsi qu'avec les pays actuellement candidats;

7. souligne que, en mettant en œuvre une politique de protection des minorités et de lutte contre les discriminations, l'Union ne cherche à remettre en cause ni la structure juridique et constitutionnelle des États qui la composent, ni le principe selon lequel toutes les personnes sont égales devant la loi;

Les carences des États membres dans l'application des mesures fondées sur l'article 13 du traité CE

8. estime, par conséquent, que l'Union devrait s'employer prioritairement, en accord avec les États membres et en se fondant sur les bases juridiques existantes, à promouvoir une politique cohérente d'intégration par l'adoption de dispositions législatives et l'octroi d'un soutien financier, de manière à éliminer les obstacles et à améliorer la protection de la diversité culturelle;

9. déplore l'absence de progrès de la part des États membres, tout particulièrement dans la transposition de la directive 2000/43/CE (concernant l'égalité de traitement sans distinction de race)[2] et prie instamment la Commission de retenir parmi les objectifs de l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous (2007) la recherche une solution satisfaisante aux problèmes suivants:

   - la transposition tardive ou incomplète par les États membres[3],

   - l'inexistence des organismes de promotion de l'égalité qu'ils sont tenus d'instituer[4],

   - la formation et la mise en place de capacités institutionnelles, qui revêtent une importance primordiale pour rendre effective la législation concernant la lutte contre les discriminations (il est manifestement nécessaire de délivrer aux juges, aux juristes, aux avocats des ONG, etc. une formation aux dispositions et aux concepts clés, tels que les définitions de la discrimination directe et de la discrimination indirecte, la charge de la preuve, etc.),

   - la diffusion de l'information, sachant que la directive fait obligation aux États

---

1 L'un des trois critères de Copenhague est ainsi défini: la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

2 JO L 180 du 19.7.2000, p. 22.

3 La Commission a déjà engagé des procédures d'infraction pour "non-communication" contre l'Allemagne, l'Autriche, la Finlande, la Grèce, le Luxembourg et la République tchèque. La CJCE devait rendre ses deux premiers arrêts, concernant la Finlande et le Luxembourg, le 24 février. Des procédures d'infraction seront lancées pour "non-conformité" contre plusieurs États membres, anciens ou nouveaux, au cours de l'année 2005, après que les juristes de la Commission auront achevé leur évaluation de la législation et des autres données soumises par les autorités nationales.

4 La Commission doute fortement de l'indépendance et de la capacité d'action des organismes de promotion de l'égalité dont la mise en place est requise par la directive 2000/43/CE, tant il est vrai que ces entités n'existent pas encore ou ne fonctionnent pas encore pleinement dans plusieurs États membres (Allemagne, Espagne, France, Hongrie, Luxembourg et Malte).

membres d'informer les personnes sur les dispositions du droit antidiscriminations (l'implication des ONG et des partenaires sociaux est indispensable pour intensifier la sensibilisation à ces problèmes et garantir que l'information sur les possibilités qu'offre la directive parvient aux victimes potentielles de discriminations);

Les minorités subissant des discriminations fondées sur des raisons multiples, en particulier la race, l'origine ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, le handicap et l'âge[1]

10. appelle les institutions de l'Union européenne, les États membres et tous les partis politiques européens démocrates à:

    - condamner tous les actes d'intolérance et d'incitation à la haine raciale, ainsi que tous les actes de harcèlement ou de violence raciste,

    - condamner tous les actes et toutes les manifestations d'antisémitisme et d'islamophobie,

    - condamner tous les actes de violence motivés par la haine ou l'intolérance religieuse ou raciale, notamment les attentats contre des édifices et des sites religieux et des lieux saints,

    - condamner la persistance, à divers niveaux, de formes de discrimination fondées sur des motifs religieux ou ethniques, malgré les notables mesures que l'Union européenne a adoptées en application de l'article 13 du traité CE;

11. prie instamment le Conseil et la Commission, ainsi que les diverses autorités locales, régionales ou nationales des États membres, de coordonner leurs actions contre l'antisémitisme et les agressions subies par les groupes minoritaires, en particulier les Roms et les ressortissants de pays tiers, en sorte de faire respecter les principes de tolérance et de non-discrimination, ainsi que de promouvoir l'intégration sociale, économique et politique;

12. est d'avis que ces efforts devraient également revêtir la forme d'un encouragement du dialogue et de la coopération entre les différentes catégories sociales sur les plans local et national, y compris d'un dialogue et d'une coopération entre les diverses communautés culturelles, ethniques et religieuses;

13. réaffirme sa conviction que le travail de mémoire et l'éducation sont des aspects essentiels de l'effort déployé pour que l'intolérance, les discriminations et le racisme appartiennent désormais au passé et prie instamment le Conseil, la Commission et les États membres d'accentuer la lutte contre l'antisémitisme et le racisme en intensifiant l'action de sensibilisation et:

    - en développant les capacités permettant de prévenir et de traiter efficacement les

[1] Pour assurer à toute personne résidant sur son territoire le bénéfice d'une protection juridique contre les discriminations, l'Union européenne dispose de deux directives: la directive 2000/43/CE et la directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail (JO L 303 du 2.12.2000, p. 16).

discriminations, notamment par le renforcement des moyens d'action dont disposent les organisations et par l'octroi d'un soutien aux échanges d'informations et de bonnes pratiques, ainsi qu'à la mise en réseau à l'échelle européenne, compte étant tenu des traits propres aux différentes formes de discriminations;

- en promouvant et en faisant connaître les valeurs et les pratiques qui sous-tendent la lutte contre les discriminations, notamment par le recours à des campagnes de sensibilisation, tant il est vrai que la prévention des discriminations est aussi importante que la lutte contre ces phénomènes;

La communauté rom

14. considère que la communauté rom doit faire l'objet d'une protection spéciale, étant donné qu'elle représente, depuis l'élargissement de l'Union, l'une des minorités les plus nombreuses de l'UE et a été, en tant que communauté, historiquement marginalisée et empêchée de se développer dans certains domaines essentiels, la culture, l'histoire et les langues roms étant souvent négligées ou dénigrées;

15. salue la publication du Livre vert susmentionné, qui traite des problèmes auxquels sont confrontés les Roms dans une Union élargie, l'organisation à l'intention des autorités nationales d'un atelier exposant les modes d'utilisation des dotations des Fonds structurels dans le cadre de l'aide apportée aux Roms et aux autres groupes défavorisés, ainsi que le lancement à l'intention des membres de la communauté rom d'un régime de stages dans les services de la Commission; estime, toutefois, que les handicaps les plus patents pourraient être surmontés par:

- la mise en œuvre d'actions conjointes d'intégration par les États membres où vivent les membres de cette communauté, afin de surmonter, sur une période de dix ans, les handicaps majeurs qui affectent les Roms,

- la promotion d'actions communes financées par le Fonds européen de développement régional,

- la promotion de la connaissance de la langue des pays où vivent les membres de cette communauté et l'apprentissage de leur langue commune, conçus comme des moyens de consolider leur culture et leur cohésion sociale,

- l'amélioration de l'accès à l'emploi, au logement, aux services sociaux et aux régimes de pension;

Nouveaux immigrants

16. estime que les immigrants de fraîche date peuvent subir des formes particulières de discrimination qui diffèrent, sous certains aspects, des discriminations auxquelles sont confrontés des citoyens de l'UE membres de minorités ethniques qui sont établies depuis deux, trois ou quatre générations d'immigrants;

Communautés établies de membres de minorités ethniques d'origine immigrée

17. juge important de faire la distinction entre les immigrants nouvellement arrivés et les personnes appartenant à des minorités ethniques établies, qui peuvent éprouver des formes de discrimination différentes; constate avec préoccupation que les minorités ethniques établies continuent de subir des discriminations, par exemple sur le marché du travail, alors même qu'elles possèdent des qualifications similaires ou supérieures à celles de personnes qui ne sont pas membres d'une minorité; mesure que les minorités ethniques établies représentent une majorité des citoyens de l'UE issus d'un groupe ethnique;

Les différentes minorités ethniques ou nationales vivant sur le territoire d'un État membre

18. estime que ces minorités ont besoin, avant tout, de trouver place dans la société le plus rapidement possible, ce qui suppose notamment de simplifier encore la procédure de naturalisation; invite les gouvernements des États membres qui n'ont pas encore ratifié la convention-cadre pour la protection des minorités nationales à le faire sans tarder davantage[1];

Les mesures législatives à prendre avant l'entrée en vigueur du traité constitutionnel

19. félicite la Commission du travail qu'elle a accompli sur l'article 13 et lui demande instamment de continuer de mettre en œuvre une stratégie générale cohérente face aux problèmes que connaissent les minorités dans l'Union, en continuant à faire respecter la législation en vigueur contre les discriminations et en réfléchissant à de nouvelles initiatives éventuelles fondées sur les articles suivants du traité:

    a) l'article 13 du traité CE, relatif à la lutte contre les discriminations; en s'appuyant sur cette base juridique, qui va le plus loin dans le sens de la protection des minorités, l'Union pourrait mettre à profit son expérience pour développer les initiatives suivantes qui ont déjà été mises en œuvre et renforcer les divers articles de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales, notamment son article 3, paragraphe 1, son article 4, paragraphes 2 et 3, et ses articles 6 et 8,

    b) l'article 18 du traité CE, qui traite de la liberté de circulation et du droit de séjour, peut fournir une solide assise pour faciliter la circulation des personnes appartenant à des minorités, en évitant leur isolement ou la création de nouveaux "ghettos",

    c) les articles 49, 95 et 151 du traité CE pourraient fournir à l'Union une base solide pour la sauvegarde des principes inscrits à l'article 9 de la convention-cadre, notamment la liberté d'expression ou le droit de ne pas subir de discrimination dans l'accès aux médias,

[1] N'ont pas encore ratifié cette convention la Belgique, la France, la Grèce, la Lettonie et le Luxembourg.

d) l'article 65 du traité CE et l'article 31 du traité UE, qui ont trait à la coopération et à l'entraide judiciaires et couvrent un champ similaire à celui de l'article 10, paragraphe 3, de la convention-cadre, revêtent une importance primordiale pour une personne appartenant à une minorité qui demande à être assistée en matière civile comme en matière pénale,

e) l'article 62 du traité CE, qui traite de la politique d'immigration, laquelle demeure incomplète six ans après l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam (il convient de prendre en compte la nécessité d'intégrer dans la société les immigrants de longue date en séjour régulier, comme il a été demandé dans la résolution du Parlement européen sur les liens entre immigration légale et immigration illégale - cf. rapport Gaubert),

f) l'article 137, paragraphe 1, points g), h), i) et j), qui se rapporte à l'emploi des ressortissants de pays tiers, à l'intégration des personnes exclues du marché du travail et à la lutte contre l'exclusion sociale, fournirait une solide assise pour de nouvelles initiatives en faveur des minorités,

g) l'article 149 du traité CE, relatif à l'amélioration de l'accès à l'éducation, pourrait contribuer à favoriser l'intégration des minorités dans la société par l'enseignement, conformément aux articles 12 et 14 de la convention-cadre pour la protection des minorités nationales,

h) les articles 151 et 163 du traité CE, relatifs à la culture et à la recherche, sont de nature à permettre l'élaboration, dans ces domaines, de programmes communs en faveur des minorités, conformément à l'article 12 de la convention-cadre;

Mesures économiques et financières à venir

20. estime que l'Union devrait compléter l'action des États membres aux niveaux local, régionale et national par l'octroi de dotations appropriées:

- en faisant en sorte que les minorités puissent bénéficier plus facilement des Fonds structurels, du Fonds de cohésion, du Fonds social européen et de l'initiative communautaire EQUAL,

- en créant des projets pilotes et des réseaux de solidarité sur la base des articles susmentionnés des traités, ainsi qu'en prenant des initiatives avec les pays tiers d'où proviennent les minorités;

prie, à cet égard, les États membres de déléguer une partie de leurs pouvoirs décisionnels sur les Fonds structurels aux autorités régionales et locales, dans l'esprit de la politique de décentralisation conduite par l'Union;

Mesures d'exécution et mécanisme de retour d'information

21. se félicite des initiatives prises récemment par la Commission en ce domaine, notamment:

    - l'institution par le Président de la Commission d'un groupe de commissaires chargés des droits fondamentaux, appelé à contribuer d'une manière substantielle à la protection des minorités et à la lutte contre les discriminations,

    - l'institution d'un groupe interservices réunissant des représentants de 14 services différents de la Commission;

22. est d'avis que, en vertu du principe de subsidiarité, les représentants des minorités et les institutions locales, régionales, nationales et européennes doivent entretenir une étroite collaboration; estime que cette collaboration devrait reposer sur:

    - une analyse précise des performances, en sorte de pouvoir établir si les actions entreprises répondent aux objectifs préalablement définis,

    - la méthode ouverte de coordination, consistant à réunir diverses autorités des États membres et des représentants des institutions européennes;

23. juge de la plus haute importance que l'Agence européenne pour les droits fondamentaux devienne un outil efficace de coopération avec les institutions européennes, en étroite coordination avec les institutions nationales chargées des droits fondamentaux; estime que l'Agence devrait examiner aussi les incidences des politiques exposées dans la présente résolution et faire rapport régulièrement au Parlement européen et aux parlements nationaux;

24. invite la Commission à engager l'examen de la mise en œuvre de la directive 2000/43/CE, en vue d'un renforcement des mesures antidiscriminations adoptées par l'Union européenne, et à organiser une grande conférence réunissant tous les acteurs concernés, notamment des responsables politiques et des représentants des institutions publiques sur les plans national, régional et local, ainsi que des ONG et des associations actives dans ce domaine;

25. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission ainsi qu'aux gouvernements et aux parlements des États membres et des pays candidats.