

# **Discriminations raciales en Irlande du Nord**

## **La réponse législative et son impact**

Sheila Rogers

*Direction des régions et des communautés  
Commission pour l'égalité raciale - Londres*

### Introduction

Pour la première fois en 1997, il a été octroyé aux communautés noires et aux minorités ethniques d'Irlande du Nord une protection légale contre les discriminations « raciales ». Durant les cinq dernières années, nous avons appris beaucoup sur le vécu de ces individus et sur les difficultés qu'ils rencontrent au quotidien. Le présent article propose un bilan de la situation des communautés noires et des minorités ethniques en Irlande du Nord et de la discrimination en matière d'emploi, en s'attachant tout particulièrement aux mécanismes législatifs et structurels qui ont été mis en place pour combattre les discriminations « raciales » au niveau individuel ou institutionnel.

### Les communautés noires et les minorités ethniques d'Irlande du Nord

La proportion d'individus appartenant aux « minorités ethniques ou noires » est évaluée à 1,5 % de la population globale d'Irlande du Nord. Des statistiques précises ne seront disponibles qu'après la divulgation des résultats du dernier recensement. Les Chinois constituent la « minorité ethnique » la plus importante, mais on trouve aussi, entre autres, des Hindous, des Pakistanais, des Africains, des Bangladeshis, des Sud-Américains et des gens du voyage de nationalité irlandaise (*Irish Travelers*).

Les gens du voyage de nationalité irlandaise, dont on estime la population entre 1 400 et 1 600 personnes, sont des autochtones irlandais. La communauté des gens du voyage est

généralement considérée comme la plus marginalisée de toutes les « minorités ethniques ou noires » ; elle est exposée au racisme, aux préjugés et à l'hostilité de la population. Les caractéristiques majeures de l'existence des gens du voyage sont les suivantes : 92% d'entre eux n'ont aucun diplôme de l'enseignement secondaire ; les taux d'analphabétisme sont élevés ; le taux de mortalité des enfants de moins de 10 ans est 10 fois plus élevé que chez les enfants sédentaires blancs ; seuls 10% des gens du voyage ont plus de 40 ans ; 1% seulement ont plus de 65 ans avec une espérance de vie de 11 à 15 ans plus basse que celle de la population dans son ensemble ; nombreux sont ceux qui n'ont pas accès à des installations sanitaires adéquates, à l'électricité ou à l'eau courante et ils ne sont qu'autour de 11% à occuper un emploi rémunéré<sup>1</sup>.

Une étude de la situation économique des gens du voyage, réalisée à Belfast en 1998<sup>2</sup>, a montré qu'elle pouvait être redynamisée, à condition de traiter les différents aspects des problèmes rencontrés aujourd'hui au sein d'une approche globalisante. Toute approche de ce type devra comporter également des dispositifs efficaces pour combattre l'hostilité de la communauté sédentaire blanche à l'égard des gens du voyage. Des travaux de recherche sur les attitudes et les préjugés racistes en Irlande du Nord<sup>3</sup> révèlent l'existence des opinions suivantes à l'encontre de la communauté des gens du voyage :

- 40% des gens n'approuvent pas le mode de vie nomade ;
- 45% n'acceptent pas les gens du voyage comme citoyens d'Irlande du Nord ;
- 66% accepteraient avec réticence les gens du voyage comme collègues ;
- 70% refuseraient les gens du voyage comme amis intimes ;
- 78% refuseraient d'avoir des gens du voyage comme proches parents.

Les autres « minorités ethniques ou noires » ont un vécu du marché du travail marqué par la ségrégation, des perspectives limitées, la méfiance, et l'isolement. Comme le montrent les travaux réalisés par Connolly et Keenan en 2000, la plupart des membres de la communauté chinoise sont employés dans la restauration et considèrent qu'en règle générale, c'est la seule option qui leur soit proposée. Les membres de la communauté sud-asiatique, par peur des discriminations dans les emplois classiques, ont tendance à choisir le statut de travailleur indépendant, tandis que l'isolement et les préjugés dans la vie professionnelle sont le lot quotidien des Africains<sup>4</sup>.

Si ces expériences et ces appréhensions sont représentatives de la vie quotidienne des membres des communautés noires et des minorités ethniques vivant en Irlande du Nord, on peut se demander quelle a été la réponse des autorités en matière de protection des individus, d'élargissement de leur éventail de choix, et de lutte contre le racisme. La section qui suit présente un aperçu du cadre législatif et structurel qui a été introduit pour combattre les discriminations « raciales », et pour promouvoir l'égalité des chances ainsi que de bonnes relations interraciales.

## Le cadre législatif

### ***La législation contre les discriminations***

En 1997 est apparue en Irlande du Nord une législation visant à protéger les individus des discriminations « raciales » sur le lieu de travail. L'« Arrêté sur les relations interraciales en Irlande du Nord » (*Race Relations (Northern Ireland) Order*) fut promulgué en août cette année-là, soit pas moins de vingt et un ans après le reste du Royaume-Uni. Le racisme n'était pas considéré comme un trait marquant de la vie en Irlande du Nord. La perpétuation de cette attitude explique la faiblesse, voire l'absence de pression politique pour la protection des communautés noires et des minorités ethniques contre les discriminations « raciales ». La réalité, cependant, était bien différente – le racisme et les discriminations « raciales » étaient bien présentes et ce, depuis de nombreuses années. L'extension de la protection légale à l'Irlande du Nord fut très tardive.

Avec l'« Arrêté sur les relations interraciales en Irlande du Nord », les discriminations deviennent illégales en matière d'emploi, de logement et d'éducation ainsi que lors de la fourniture de biens, de services, ou d'équipements. Les critères « raciaux » sont définis comme étant la couleur de la peau, la « race », la nationalité ainsi que les origines ethniques ou nationales. L'Arrêté identifie expressément les gens du voyage de nationalité irlandaise, dans les termes suivants [Article 5(2)(a)] :

*« la communauté appelée communément de cette façon [Irish Travelers] est formée d'individus qui se désignent eux-mêmes, et sont aussi désignés par les autres, comme des individus partageant une histoire, une culture, des traditions communes et, historiquement, un mode de vie nomade sur l'Ile [d'Irlande] »*

L'Arrêté concerne tous les employeurs, publics ou privés, quelle que soit leur taille. Il étend la protection à tous les aspects du travail et de la formation, dont le recrutement, la sélection, le niveau des salaires, l'avancement, les conditions contractuelles, la mutation, la formation, le licenciement, le chômage et le harcèlement raciste. En particulier, il rend illégales la discrimination, directe ou indirecte, ainsi que la rétorsion contre un individu.

La discrimination directe consiste à traiter une personne d'une manière moins favorable que les autres pour des motifs « raciaux » alors qu'elle se trouve dans des circonstances identiques ou similaires. Les discriminations indirectes apparaissent lorsqu'un employeur soumet tous ses employés à une exigence ou à une condition apparemment neutre, mais dont on constate que, pour un groupe particulier, seule une proportion anormalement restreinte de ses membres peut la remplir. Un individu de ce groupe subit alors un préjudice discriminatoire, sans pour autant que l'exigence ou la condition invoquée par l'employeur fasse référence à la couleur de peau, la race, la nationalité, l'origine ethnique ou nationale. Le fait, par exemple, qu'un employeur exige un niveau de maîtrise de la langue anglaise bien plus élevé que ne le requiert réellement le poste peut être considéré comme une mesure indirectement discriminatoire à l'encontre des employés dont l'anglais n'est pas la langue maternelle.

La rétorsion est aussi illégale. Il s'agit de cas où un individu est victime d'un traitement préjudiciable pour la raison qu'il ou elle a engagé des poursuites dans le cadre de la législation antidiscriminatoire, ou bien a témoigné dans de telles poursuites <sup>5</sup>.

### ***Obligations légales des autorités publiques***

L'article 75 du *Northern Ireland Act* de 1998 impose certaines obligations légales aux autorités publiques en matière d'égalité et de bonnes relations interraciales. Ces obligations requièrent de certaines collectivités publiques – dont les municipalités, les conseils de quartiers, les autorités sanitaires et chargées de l'éducation, les services gouvernementaux –, qu'elles « *apprécient à sa juste valeur la nécessité de promouvoir l'égalité des chances* » en faveur de certaines populations délaissées, dont les minorités « raciales ». Les autorités publiques doivent aussi « *apprécier à sa juste valeur le caractère souhaitable de la promotion de bonnes relations entre les individus de différents groupes raciaux* ». Ces obligations

publiques relèvent essentiellement du *mainstreaming*, défini dans un rapport du Conseil de l'Europe comme étant :

*« la (ré)organisation, l'amélioration, le développement et l'évaluation des politiques engagées, afin que (...) toute politique soit envisagée dans une perspective égalitaire, et ce, à tous les niveaux, à chaque étape, et par tous les agents impliqués d'ordinaire dans la décision politique »* <sup>6</sup>

Pour remplir ces obligations, les autorités publiques doivent, entre autres choses, examiner leurs politiques et leurs procédures, mettre en œuvre un plan pour l'égalité, évaluer la réalisation du principe d'égalité, identifier les effets pervers et ce qui peut être fait pour les atténuer. Tout au long de ce processus, il est attendu des établissements publics qu'ils travaillent en collaboration avec les groupes concernés. L'existence de ces obligations légales est encore très récente, mais il ne fait aucun doute que ce modèle a un potentiel considérable pour changer non seulement les pratiques des autorités publiques en matière d'emploi, mais aussi la manière dont elles servent les usagers <sup>7</sup>.

### Le racisme institutionnel

La notion de discrimination institutionnelle ou structurelle existe certes depuis de nombreuses années, mais elle a été remise à l'ordre du jour au Royaume-Uni avec la publication du rapport d'enquête sur la mort de l'adolescent londonien noir Stephen Lawrence, qui fut assassiné en 1993 <sup>8</sup>. Ce rapport, connu sous le nom de Rapport Macpherson, définit ainsi le racisme institutionnel :

*« L'échec collectif d'une organisation à fournir un service professionnel et approprié à certaines personnes, du fait de leur couleur, de leur culture ou de leur origine ethnique. Il se manifeste dans des processus, des attitudes et des comportements qui relèvent de la discrimination et se fondent sur l'ignorance, le manque de considération, des préjugés latents ou des stéréotypes racistes qui défavorisent les membres de minorités ethniques. »*

En réponse au Rapport Macpherson, le Royaume-Uni a révisé sa législation sur les relations interraciales afin de garantir que les collectivités publiques de tous les secteurs, comme la police par exemple, entrent dans le cadre de la législation. Cela représente une avancée

cruciale dans la lutte contre le racisme institutionnel. Cependant, aucun amendement de ce type n'a été apporté à la législation nord-irlandaise jusqu'à présent. Ainsi une fois de plus, l'Irlande du Nord est à la traîne du Royaume-Uni pour ce qui est de l'accessibilité des recours légaux pour les communautés noires et les minorités ethniques.

La Commission pour l'égalité (*Equality Commission*) doit publier un rapport en 2002 sur le racisme institutionnel en Irlande du Nord. Les premiers résultats suggèrent que ce concept n'est pas encore reconnu dans cette juridiction. Comme le remarque l'auteur :

*« Nous avons tendance à accrédi-ter cette image de peuple accueillant que véhicule notre folklore (...) Comme les travailleurs des minorités ethniques, qui sont en proportion insignifiante, ne nous manifestent aucun signe de mécontentement, nous supposons qu'ils sont satisfaits de leur sort (...) Il faut faire du racisme une priorité absolue, afin que les organisations puissent garantir l'égalité des chances, promouvoir la diversité et répondre aux besoins (...) Il faut qu'elles engagent des mesures pour changer leur culture organisationnelle afin de combattre le racisme institutionnel »<sup>9</sup>*

Tel est donc le contexte législatif et politique de l'égalité et de la lutte contre les discriminations en Irlande du Nord. Quels sont donc les structures et les mécanismes qui existent pour combattre les discriminations « raciales » ?

### Assurer l'égalité et combattre les discriminations

#### ***Commission de l'Irlande du Nord pour l'égalité***

L'« Arrêté de 1997 sur les relations interraciales (Irlande du Nord) » créa la Commission d'Irlande du Nord pour l'égalité raciale (*Commission for Racial Equality for Northern Ireland*), à laquelle incombe la charge de superviser la législation et :

- d'éliminer les discriminations « raciales »,
- de promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations interraciales, ainsi que
- de réviser la législation.

En octobre 1999 les fonctions et les responsabilités de cette commission étaient assumées par un nouvel organisme unique chargé de l'égalité, la Commission de l'Irlande du Nord pour

l'égalité (*Equality Commission for Northern Ireland*)<sup>10</sup>. La Commission pour l'égalité sera probablement reconnue à l'avenir comme l'organisme spécialisé demandé par la « Directive RACE » qui devra entrer en application dans toute l'Europe en 2003. Les actions de la Commission sont de différentes natures et comprennent : le conseil et le soutien aux victimes de discriminations, la recherche, le développement de codes de bonne conduite permettant d'assurer l'égalité « raciale », la réalisation d'enquêtes officielles, et la collaboration avec d'autres acteurs sur des sujets touchant à l'égalité au Royaume-Uni, en République d'Irlande et en Europe.

### ***L'aide aux plaignants***

La Commission d'Irlande du Nord pour l'égalité peut aider les individus qui estiment avoir subi une discrimination pour des motifs « raciaux ». Cependant, la Commission ne peut aider les individus que dans les cas prévus par la loi et chaque requête doit répondre à une série de critères, dont le fait que le cas soulève une question juridique ou bien est trop complexe pour que l'individu puisse le gérer seul. En la matière, la fonction de la Commission se limite à mettre à la disposition des individus un service de conseil et d'assistance juridiques. Il n'est pas de son ressort de décider du caractère illégal de la discrimination – ce qui relève de la compétence des conseils des prud'hommes et des tribunaux.

Depuis août 1997, plus de 600 demandes individuelles d'aide ont été enregistrées. A l'heure actuelle, un peu moins de la moitié des cas en instance sont des cas de discrimination dans le domaine de l'emploi, et le traitement des litiges particuliers a permis de faire avancer la lutte contre les discriminations « raciales » sur le lieu de travail. La plupart des plaintes sont réglées avant d'arriver devant le tribunal, la Commission s'efforçant, dans la négociation des termes de conciliation, d'apporter des changements dans l'organisation tout en prévoyant des réparations pour l'individu concerné – par exemple des compensations financières. Les termes de la conciliation peuvent inclure un engagement à réviser les méthodes de recrutement et de sélection afin de garantir l'égalité dans l'accès à l'emploi, la mise en place d'un programme de formation du personnel pour lutter contre le racisme, le lancement de mesures d'action positive, ou l'adaptation des dispositifs de contrôle pour y intégrer la dimension ethnique.

La Commission a eu à traiter des cas mettant en cause des méthodes de sélection et de recrutement ou concernant l'avancement, l'accès à la formation, le licenciement et le

harcèlement « racial ». La première décision prise en Irlande du Nord dans le cadre de « l'Arrêté sur les relations interraciales » concernait un employé sujet à des injures à cause de son origine nationale <sup>11</sup>. La Cour a déclaré que l'employeur n'avait pas engagé les actions requises pour mettre fin au comportement incriminé, alors que son employé l'avait mis au courant de la situation : l'employeur a été condamné à dédommager le plaignant.

Dernièrement, la Commission a réalisé une étude afin de déterminer dans quelle mesure les membres des groupes ethniques minoritaires ou noirs avaient effectivement recours au conseil et à l'assistance que leur proposait la loi pour la défense de leurs droits. Cette étude montre que les individus trouvent les procédures légales trop complexes et d'un abord difficile, que le fossé séparant la Commission de la population doit être comblé par des projets allant à la rencontre des populations, et enfin qu'il convient de publier des fascicules de conseil et d'information dans des formats et des langues qui répondent aux besoins des intéressés <sup>12</sup>. En vue de répondre à ces problèmes, un projet pilote a été lancé pour mettre à la disposition de la population les services d'avocats. Ce projet prévoit que des avocats professionnels serviront de lien entre les individus et la Commission. Au moment de la rédaction du présent article, le projet en est au stade de la recherche de financement.

### ***La lutte contre le racisme institutionnel***

Comme le souligne la définition du Rapport Macpherson, le racisme institutionnel peut être involontaire et véhiculé par l'organisation à son insu, mais ses effets n'en demeurent pas moins considérables. Certaines procédures structurelles du système peuvent nuire à l'égalité des chances et être source de discriminations illégales. La lutte contre le racisme institutionnel passe par l'analyse des procédures, des politiques et des systèmes ainsi que par l'identification de la manière dont ils sont susceptibles de défavoriser les employés et les candidats à l'emploi des communautés noires ou des minorités ethniques. Quelles actions convient-il donc d'entreprendre à cet égard ?

Le cadre défini par l'article 75 du *Northern Ireland Act* sur la mise en place de projets de promotion et d'évaluation de l'égalité est un modèle qui peut être utilisé par une organisation pour faire le point sur ses propres politiques, pratiques et procédures. Parmi les éléments-clés d'un tel audit, il faut compter le suivi de la représentativité « ethnique » entre le personnel et la population environnante, ainsi que la volonté de prendre des mesures légales d'action

positive. Le suivi des groupes fournira des éléments pour mieux comprendre le profil de l'organisation, et pour mettre en place les mesures d'action positive qui s'imposent. Des aspects institutionnels tels que les objectifs et les échéanciers (*goals and timetables*) pourront ainsi être abordés. Bien qu'actuellement les dispositions de l'article 75 ne concernent que les collectivités publiques d'Irlande du Nord qui y sont désignées expressément, il n'y a aucune raison de ne pas étendre ce modèle au secteur privé.

## Conclusion

Malgré la présence du racisme et des discriminations « raciales » dans la vie quotidienne, les communautés ethniques minoritaires et noires de Belfast et d'Irlande du Nord n'ont eu aucune protection juridique pendant de nombreuses années. Il y a lieu d'espérer que les mesures qui viennent d'être prises – législation sur les relations interraciales et obligations légales imposées aux collectivités publiques –, se révéleront des instruments efficaces de lutte contre les discriminations « raciales » et de promotion à la fois de l'égalité des chances et de relations harmonieuses sur ce territoire. Des progrès ont été réalisés, mais il y a encore beaucoup de chemin à parcourir.

---

## Notes

<sup>1</sup> Noonan P., 1999, *Accommodating a Travelling Life*, Into the Light Conference Report, Commission for Racial Equality for Northern Ireland ; Irwin G. & Dun S., 1996, *Ethnic Minorities in Northern Ireland*, Centre for the Study of Conflict, University of Ulster.

<sup>2</sup> McVeigh R., 1998, *Out in the Country - an analysis of the Traveller economy in West Belfast*, Commission for Racial Equality for Northern Ireland.

<sup>3</sup> Connolly P. & Keenan M., 2000, *Racial Attitudes and Prejudice in Northern Ireland*, Northern Ireland Statistics and Research Agency.

<sup>4</sup> Connolly P. & Keenan M., 2000, *Opportunities for All – minority ethnic people's experiences of education, training and employment in Northern Ireland*, Northern Ireland Statistics and Research Agency.

---

<sup>5</sup> Pour plus de détails concernant les dispositions du *Race Relations (NI) Order 1997*, voir le texte de l'Arrêté, et le *Code of Practice for Employers for the Elimination of Racial Discrimination and the Promotion of Equality of Opportunity in Employment*. Tous deux sont disponibles auprès de l'Equality Commission for Northern Ireland.

<sup>6</sup> Conseil de l'Europe, 1998, *Gender mainstreaming : conceptual framework, methodology and presentation of good practices*.

<sup>7</sup> Pour plus d'information sur les obligations légales prévues par l'article 75 du *Northern Ireland Act 1998*, voir *Guide to the Statutory Duties - a guide to the implementation of the statutory duties on public authorities arising from Section 75 of the Northern Ireland Act 1998* ; voir aussi *Section 75 of the Northern Ireland Act 1998 - practical guidance on equality impact assessment*. Disponible auprès de l'Equality Commission for Northern Ireland.

<sup>8</sup> Macpherson W., 1999, *The Stephen Lawrence Inquiry : report of an inquiry by Sir William Macpherson of Cluny*, Stationery Office.

<sup>9</sup> Magill P. & Oliver Q., 2002, *A Wake-up Call on Race : implications of the Macpherson Report for institutional racism in Northern Ireland*, Equality Commission for NI (inédit).

<sup>10</sup> Pour plus d'information sur la Commission et ses travaux, voir <[www.equalityni.org](http://www.equalityni.org)>.

<sup>11</sup> *Robins v. Norfil Ltd* [IT 00343/97RR].

<sup>12</sup> Equality Commission for Northern Ireland, 2000, *Breaking down Barriers* (inédit).