PARLEMENT EUROPÉEN

2004 *2009*

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

PROVISOIRE
2005/2191(INI)

27.3.2006

PROJET DE RAPPORT

sur une stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous
(2005/2191(INI))

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

Rapporteur: Tatjana Ždanoka

Rapporteur pour avis (*):
Claire Gibault, commission des droits de la femme et de l'égalité des genres

(*) Coopération renforcée entre commissions - Article 47 du règlement

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur une stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous (2005/2191(INI))

Le Parlement européen,

– vu l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne qui confère à la Communauté compétence pour prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,

– vu la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil, du 24 octobre 1995, relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données,

– vu la 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 la 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[1], qui interdisent toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,

– vu l'article 21, paragraphe 1, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, qui interdit toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle,

– vu les différents instruments juridiques adoptés dans le cadre des Nations unies et du Conseil de l'Europe, qui interdisent toute discrimination au regard des droits qu'ils garantissent, et notamment la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales,

– vu la communication de la Commission intitulée "Stratégie-cadre pour la non-discrimination et l'égalité des chances pour tous" (COM(2005)0224),

– vu le rapport annuel préparé par le réseau d'experts en droits fondamentaux pour l'année 2004 et son rapport thématique sur les minorités, publié au cours de la même année,

– vu l'article 45 de son règlement,

– vu le rapport de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures et l'avis de la commission des droits de la femme et de l'égalité des genres (A6-0000/2006),

[1] JO L 303 du 2.12.2000, p. 16.

A. considérant que lutte contre la discrimination constitue un maillon essentiel de toute politique d'intégration, elle-même garante de la cohésion sociale, et un instrument indispensable dans la lutte contre l'exclusion,

B. considérant que la discrimination résulte, dans une large mesure, d'une méconnaissance et, partant, d'une peur de l'autre, et qu'il s'agirait dès lors de traiter le problème à la racine, par des actions ciblées visant à promouvoir, dès le plus jeune âge, la tolérance et la diversité; rappelant que dans ce contexte, les programmes Socrates, Leonardo et Jeunesse peuvent jouer un rôle déterminant,

C. considérant que l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes déclare que la diffusion par les pouvoirs publics nationaux d'informations pratiques concernant la non-discrimination au plan national reste limitée et doit être élargie aux groupes cibles ainsi qu'aux organisations qui les soutiennent; considérant que les gouvernements doivent davantage reconnaître le fait que la société civile peut être un partenaire effectif dans la lutte contre la discrimination raciale et qu'ils devraient soutenir tout objectif politique visant à empêcher toute discrimination,

D. considérant que l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux, incorporé à l'article II-81 du traité constitutionnel, revêt une portée plus vaste que l'article 13 du traité CE, en ce qu'il mentionne des motifs de discrimination sur lesquels celui-ci fait l'impasse, en l'occurrence la couleur, les origines sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune et la naissance ; regrettant d'autant plus que cette conception plus étendue ne trouve pas de traduction juridiquement contraignante dans les faits,

E. considérant, comme le rappelait récemment le réseau d'experts, que lors de la mise en œuvre des instruments législatifs adoptés sur la base de l'article 13 du traité CE, les États membres devraient néanmoins respecter les droits fondamentaux consacrés par les principes généraux de la législation communautaire, y compris les droits, libertés et principes mentionnés dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

F. conscient de ce qu'en accordant à certains types de discriminations un traitement préférentiel sur le plan législatif, l'on établit une sorte de hiérarchisation des motifs de discrimination qui n'a pas lieu d'être,

G. rappelant qu'il existe différentes manières d'appréhender la notion de discrimination, selon que l'on se place sur un plan individuel ou sur un plan collectif, et que la défense des droits des citoyens en tant qu'individus n'implique pas les mêmes mesures que la défense des intérêts de groupes d'individus,

H. considérant que l'action positive est un instrument destiné à promouvoir une représentation équilibrée de toutes les catégories de la population dans des secteurs et à des niveaux où il est essentiel que l'ensemble de la population soit représentée de manière équitable ; soulignant que cette notion ne doit pas être confinée au secteur de l'emploi, et qu'elle doit aller au-delà de l'égalité entre les sexes,

I. conscient de ce que pour effacer d'anciennes injustices ou discriminations, il peut s'avérer nécessaire de recourir provisoirement à des mesures positives, qui relèvent d'une conception "proactive" de la notion de justice, et peuvent prendre des formes très diverses; rappelant que l'établissement de quotas doit être considéré comme une mesure extrême, qui ne peut être appliquée que conformément à la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés européennes, en respectant le critère de proportionnalité,

J. considérant que pour certains groupes de la société particulièrement défavorisés, comme les Roms, ou lésés dans leurs droits, comme les non-citoyens, l'adoption de mesures positives, voire d'une législation spécifique, est indispensable si l'on veut parvenir à leur garantir une participation effective à la vie en société, et notamment à la vie politique, de manière à ce qu'ils puissent influer sur les décisions qui les concernent,

K. attirant l'attention sur le fait que dans certains États membres, le confinement des enfants roms dans des classes spéciales ou dans des établissements réservés aux handicapés mentaux s'apparente à une forme de ségrégation raciale et qu'une politique de déségrégration s'impose d'urgence,

L. considérant que le Comité consultatif de la Convention-cadre encourage l'introduction de mesures positives en faveur des membres de minorités particulièrement défavorisées,

M. considérant que le Comité des droits économiques, sociaux et culturels de l'ONU considère qu'il est fait obligation aux États membres parties au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels d'accorder un traitement préférentiel adapté aux personnes invalides en vue de parvenir aux objectifs de pleine participation et d'égalité dans la société pour toutes les personnes atteintes,

N. considérant que l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes rappelle que l'étendue et la nature véritables du problème du racisme restent difficiles à mesurer, étant donné l'absence ou l'inefficacité des collectes de données officielles et officieuses dans de nombreux États membres,

O. considérant que l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes souligne, en l'absence de statistiques officielles sur les origines ethniques et nationales et sur la religion, qu'il sera vraiment malaisé de se faire une idée de la discrimination et de la réussite des politiques dirigées contre elles; l'absence de données statistiques suffisantes pour illustrer et évaluer le phénomène de la discrimination rend impossible la mise sur pied d'une stratégie de non-discrimination fondée notamment sur des actions positives en faveur de tels groupes,

P. rappelant que le traitement de données à caractère personnel est régi, au niveau communautaire, par la directive 95/46/CE et que, comme l'a souligné le réseau d'experts, il n'y a pas d'antinomie entre la protection des données personnelles et le contrôle de la discrimination par des moyens statistiques, dans la mesure où l'objectif d'un tel contrôle est d'avoir une meilleure compréhension de la sur- ou de la sous-représentation de certains groupes, dans certains secteurs spécifiques ou à certains niveaux et d'en mesurer les progrès, en vue d'identifier la nécessité d'agir et de déterminer l'action à mener la plus efficace,

Q. considérant que pour détecter des discriminations indirectes, explicitement interdites par la législation communautaire, il est nécessaire de pouvoir s'appuyer sur des données statistiques fiables, notamment sur certains groupes dotés de caractéristiques propres; que si l'on ne dispose pas de statistiques, l'on prive de facto les victimes potentielles d'une discrimination indirecte d'un outil essentiel à la reconnaissance de leurs droits,

R. soulignant que l'interprétation des éléments permettant de conclure éventuellement à l'existence d'une discrimination directe ou indirecte s'effectue conformément au droit national, ou aux pratiques nationales et que, dans l'état actuel des choses, le recours à des données statistiques comme élément de preuve aux fins d'établir une discrimination indirecte est laissée à l'appréciation des Etats membres, ce qui entraîne non seulement une certaine disparité, mais également l'impossibilité, dans les Etats où cette pratique n'est pas reconnue, de dénoncer certaines formes de discriminations indirectes,

Considérations générales

1. estime que, au-delà des instruments législatifs et des voies de recours, la lutte contre la discrimination doit nécessairement s'appuyer sur une prise de conscience des retombées sociales, mais également économiques, de ce phénomène, laquelle doit être relayée par les ONG, que les États membres devraient associer étroitement à leur politique de lutte contre la discrimination;

2. est d'avis qu'il s'agirait de collecter les bonnes pratiques mises en œuvre dans les États Membres en matière de lutte contre la discrimination et d'en assurer la diffusion ; que, dans ce contexte, il serait utile de renforcer le réseau des instances nationales chargées de la lutte contre la discrimination (Equinet) et d'encourager tous les États membres à y participer ; que cette tâche de collecte et de diffusion de l'information, de coordination et d'impulsion pourrait être confiée à terme à l'Agence pour les droits fondamentaux;

3. salue l'initiative prise par la Commission de lancer en 2007 une Année européenne de l'égalité des chances, et souhaite que celle-ci contribue à une prise de conscience à l'égard des divers types de discrimination, des discriminations multiples, ainsi qu'à une meilleure connaissance des voies de recours; souhaiterait néanmoins qu'à l'avenir de telles initiatives soient préparées avec davantage d'anticipation;

4. insiste pour que, dans le contrôle systématique et rigoureux qu'elle s'engage à faire de la compatibilité de ses actes législatifs et réglementaires avec la Charte des droits fondamentaux, la Commission s'attache tout particulièrement à détecter toute discrimination, directe mais surtout indirecte, qui pourrait en résulter pour diverses catégories de personnes; pense que l'Agence pour les droits fondamentaux devrait être associée étroitement aux études d'impact menées dans ce cadre;

5. estime, comme la Commission, que pour porter remède à des inégalités flagrantes revêtant un caractère "endémique", ou "structurel" , voire "culturel" et donc rétablir un équilibre gravement compromis, il peut s'avérer nécessaire, dans certains cas, de déroger provisoirement à une conception de l'égalité axée sur l'individu, au profit d'une " justice distributive" axée, elle, sur le groupe, et ce, en adoptant des mesures dites "positives";

6. souligne que les notions d' "action positive", ou d' "égalité affirmative", ou encore de "justice distributive" recouvrent une même réalité, qui trouve son point de départ dans la reconnaissance que dans certains cas une lutte effective contre la discrimination présuppose une intervention active de la part des autorités pour rétablir un équilibre gravement compromis; insiste sur le fait que ce type d'intervention ne doit pas être assimilé à une forme de discrimination, même "positive", et que le concept d'action positive ne saurait être réduit à une idée de quota; rappelle que ces actions peuvent en effet se concrétiser sous les formes les plus diverses, telles que la garantie d'entretiens d'embauche, l'accès prioritaire à certaines formations donnant accès à des professions où certaines catégories sont sous-représentées, la diffusion d'offres d'emplois prioritairement vers certaines communautés, ou encore la prise en compte de l'expérience professionnelle au lieu des seuls diplômes;

7. rappelle que le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à l'un des motifs de discrimination repris à l'article 13 du traité CE et insiste sur le fait que ces mesures spécifiques doivent s'étendre à tous les secteurs où l'on constate de graves inégalités, qu'il s'agisse de l'éducation, du logement, de l'accès aux biens et services, ou d'autres domaines;

8. est conscient de ce que le taux peu élevé de représentation de certains groupes dans certaines catégories d'emplois peut avoir pour effet pervers de les décourager de s'efforcer d'acquérir les connaissances nécessaires pour accéder aux emplois concernés, ce qui induit un cercle vicieux; recommande dès lors vivement que soient créées les conditions devant permettre à toutes les catégories de personnes d'accéder à tous les types et les niveaux d'études et de formation, au besoin en adoptant des mesures positives pour permettre à des groupes défavorisés d'entrer dans des cycles scolaires, universitaires ou de formation professionnelle qui, sans cela, ne leur seraient pas accessibles;

9. souligne la nécessité de garantir aux migrants d'origine rom et aux non-citoyens l'égalité en matière de droits sociaux et politiques et invite les États membres et les pays candidats à élaborer une stratégie visant à accroître la participation des Roms et des non-citoyens aux élections, tant comme électeurs que comme candidats, et cela à tous les niveaux;

Collecte des données statistiques

10. estime que, loin de constituer un obstacle à la collecte de données relatives notamment à l'origine ethnique et à la religion, la directive 95/46/CE offre une protection nécessaire et souhaitable contre tout abus dans l'utilisation qui serait faite de données à caractère sensible relevées à des fins statistiques;

11. pense qu'il serait utile que le groupe Article 29 créé au titre de la directive 95/46/CE émette un avis visant à clarifier les dispositions de la directive susceptibles d'entraver l'établissement de données statistiques concernant certaines catégories de personnes, et à en assurer ainsi une interprétation uniforme dans l'ensemble des États membres;

12. attire l'attention sur le fait qu'une fois que des données à caractère personnel ont été rendues anonymes pour un usage statistique, les informations contenues dans de telles statistiques ne sont plus à considérer comme des données à caractère personnel ; rappelle

qu'il existe également des techniques fiables, qui respectent l'anonymat et sont utilisées traditionnellement dans les sciences sociales, qui devraient permettre l'établissement de statistiques basées sur des critères considérés comme sensibles;

13. note avec satisfaction que la Commission a l'intention d'élaborer, en coopération avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes, des outils statistiques destinés à évaluer les incidences de la discrimination; attend avec intérêt la publication du manuel sur la collecte des données annoncée pour 2006;

14. rappelle que la notion de discrimination indirecte est intrinsèquement liée à des critères quantitatifs, et qu'il est donc contre-productif d'empêcher le recensement de données statistiques relatives à certaines caractéristiques sous le couvert de la législation en matière de protection des données à caractère personnel, car sans cela, il devient impossible d'apporter la preuve de l'existence d'une discrimination indirecte;

15. estime que si l'on veut pouvoir lutter efficacement contre toutes formes de discriminations indirectes, et donc transposer correctement les directives communautaires en matière de discrimination qui les interdisent expressément, il est essentiel que soit autorisé l'apport de preuves basées sur des données statistiques;

16. demande aux États membres de développer leurs outils statistiques de manière à ce que l'on dispose de données relatives à l'emploi, au logement, à l'éducation et au revenu pour chacune des catégories de personnes susceptibles de subir une discrimination basée sur l'un des critères énumérés à l'article 13 du traité CE;

17. attire l'attention sur le fait que pour qu'une personne puisse bénéficier d'un traitement préférentiel en raison de son appartenance à un groupe protégé, il faut qu'elle puisse être identifiée comme telle, ce qui implique que l'on puisse disposer de données sensibles la concernant; rappelle que ces données doivent être traitées conformément notamment à la législation relative à la protection des données à caractère personnel et à l'article 3, paragraphe 1, de la convention-cadre sur la protection des minorités nationales;

Nécessité de compléter la législation

18. regrette vivement que la Commission n'envisage pas à ce stade d'élaborer une législation globale en matière de lutte contre la discrimination; demande instamment que soit présenté prochainement un nouvel instrument législatif reprenant l'ensemble des motifs de discrimination mentionnés à l'article 13 du traité CE, et ayant le même champ d'application que la directive 2000/43/CE;

19. invite les États membres à prendre dûment en compte, dans leur pratique législative, les divers motifs de discrimination repris à l'article 21 de la Charte, afin d'accorder à celle-ci une crédibilité, jusqu'ici affaiblie par son caractère juridiquement non contraignant;

20. encourage les États membres à souscrire sans réserve ou sans déclaration restrictive à certaines obligations en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme qui portent sur la non-discrimination et la protection des personnes appartenant à des minorités et à d'autres groupes vulnérables, et à honorer de telles obligations en toute bonne foi;

21. invite la Commission à remplir activement ses obligations en tant que gardienne des traités et à engager d'urgence des actions contre les États membres qui violent la législation communautaire interdisant la discrimination sur la base de l'article 13 du traité CE. Les nouveaux États membres qui n'ont pas transposé les directives antidiscriminations doivent faire l'objet de poursuites pour violation de la législation communautaire, tout comme les anciens États membres;

22. demande à la Commission, lors d'une prochaine refonte de la législation anti-discrimination, de se pencher tout particulièrement sur la problématique des discriminations multiples et sur celle de la ségrégation, assimilable à une forme de discrimination, et de revoir la notion de discrimination indirecte en autorisant explicitement la preuve basée sur les statistiques;

23. invite le Conseil à adopter la proposition de la Commission relative à une décision-cadre du Conseil sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, qui envisage de créer un cadre pour sanctionner la violence raciste et xénophobe en la qualifiant d'infraction pénale, étant donné qu'une telle décision contribuerait à développer les collectes de données qui sont nécessaires en matière de violence et de criminalité raciste sur tout le territoire de l'Union européenne;

o

o o

24. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.