

La politique communautaire en matière de lutte contre les différentes formes de discrimination

*Adam TYSON **

L'article 13 du Traité communautaire et les propositions de directives dont la Commission l'a fait ressortir constituent un puissant levier législatif de lutte contre les discriminations, à condition que la société civile et leurs autorités publiques s'en emparent de concert. Une "dimension essentielle" de cette dynamique est "l'inclusion de ces questions dans la formation des travailleurs sociaux".

Cette conférence a lieu plus de 50 ans après que les crimes racistes les plus atroces dans l'histoire de l'Europe ont été perpétrés. Au cours de ces 50 ans, nous avons accompli d'énormes progrès. Les violences ethniques systématiques telles qu'elles ont été commises en Bosnie, en Croatie et au Kosovo sont presque impensables dans l'Union européenne. Bien que ... il ne se passe guère un jour sans qu'un crime raciste grave soit rapporté dans l'Union. On a vu des meurtres, des incendies et des attentats à la bombe. Ces actes racistes représentent des violations claires de la dignité humaine, des droits de l'homme et des libertés fondamentales sur lesquels est fondée l'Union européenne.

Je mentionne ces principes de base de l'Union parce qu'ils constituent le cadre de la discussion de la lutte contre la discrimination menée au niveau européen. Il y a 50 ans, les fondateurs de la Communauté Economique se donnaient comme objectif la création d'une mécanique qui éviterait la répétition des horreurs commises pendant la guerre, des conflits nationalistes fondés sur des idées mal placées de supériorité d'une nation ou d'une race sur d'autres. Mais, pour ce faire, ils ont privilégié les outils économiques – comme l'élimination des barrières douanières, la promotion de la libre circulation des marchandises, des travailleurs, des capitaux. Ils croyaient que des peuples occupés à faire du commerce entre eux et dont les fonctionnaires se rencontreraient pour discuter des règles d'application, auraient tout intérêt à éviter l'émergence de conflits.

L'élimination des obstacles au commerce impliquait l'élimination des règles qui protégeaient les marchés nationaux au détriment de biens ou de personnes d'origine étrangère. La Communauté a commencé

* *Commission Européenne (Union Européenne), Responsable de la politique communautaire de lutte contre la discrimination*

alors à éliminer l'ensemble des règles discriminatoires fondées sur la nationalité – pourvu que cela soit une nationalité d'une des six nations fondatrices.

Mais, si l'objectif est de mettre en place des règles du jeu économique équitables, d'autres règles doivent être également prises en compte, règles qui ont un impact sur le prix de production, mais surtout sur le prix du travail. Et donc, il y a 50 ans, sous la pression des entreprises françaises, le gouvernement de l'époque a souhaité étendre aux cinq autres pays membres de la Communauté les lois françaises sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes à travail égal. Cette réglementation n'existait pas dans les autres pays membres et était donc susceptible de créer une distorsion de concurrence, on dirait aujourd'hui du dumping social, à l'époque surtout entre la France et l'Allemagne. Nous pouvons être reconnaissants aux employeurs français de cette action. Parce qu'ils ont permis l'introduction dans le Traité de Rome du premier article à caractère social.

Une Europe à visage humain

Beaucoup de choses ont changé depuis. Les Traités ont été modifiés à plusieurs reprises – ce qui peut faire penser que les Traités sont constamment et continuellement révisés – que ce soit à Maastricht, Amsterdam ou à Nice et qui sait où encore à l'avenir. Mais pour revenir au sujet qui nous concerne aujourd'hui, il revient au traité d'Amsterdam d'avoir apporté les changements les plus importants.

À Amsterdam en 1997, les Chefs d'État et de Gouvernement ont voulu répondre à une réaction des citoyens européens vis-à-vis de l'Europe qui se traduisait par un détournement des citoyens de la chose publique européenne. Une réaction occasionnée par la primauté donnée par les pouvoirs politiques à l'économie, à la monnaie unique, au libre échange. Ce faisant, les Chefs d'État voulaient marquer que l'Europe pouvait aussi avoir un visage humain. Ils ont introduit dans le corps du Traité de nouveaux articles qui donneraient à l'Europe la possibilité d'agir dans des domaines plus proches du quotidien des citoyens. Ils ont introduit des pouvoirs de lutte contre la criminalité et contre le racisme, d'adapter les droits des ressortissants de pays extra-communautaires aux réalités modernes et, le plus important pour nous

aujourd'hui, de lutter contre les discriminations sur la base de ce qui est devenu l'Article 13 du Traité communautaire.

Le Traité d'Amsterdam est entré en vigueur le 1^{er} mai 1999. Six mois plus tard, après d'intenses consultations, la Commission a présenté ce que nous appelons dans notre jargon le «paquet article 13», c'est-à-dire concrètement deux propositions de directives : l'une qui concerne spécifiquement la discrimination sur la base de ce que le Traité appelle dans sa version française «la race et l'origine ethnique», et l'autre consacrée à la discrimination fondée sur la religion et les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ces directives étaient accompagnées d'un projet de programme d'action destiné à appuyer et à compléter les politiques nationales, et qui porte sur tous les motifs de discrimination couverts par les directives.

Ces textes ambitieux ont été adoptés sous présidences portugaises et françaises du Conseil de l'Union, dans un temps «record», grâce à la mobilisation de toutes les institutions et des organisations de la société civile. Ce résultat illustre comment l'Union peut prendre en considération, de façon concrète, les attentes manifestées par la société, quand la volonté politique est là.

À Nice, vous n'êtes pas sans le savoir, l'Union a proclamé la Charte communautaire des droits fondamentaux, qui regroupe, pour la première fois, l'ensemble des droits civiques, politiques et sociaux dans un texte unique.

Mais quelle est la valeur de ces textes, surtout quand on parle de transition de l'égalité formelle à l'égalité réelle? Parce que, dans presque tous les pays de l'Union, nous trouvons déjà des textes dans les constitutions ou dans les législations qui constituent des affirmations du principe d'égalité ou des prohibitions de toute discrimination.

La garantie des droits

L'avantage de ces directives européennes est qu'elles incarnent la volonté des États membres – et qu'elles obligent les gouvernements – à garantir les droits de toute personne victime de discrimination. Il ne suffit

plus d'affirmer l'égalité de chacun et chacune devant la loi : il faut donner à la personne victime de discrimination une vraie possibilité de recours, avec une plus grande chance de voir ses droits reconnus devant les tribunaux. Les deux directives interdisent toute discrimination dans les domaines de l'emploi et de la formation, qui offrent à beaucoup de personnes un accès à de plus grandes chances de réussite dans la société plus large. En outre, la directive concernant l'origine ethnique interdit toute discrimination dans d'autres domaines tels que l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé et l'accès aux biens et aux services.

Sur le plan pratique, les directives interdisent non seulement la discrimination directe, mais aussi la discrimination indirecte – c'est à dire des pratiques apparemment neutres qui ont néanmoins un effet désavantageux sur des groupes particuliers de la société à cause de certaines caractéristiques qu'ils partagent. Et nous savons très bien que la plus grande partie des actes de discriminations aujourd'hui se manifestent indirectement. Ce ne sera plus possible à l'avenir, par exemple, pour un employeur de refuser l'embauche de travailleurs qui habitent un quartier spécifique, si l'on peut démontrer qu'une telle décision désavantagerait des personnes issues de l'immigration plus que d'autres.

De plus, les directives prennent en compte une définition du harcèlement lié à une des formes de discrimination qui est plus facile à utiliser que par le passé : la victime ne doit plus prouver que le harceleur présumé avait l'intention de harceler, mais simplement que l'effet était de porter atteinte à sa dignité en créant un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

Enfin, dans le cas du handicap, la directive oblige un employeur à prévoir des aménagements raisonnables – à ses locaux, ses méthodes de travail ou à la répartition des tâches – pour qu'une personne handicapée qualifiée pour le poste puisse accomplir de manière effective ses fonctions. La directive exige non pas l'égalité de *traitement*, mais l'égalité de *résultat*, puisque, nous le savons bien, traiter de manière égale des situations qui sont différentes constitue aussi une discrimination.

Pour rendre ces protections efficaces, il faut donner à la victime un vrai droit de recours. Les directives prévoient ainsi que des procédures judiciaires ou administratives visant à faire respecter l'égalité de traite-

ment doivent être accessibles à toute personne qui s'estime lésée par une règle ou une pratique discriminatoire. Rien de très étonnant en cela, peut-être, puisque de telles dispositions existent dans plusieurs pays déjà, y compris la France. Mais on peut toujours se poser la question de savoir si les procédures actuelles sont réellement accessibles aux victimes, surtout quand de grandes charges administratives et souvent financières retombent sur le plaignant. A l'avenir, la Cour européenne de Luxembourg aura le dernier mot sur cette question. En effet, la Cour a déjà eu l'occasion de se prononcer sur ce sujet en jugeant que certaines procédures trop lourdes ou trop longues dans le domaine de l'égalité entre les sexes ne donnaient pas de vraies chances de succès aux victimes.

Bien sûr, la personne victime de discrimination est toujours dans une position faible vis-à-vis du décideur. C'est toujours le décideur qui sait ce qui a motivé ses décisions, et d'habitude il n'est pas tenu à s'en expliquer. C'est pourquoi les directives renforcent la position de la victime par deux moyens. D'abord, elles donnent des droits aux associations et organisations qui luttent contre la discrimination d'aider le plaignant devant les tribunaux, surtout en fournissant des conseils juridiques ou en représentant la victime. Puis elles aménagent la charge de la preuve, pour obliger la partie défenderesse à se justifier, une fois que les faits présentés au tribunal permettent de présumer de l'existence d'une discrimination. Ce sera donc à l'employeur, à l'éducateur ou au fournisseur de biens ou de services de prouver qu'il a fondé sa décision sur des motivations qui ne sont pas liées à la race ou à l'origine ethnique, à la religion ou aux convictions, à un handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle. Ceci constitue peut-être le changement le plus important apporté par ces directives.

Enfin, dans le cas où une victime recevrait gain de cause, les directives imposent que les sanctions, qui peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime, doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. C'est une proposition qui a déjà commencé à trouver des échos en France.

De l'égalité formelle à l'égalité réelle

Mais pour mener à terme cette transition de l'égalité formelle à l'égalité réelle, il faut des personnes qui

jugent valables les possibilités offertes par la législation et les utilisent donc pleinement. Pour ce faire, elles doivent connaître les options qui s'offrent à elles et elles doivent être sûres que, si elles gagnent ou si elles perdent l'affaire, elles seront protégées d'éventuelles représailles. Les directives prévoient donc une protection contre les rétorsions pour les plaignants *et* pour les témoins d'une discrimination et obligent les États membres à fournir des informations sur les droits établis par les directives. Les États gardent le choix de la présentation de ces informations, mais doivent dans ce contexte travailler avec les partenaires sociaux et les ONG actives dans le domaine de la lutte contre la discrimination. Parce que l'on ne vainc pas la discrimination par décret ministériel ou ordonnance gouvernementale. Il faut un effort concerté de toute la société.

C'est aussi le sens de ma présence aujourd'hui parmi vous. Vous rencontrez tous les jours des personnes victimes de toute sorte de discrimination. Et vous êtes des acteurs sociaux par excellence qui peuvent influencer le comportement des autres.

Les États membres ont maintenant jusqu'à 2003 pour transposer ces directives dans leur législation nationale. Bien évidemment, nous devons accorder la priorité à l'application effective des directives. Parce que le Traité contient désormais une clause anti-discrimination claire et efficace, nous devons être attentifs à la qualité de ces transpositions nationales ainsi qu'à la correcte application du droit communautaire. Nous devons donc favoriser l'échange d'informations et d'expériences entre les administrations nationales chargées de cette transposition. Les directives ne définissent qu'un cadre minimum, et chaque pays est libre d'aller plus loin s'il le souhaite. Et la volonté politique d'aller plus loin dépendra de la pression exercée par chaque population et de la manière dont elle sera ressentie par chaque gouvernement

Bien sûr, la législation est nécessaire mais n'est pas suffisante à la lutte contre la discrimination. C'est pourquoi la Commission a proposé aussi un programme d'action qui vise à soutenir les efforts des États membres, en mobilisant les acteurs et en favorisant l'échange d'informations et de bonnes pratiques au-delà des frontières nationales. Ce programme présente des éléments de nouveauté par rapport au soutien que la Commission a pu donner aux projets de lutte contre les discriminations les années passées. Surtout dans son approche horizontale de la discrimination.

Même si les effets de la discrimination varient selon les difficultés ressenties par les victimes, l'acte de discrimination et sa motivation peuvent avoir des caractéristiques semblables, au-delà de ses motifs, et peut être ainsi combattue de manière similaire. Et l'expérience accumulée par chacun, quel que soit le domaine, doit profiter à d'autres acteurs. Nous encourageons alors des actions qui traitent de plusieurs formes de discrimination à la fois.

Les activités de la Communauté en matière de lutte contre les discriminations présentent aujourd'hui un bilan positif. Les projets qui ont précédé l'article 13 – surtout l'Année Européenne contre le Racisme de 1997 – sont encore aujourd'hui une partie intégrante et essentielle de la politique communautaire en la matière. J'en tire une leçon essentielle qui débouche sur un message.

Pour que les attitudes et les pratiques changent, pour que les projets européens, nationaux, régionaux ou locaux soient vraiment efficaces, pour réussir la transition du formel au réel, il est essentiel que tous les acteurs impliqués, y compris la société civile et les autorités publiques travaillent en partenariat autour d'objectifs communs.

L'inclusion de ces questions dans la formation de travailleurs sociaux est donc une dimension essentielle de la stratégie européenne de lutte contre les discriminations. ■