

Discrimination

Au niveau le plus basique, est une discrimination toute violation du principe d'égalité. En général, la différence de traitement se produit à l'égard d'un individu porteur de caractéristiques stigmatisées socialement, et les populations étrangères ou issues de l'immigration sont parmi les premières concernées. Selon les nations, les moyens de concevoir le principe même d'égalité, puis d'assurer l'égalité entre les individus peuvent différer.

De manière générale existe un fossé important entre les législations qui interdisent la discrimination sur motifs de race et d'origine ethnique et des pratiques discriminatoires parfois répandues.

Les législations nationales sont de plus en plus homogènes du fait de la transposition des directives communautaires dans les droits nationaux.

Union Européenne

Après avoir légiféré en 1977 sur la discrimination sexiste, la législation européenne a étendu en 1998 l'application de la lutte antidiscrimination à tous les mobiles attestés, dont en particulier "la race et l'origine ethnique" (nouvel article 13 introduit par le traité d'Amsterdam dans le Traité instituant la Communauté européenne). La Commission européenne a soumis aux États membres de l'Union deux directives européennes ainsi qu'un programme d'action communautaire contre les discriminations. Les trois volets de ce "paquet antidiscrimination" ont été adoptés par le Conseil de l'Union européenne en 2000.

Définitions de l'"égalité de traitement" et de la "discrimination"

La première directive (dite "directive RACE") considère que "le principe de l'égalité de traitement est défini par l'absence de toute discrimination directe ou indirecte." (art. 2)

Ces deux formes de discriminations sont définies :

"a- une discrimination directe se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;
b- une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires."

Lorsqu'une règle ou une pratique apparaît neutre, mais qu'elle se révèle discriminatoire dans les effets provoqués, alors la discrimination est indirecte.

La seconde directive du "paquet antidiscrimination" (dite "directive EMPLOI") a pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination dans les domaines de l'emploi et du travail. (CEDIEY 2002)

Définition de l'"action positive"

"Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, 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 la race ou à l'origine ethnique." (art. 5)

L'UE autorise l'action positive dès lors qu'elle prend la forme de mesures qui sont spécifiques, bénéfiques, pour des publics classiquement discriminés, et qui se donnent soit pour objet de prévenir ou de compenser les désavantages causés par la discrimination, soit pour objectif de garantir "une pleine égalité dans la pratique".

Cette conception de l'égalité tend à s'adapter aux réalités concrètes : à situations identiques, règle identique ; à situations différentes, règles différentes. Cette conception de l'égalité ("égalité réelle") se distingue de l'"égalité formelle", par exemple appliquée en France (l'uniformité de la loi est censée garantir l'égalité de traitement des individus). (CEDIEY 2002)

Royaume-Uni : La lutte contre les discriminations raciales, principal instrument de la politique d'intégration

racial - ethnic discrimination, positive action, affirmative action

Le Royaume-Uni a été l'un des premiers États membres de l'UE à mettre en place une législation contre la discrimination raciale, et le cadre législatif britannique reste le plus important parmi les États membres. Une série de Race Relations Acts (1965, 1968, 1976, et en 1997 le Race Relations Northern Ireland Order) a cherché à assurer l'égalité des opportunités entre les populations immigrantes et les nationaux britanniques. Le Race Relations Act (RRA) de 1976 (amendé en 2000), principal instrument de ce dispositif, interdit la discrimination pour des motifs raciaux, définis comme liés à "la couleur, la race, la nationalité, ou l'origine ethnique ou nationale". Au titre de cette loi, toute discrimination tant directe qu'indirecte dans le recrutement et l'emploi est illégale.

Mais les instruments de la politique d'"*affirmative action*" ne sont utilisés qu'en fonction des besoins, et ne correspondent pas à une véritable politique nationale. La législation permet l'action positive dans un certain nombre de cas : quand un groupe ethnique est sous-représenté dans un contexte de travail, et pour remettre en cause des logiques d'exclusion durable dans certains types d'emplois.

La lutte contre les discriminations relève de la responsabilité du gouvernement national, mais les administrations publiques locales jouent un rôle important dans l'amélioration de la situation des immigrants et des minorités.

L'égalité des minorités ethniques est de plus en plus considérée par les décideurs politiques comme un aspect essentiel de la question de l'égalité des chances.

La loi a également mis en place la Commission pour l'égalité entre les races (CRE), qui a pour mission d'œuvrer pour supprimer la discrimination, de promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre personnes de différentes races, et de contrôler la mise en œuvre de la loi. Il existe toute une série de mesures d'information et d'orientation à l'intention des employeurs adoptant des politiques d'égalité raciale. S'il n'existe pas de preuves absolues de l'impact de ces initiatives, une étude menée en 1993-1994 par le CRE indique que 90 % des entreprises de plus de 7 000 salariés ont une politique d'égalité ethnique. Cette législation ne peut enrayer les pratiques discriminatoires quotidiennes. Des statistiques récentes montrent qu'environ 2 000 infractions à la loi sont enregistrées chaque année auprès des tribunaux du travail, l'employeur étant condamné dans 6 à 10 % des cas.

En septembre 1998, le gouvernement a mis en place d'un nouvel organisme consultatif (le Forum pour l'emploi et l'éducation des minorités ethniques) constitué essentiellement de membres éminents des minorités ethniques et de leurs organisations représentatives, de même que de représentants des partenaires sociaux. Il a pour mission de conseiller le gouvernement en matière d'amélioration des possibilités d'emploi pour les minorités noire et asiatique.

France : L'égalité comme valeur centrale, et l'uniformité de la loi, la neutralité de l'espace public et le refus des communautés comme moyen de l'assurer

discrimination, discrimination positive

La notion d'égalité des individus est sans doute le principe central de la République française (DUMONT 1991). La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 ainsi que la Constitution de 1958 commencent par le principe d'égalité. Ce principe permet l'unicité et l'indivisibilité du corps national, et va de pair avec une méfiance envers l'affirmation publique de la différence, considérée comme pourvoyeuse d'inégalité.

La tradition juridique française considère que l'égalité est pour l'essentiel assurée par l'uniformité de la loi. La règle de droit est réputée satisfaire le principe d'égalité, a priori, dès lors qu'elle est la même pour tous. Cette conception a été appelée celle de l'"égalité formelle" ou "abstraite", par opposition à l'"égalité réelle" ou "concrète", qui signifie l'adaptation de la loi aux situations concrètes. On a du mal à considérer, en France, que l'application d'une règle uniforme à des situations différentes puisse violer le principe d'égalité, ce qui est pourtant parfois le cas.

Par ailleurs, ce qui en France tient lieu d'action positive est une politique compensatoire des inégalités par l'État-providence, dont les critères ne reposent pas sur l'appartenance ethnique (BORDET et alii 2000). Par exemple, les dispositifs et mesures de lutte contre le chômage

ne visent pas les immigrés comme population spécifique, mais ils peuvent les concerner en tant que publics "défavorisés", comme les chômeurs de longue durée, les handicapés ou les jeunes sans qualification. C'est en fonction de tels critères que sont déterminées des "zones prioritaires".

Ce que les textes de l'UE appellent "action positive" est appelé en France "discrimination positive", terme à connotation péjorative qui sous-entend que l'action positive repose sur les principes de discrimination et de remise en cause du principe d'égalité (formelle).

Les acteurs des politiques d'intégration sont très largement hostiles au principe de l'action positive : l'identification de groupes cibles d'actions positives conduirait, pense-t-on, à stigmatiser davantage ces groupes. L'instrumentalisation des critères de discrimination à partir de l'origine d'un groupe reprendrait la logique de la discrimination raciste (BORDET et alii 2000). On pense également que l'action positive ouvre la voie à la reconnaissance des "identités", du "multiculturalisme", d'un "droit des groupes" et finalement à une politique "communautariste".

La reconnaissance officielle et juridique des discriminations a été tardive en France (rapport public du Conseil d'État en 1996 "Sur le principe d'égalité"). Elle a été réalisée d'une

part du fait de la transposition de la législation européenne dans la législation nationale, et de l'autre en raison de l'importance de la discrimination dans les faits. Les acteurs y voient en général un symptôme d'ethnisation du lien social.

Par la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, le Parlement français a transposé dans le corps juridique national l'ensemble des motifs prohibés par le législateur européen. Des critères entièrement nouveaux

sont maintenant également prohibés : l'apparence physique, et le patronyme. Cette loi consacre aussi le cadre législatif du service téléphonique national "114", créé en 2000. Le numéro 114 a pour objet de recueillir les appels des personnes estimant avoir été victimes ou témoins de discriminations raciales. Les Commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC), assurent dans chaque département le suivi et le traitement, judiciaire si nécessaire, des cas de discrimination signalés par le biais du "114". (CEDYE 2002)

Allemagne : Une législation qui vise à l'égalité formelle et l'égalité réelle

Diskriminierung

L'Allemagne n'a pas encore de législation spécifique explicite concernant la discrimination raciale et ethnique, mais dispose d'un ensemble de textes qui assurent l'égalité devant la loi. La Loi Fondamentale énonce que "personne ne doit être désavantagé ou favorisé en raison de son sexe, de ses liens de parenté, de sa race, de sa langue, de son origine, de ses croyances, de sa religion, ou de ses opinions

politiques" (art. 3.3). La question du racisme en Allemagne est particulièrement sensible.

En Allemagne, la conception de l'égalité permet de tenir compte à la fois de l'"égalité formelle" et de l'"égalité réelle". Un juge par exemple peut contraindre l'administration, au nom du principe d'égalité, à traiter différemment des situations différentes, dans le but de rétablir une égalité réelle. Plusieurs Länder reprennent dans leurs constitutions l'énoncé du principe d'égalité formelle.

Belgique : Des politiques généralistes

discrimination, action positive

Si pendant longtemps on n'a pas parlé de discrimination, ce n'est pas seulement en raison du fait que ce thème n'était pas encore à l'ordre du jour de l'UE. Selon certains auteurs, c'est d'une part qu'"il était aussi convenu qu'il n'existait pas d'égalité entre les Belges et les immigrés en raison même du statut et du rôle de ces derniers" (REA 2002) ; de l'autre, sur le plan des représentations politiques, la Belgique a été longtemps influencée par les écrits français, où la discrimination ne se pose pas par principe.

Dans les années quatre-vingt-dix, les politiques publiques en matière d'intégration des immigrés en Belgique, tant en Flandre que du côté francophone, ont recherché l'intégration des immigrés à travers la lutte contre l'exclusion sociale.

La question de la discrimination raciale est apparue très récemment. De nombreuses études ont montré que les immigrés et leurs descendants subissent des discriminations spécifiques auxquelles les politiques généralistes ne savent répondre. L'ampleur des discriminations a été établie également par l'enregistrement de plaintes, notamment par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Les principaux domaines de discrimination sont l'école, l'emploi et le domaine pénal.

La législation belge en matière de lutte contre les discriminations est jugée relativement satisfaisante, et

plusieurs textes fondamentaux énoncent le principe de l'égalité devant la loi. La Loi du 30 juillet 1981 pour la prévention du racisme et de la xénophobie prohibe la discrimination sur des motifs raciaux et d'origine ethnique. Sa portée effective reste peu importante. Elle a été complétée par des textes juridiques. Le Centre pour l'Égalité des Chances et la lutte contre le Racisme a été mis en place en février 1993. Le 17 mars 2000, le gouvernement a adopté un "plan de lutte contre le racisme et les autres formes de discrimination". Pour autant, la politique lutte contre la discrimination raciale fait particulièrement défaut, mais est un axe que certains responsables politiques voudraient voir émerger.

La lutte contre les discriminations, assortie d'une politique d'égalité des chances, a été engagée en Flandre. Un accord a été conclu en Flandre sur les "Engagements du gouvernement flamand et des partenaires sociaux flamands en matière d'emploi des immigrés" (8.6.1998). Son objectif explicite est de parvenir à une présence équilibrée des immigrés sur le marché de l'emploi, tant public que privé, à tous les niveaux. Un plan d'action concret assorti d'objectifs quantifiables est établi chaque année. Le décret régional flamand institue la notion d'action positive comme un outil pour promouvoir l'intégration des personnes concernées par le décret.

Pays-Bas : Les politiques préférentielles (dont la discrimination positive) sont des outils de l'intégration

discriminatie (discrimination), *positieve actie* (action positive)

C'est au milieu des années quatre-vingt que des auteurs commencent à débattre des expériences britanniques et américaines d'action positive pour les minorités ethniques, en envisageant les risques d'une telle politique.

Parallèlement, des municipalités (Amsterdam et Rotterdam en 1985, puis Utrecht) introduisent des programmes d'action positive envers les minorités.

En 1987, le gouvernement présente un plan national pour accroître la part des minorités ethniques dans les institutions gouvernementales (Plan EMO, prolongé avec le Plan EMO II).

De 1990 à 1994, des expérimentations sont également menées au niveau tant local que des branches professionnelles. En 1994, le principe des politiques préférentielles (dont l'affirmative action) envers les minorités ethniques est introduit dans la législation et appliqué au niveau national.

Aux Pays-Bas, les mesures préférentielles s'intègrent dans la philosophie et le cadre de l'État-providence : leur justification est l'élimination des désavantages subis par certains groupes dans la société. Les mesures sont temporaires, utilisent comme instrument le traitement différencié des populations et l'usage de quotas. La conception néerlandaise de l'égalité n'est pas seulement celle de l'"égalité formelle" ou de principe ; elle s'étend aussi à l'"égalité réelle" : "Tous ceux qui se trouvent aux Pays-Bas sont, dans des cas égaux, traités de façon égale" (Art. 1er de la Constitution).

La loi du 2 mars 1994 sur l'égalité de traitement, qui s'applique à tous les domaines de la vie sociale, interdit toute différence de traitement, directe ou indirecte, fondée sur la religion, les convictions personnelles, les opinions politiques, la race, le sexe, la nationalité, l'orientation sexuelle ou l'état civil. L'article 2.3 de cette loi permet l'action

positive. Les victimes de discriminations peuvent s'adresser à la Commission pour l'égalité de traitement, organisme indépendant institué par la loi de 1994. Cette dernière, lorsqu'elle estime la demande fondée, mène une enquête et dispose pour cela de larges pouvoirs. Les conclusions de la commission sont généralement suivies (NIESEN et CHOPIN 2002).

La méthode du "*testing*" est la plus fréquemment utilisée pour démontrer la discrimination directe. La discrimination indirecte est beaucoup difficile à prouver.

La même année 1994, la loi WBEAA (Acte sur l'Égalité dans le domaine de l'Emploi), oblige les entreprises employant 35 personnes ou plus à recruter une proportion de travailleurs immigrés égale à la proportion d'immigrés vivant dans la région où l'entreprise est implantée. La loi a été appliquée de manière partielle. La loi WBEAA a été remplacée par la loi dite SAMEN (Loi Pour la Promotion de l'Emploi des Minorités), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1998 et applicable jusqu'à fin 2003.

Les résultats empiriques des politiques préférentielles sont difficiles à mesurer. La réussite est plus importante dans le secteur administratif que dans le secteur privé.

Suède : L'institution (et le terme) de l'"Ombudsman" ont été repris dans les pays scandinaves

etnisk diskriminering (discrimination ethnique),
positiv särbehandling, aktiva åtgärder (action positive),

La Suède est très attachée au principe d'égalité de traitement. Le principe de l'égalité devant la loi figure dans les textes de la Constitution (chapitre II et XV) et dans les lois. En 1986, la Suède a adopté l'Acte sur la Discrimination au Travail et a créé un "*Ombudsman*" contre la discrimination ethnique (*Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*). La mission de cette institution indépendante est de lutter contre la discrimination ethnique tant au travail (il a supervisé la mise en œuvre de la Loi portant sur la Discrimination au Travail), que dans les autres domaines de la vie collective. Elle est chargée d'examiner les plaintes des citoyens.

Des mesures gouvernementales contre les discriminations ont été introduites en 1990 en 1994 et en 1999. Au 1^{er} juillet 1994, un amendement a renforcé la loi de 1986 ;

les attributions de l'*Ombudsman* concernant les discriminations à l'emploi ont été étendues par la loi de 1999.

L'*Ombudsman* a également traité des cas de discriminations dans la restauration, le système éducatif, le marché du logement. Durant l'année 1998, environ 900-1 000 plaintes ont été suivies.

les pouvoirs de l'*Ombudsman* vont être accrus de manière sensible en 2003, quand l'application de la directive européenne concernant les discriminations ethniques et raciales amènera à amender la législation actuelle.

Une loi sur la lutte contre les discriminations pour motifs, entre autres, de race, d'origine ethnique, de croyance religieuse est entrée en vigueur en 1999 (NIESEN et CHOPIN 2002). Un plan gouvernemental contre le racisme, la xénophobie, l'homophobie et la discrimination a été adopté en février 2001.

Italie : Une législation récente contre les discriminations ethniques, qui n'a pas encore d'effets

discriminazioni,

La Constitution ainsi que les textes juridiques garantissent le principe d'égalité. L'article 3 de la Constitution de 1948 établit que tous les citoyens "sont égaux devant la loi, sans distinction de sexe, de race, de langue, de religion, d'opinion politique, ou de condition sociale ou personnelle". La Loi sur les travailleurs de 1970 contient des mesures antidiscriminatoires dans son article 15. D'autres mesures plus récentes visent à lutter contre le racisme (loi 205 de 1993 contre l'incitation à la haine raciale) et contre les discriminations à caractère ethnique (loi du 31.12.1996 sur la protection des données relatives à l'origine ethnique, raciale ou religieuse). Les immigrés en situation régulière bénéficient des mêmes droits civils et sociaux que les citoyens italiens, alors que les immigrés en situation

irrégulière bénéficient des droits fondamentaux.

Comme dans les pays du Sud de l'Europe, la question des discriminations n'a été abordée que très récemment par le débat scientifique et par les acteurs de l'intégration, après l'adoption par les instances européennes de législations en la matière.

Dans le système juridique italien, le cadre principal de l'application du principe d'égalité est dans le chapitre IV du décret 286 de juillet 1998, qui réordonne dans un "Acte unique" l'ensemble des dispositions concernant l'immigration. La loi comprend une définition de la discrimination, qui prend en compte la notion de discrimination indirecte, et qui s'applique aussi bien aux étrangers qu'aux Italiens. (NIESEN et CHOPIN 2002)

Néanmoins, la législation actuelle a peu d'effet contre les discriminations.