



CRI (97) 52

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Premier rapport sur la Grèce

Adopté en septembre 1997

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser à:

Secrétariat de l'ECRI
Direction des Droits de l'Homme
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tél: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.coe.int/ecri

Introduction

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) a été mise en place en 1994, à l'initiative du premier Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, en vue de combattre les problèmes croissants du racisme, de la xénophobie, de l'antisémitisme et de l'intolérance, qui représentent une menace pour les droits de l'homme et les valeurs démocratiques en Europe. Les membres de l'ECRI ont été choisis pour leur compétence reconnue en ce qui concerne le traitement de questions liées au racisme et à l'intolérance.

L'ECRI a été chargée: d'examiner et évaluer l'efficacité des mesures juridiques, politiques et autres en vue de combattre le racisme et l'intolérance existant dans les Etats membres; de stimuler l'action en la matière aux niveaux local, national et européen; d'élaborer des recommandations de politique générale à l'intention des Etats membres; et d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.

Une partie des activités développées par l'ECRI dans le cadre de la mise en oeuvre de son mandat consiste en une approche pays par pays, par laquelle l'ECRI analyse la situation dans chacun des Etats membres en vue de fournir aux gouvernement des propositions utiles et concrètes.

La procédure adoptée pour la préparation des rapports spécifiques par pays peut être résumée ainsi:

- a. Le rassemblement préliminaire des informations ainsi que la préparation des textes de projets de rapports préliminaires sont effectués dans de petits groupes de travail de l'ECRI. Les sources d'information utilisées sont diversifiées et comprennent, entre autres, les réponses des gouvernements à un questionnaire envoyé par l'ECRI, les apports des différents membres nationaux de l'ECRI, des informations sur les législations nationales rassemblées pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé¹, des informations provenant de différentes organisations non gouvernementales internationales et nationales, de publications diverses ainsi que des médias.
- b. L'ECRI examine et discute en session plénière le projet de rapport préliminaire sur chaque pays et adopte un projet de rapport.
- c. Le projet de rapport est transmis au gouvernement concerné, en vue d'un processus de dialogue confidentiel conduit par l'intermédiaire d'un agent de liaison national désigné par le gouvernement. Le projet de rapport est à nouveau examiné et éventuellement révisé à la lumière des commentaires fournis par ce dernier.
- d. Le rapport est ensuite adopté dans sa forme définitive par l'ECRI en session plénière et transmis, par l'intermédiaire du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, au gouvernement du pays en question. Deux mois après cette transmission, le rapport est rendu public, à moins que le gouvernement du pays concerné ne s'y oppose expressément.

¹ Le rapport préparé par l'Institut suisse (réf.: CRI (97) 38), couvrant les législations pertinentes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe est disponible auprès du Secrétariat de l'ECRI.

Une première série de onze rapports spécifiques pays par pays² de l'ECRI ont été transmis aux gouvernements des pays concernés en juillet 1997. Les rapports sont en conséquence maintenant rendus publics. Le rapport qui suit contient les analyses et propositions de l'ECRI concernant la Grèce.

Il convient de noter que l'ECRI mène ses travaux pays par pays en préparant des rapports pour l'ensemble des quarante Etats membres du Conseil de l'Europe. Cette première série de onze rapports pour lesquels la procédure a été terminée en juin 1997 sera suivie progressivement d'autres séries de rapports concernant les autres Etats membres du Conseil de l'Europe. L'ordre dans lequel les rapports sont produits n'a pas de signification: il s'agit simplement des premiers à être terminés.

La publication de ce rapport représente un point de départ pour un dialogue continu et actif entre l'ECRI et les autorités de chacun des Etats membres, en vue d'identifier des solutions pour résoudre les problèmes de racisme et d'intolérance auxquels l'Europe doit faire face. Les apports des organisations non-gouvernementales et d'autres instances actives dans ce domaine seront également les bienvenues pour assurer que les travaux de l'ECRI soient aussi constructifs et utiles que possible.

² Les rapports sur la Belgique, la République Tchèque, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Islande, l'Irlande, la Lituanie, le Luxembourg, Malte et la Pologne.

RAPPORT SUR LA GRECE³

Introduction

La Grèce est un pays relativement homogène dont une très forte proportion de la population est de souche ethnique grecque et pratique la religion orthodoxe grecque. La notion d'"hellénisme" ou de forte identité nationale grecque, a toujours été soulignée et continue d'influencer la société grecque moderne. La situation géographique et l'histoire de la Grèce sont des facteurs qui expliquent cette importance. Toutefois, ces mêmes facteurs peuvent aussi engendrer un sentiment d'insécurité qui, s'il n'est pas maîtrisé, risque d'aboutir à un ethnocentrisme excessif et à un climat de méfiance à l'égard de l'"altérité". Certains groupes - à la fois de ressortissants et de non-ressortissants - peuvent éprouver parfois en raison de ce climat une impression d'aliénation.

La Grèce connaît depuis quelques années une hausse sensible de l'immigration, régulière mais aussi et surtout clandestine, et il est évident qu'elle n'a pas toujours disposé de structures et de procédures efficaces pour y faire face.

Certains des domaines-clés identifiés par l'ECRI comme méritant une attention particulière sont:

- la situation des groupes minoritaires en Grèce, y compris la minorité musulmane telle que reconnue par le traité de Lausanne de 1923, et la nécessité de veiller à ce que ces groupes ne soient pas désavantagés par la législation en vigueur ou par le puissant sens de l'identité nationale grecque;
- la nécessité de faire en sorte que le climat politique et civil ne secrète pas la méfiance à l'égard de ceux qui sont différents;
- le phénomène récent de l'immigration légale et clandestine dans le pays.

³ Note: Tout développement intervenu ultérieurement au 7 juin 1996 n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

I ASPECTS JURIDIQUES⁴

A. Conventions internationales

1. La Grèce n'a pas encore signé ou ratifié la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, la Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Il est souhaitable qu'elle le fasse au plus tôt. En outre, la Grèce est encouragée à accepter l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui reconnaît la compétence du Comité pour l'examen des communications individuelles. La Grèce devrait également envisager la signature et l'adoption de l'Accord européen concernant les personnes participant aux procédures devant la Commission et la Cour européennes des Droits de l'Homme.
2. On espère que la ratification du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966, actuellement en cours d'examen au Parlement grec, interviendra dans les plus brefs délais.

B. Normes constitutionnelles

3. La législation grecque interdit la discrimination fondée sur l'origine ethnique, mais l'article 19 du Code de la nationalité prévoit que les citoyens grecs qui n'appartiennent pas à la communauté de souche grecque peuvent être déchus de la nationalité lorsqu'ils quittent le pays et que les autorités grecques considèrent qu'ils le font sans esprit de retour. En 1994 et en 1995, un certain nombre de personnes ont été touchées par de telles mesures⁵. L'abrogation de cet article a déjà fait l'objet d'un vaste débat public et l'ECRI considère que l'ajustement du Code de la nationalité sur la législation européenne commune devrait se faire sans plus tarder.
4. La loi régissant le droit de fonder et de gérer des associations stipule que seuls les ressortissants grecs jouissent pleinement de ce droit. Il conviendrait donc de modifier la loi pour que tous les résidents jouissent du même droit à fonder et à gérer des associations, conformément aux articles 11 et 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme.

C. Mesures pénales

5. La législation grecque contient des dispositions visant à réprimer les actes de discrimination raciale (loi n° 927/1979), mais leur application semble soulever des difficultés et très peu d'affaires ont abouti sur la base de cette loi. Il semblerait que le ministère de la Justice entende compléter l'article 4 de la loi 927/1979 de manière à autoriser toute association ou individu intéressé à saisir la justice dans les affaires à connotations racistes et cette évolution serait la bienvenue. En outre, le gouvernement et les autorités judiciaires pourraient étudier de plus près la question de l'application des textes de loi existants. Ils pourraient indiquer clairement les limites légales du discours nationaliste avant qu'il ne verse dans la xénophobie et l'incitation à la discrimination ou à la haine raciale, informer les victimes sur leurs droits et les

⁴ Une vue d'ensemble de la législation grecque concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance figure dans le document CRI (95) 2 rév. établi pour l'ECRI par l'Institut suisse de droit comparé (voir bibliographie).

⁵ D'après les rapports du "US Department of State", en 1994, 42 personnes ont été touchées par de telles mesures et en 1995, leur nombre est passé à 72 (voir bibliographie).

encourager à porter plainte, préparer les forces de police et les autorités judiciaires à recevoir de telles plaintes et prévoir une assistance judiciaire pour les victimes. Ainsi, la loi en vigueur serait appliquée plus énergiquement à tous les cas de discrimination et d'incitation à la haine raciale et pas seulement aux cas très graves, car même des cas relativement "mineurs" peuvent créer un climat d'intolérance et, dans ce domaine, le laxisme risque de compromettre la crédibilité d'une loi, voire d'être perçu comme une approbation tacite de tels comportements.

D. Mesures civiles et administratives

6. La nouvelle loi électorale, qui fixe le seuil d'éligibilité à 3 % des voix au niveau national, combinée avec les nouvelles circonscriptions électorales, font qu'il est extrêmement difficile aux membres de la communauté musulmane minoritaire d'être élus au Parlement grec sur leurs propres listes. L'ECRI se demande si le gouvernement grec ne pourrait pas envisager une solution qui permettrait aux listes représentant la minorité musulmane de gagner des sièges. Le nouveau découpage des circonscriptions électorales locales a également eu un effet négatif sur les possibilités de représentation de la communauté musulmane au niveau local. Pour que cette communauté minoritaire puisse participer pleinement à la vie politique locale, la révision du découpage électoral concernant Rodopi et Evros d'un côté, ainsi que Xanthi et deux préfectures voisines pourrait être envisagé.

E. Instances spécialisées

7. A l'heure actuelle, il n'existe pas en Grèce d'organisme spécialisé chargé des questions de racisme et d'intolérance. La Grèce pourrait envisager la création d'un tel organisme en s'inspirant de ceux qui existent déjà ailleurs en Europe.

II ASPECTS POLITIQUES

F. Accueil et statut des non-ressortissants

8. La Grèce connaît actuellement une vague d'immigration, légale et surtout clandestine, phénomène auquel elle n'avait encore jamais été confrontée. En conséquence, cette question mérite une attention particulière et l'adoption d'une politique cohérente.
9. S'agissant des migrants en règle et des réfugiés, des structures destinées à faciliter l'intégration de ces groupes dans la société grecque pourraient être mises en place. Il pourrait s'agir de structures d'accueil offrant informations et conseils, de structures facilitant l'accès à l'emploi, aux programmes linguistiques et autres programmes de formation, etc. Ces structures devraient être coordonnées au niveau central et faire l'objet d'un suivi et d'une évaluation périodiques.
10. En ce qui concerne les immigrés en situation irrégulière, la question de l'octroi de droits de sécurité sociale à ceux d'entre eux qui travaillent et cotisent à la sécurité sociale mais ne peuvent pour le moment revendiquer les prestations correspondantes puisqu'ils ne sont pas en mesure de présenter un permis de séjour, est actuellement à l'étude et l'on espère trouver rapidement une solution. Il importe aussi que les enfants des immigrés en situation irrégulière soient autorisés à fréquenter l'école.
11. Une formation devrait être prévue pour les fonctionnaires de la police et de l'immigration, afin qu'ils suivent les directives gouvernementales et s'occupent convenablement des migrants en règle comme de ceux en situation irrégulière. Le

traitement de ces groupes devrait être soumis à une surveillance, et toute faute de la part des fonctionnaires publiquement condamnée et sanctionnée.

G. Education et formation

12. Le ministère grec de l'Education nationale a déclaré vouloir faciliter l'intégration des élèves appartenant à des communautés minoritaires dans la vie socio-professionnelle du pays et a, en conséquence, introduit des réformes visant à améliorer l'enseignement de la langue officielle. Le récent projet de loi destiné à faciliter l'entrée des membres des minorités musulmanes de la Thrace dans les universités grecques est une mesure bienvenue. De tels efforts vont dans la bonne direction. Toutefois, ils ne doivent pas empêcher les groupes minoritaires de cultiver ouvertement leurs particularités religieuses, linguistiques et culturelles. A cet égard, il serait peut-être judicieux de donner à la minorité musulmane une plus large autonomie sur le plan du choix des manuels scolaires et du recrutement des enseignants pour ses écoles. Dans le même temps, les autorités grecques pourraient étudier, en étroite coopération et dialogue avec la minorité musulmane, les mesures à adopter pour éviter toute discrimination en ce qui concerne l'accès à l'enseignement secondaire, et veiller surtout à ce qu'une proportion plus large d'élèves musulmans remplissent les critères d'admission dans cet enseignement.
13. D'une façon plus générale, il conviendrait de promouvoir un climat de tolérance et de compréhension des différentes cultures et populations dans l'enseignement scolaire. Les enfants devraient être encouragés à voir dans les différences un aspect positif et non pas une menace. Les enfants qui ne sont pas de religion orthodoxe grecque devraient être traités sur un pied d'égalité avec les autres élèves, même s'ils ne participent pas au culte orthodoxe. Il y a lieu de se féliciter des récents changements apportés dans les manuels scolaires concernant la suppression des passages à connotation antisémite, car cette mesure est de nature à améliorer le climat de tolérance dans les écoles.
14. Il conviendrait de mettre au point une formation spéciale pour les enseignants, à la fois pour les sensibiliser à ces questions et pour leur apprendre à gérer une classe avec différents groupes minoritaires (à la fois grecs et non-ressortissants).

H. Emploi

15. Dans le but d'améliorer les relations intercommunautaires et le climat général de tolérance en Grèce, il est estimé que des mesures devraient être prises pour que les membres des groupes minoritaires ayant la citoyenneté soient équitablement représentés dans la fonction publique. Au cas où il serait estimé que les membres de ces groupes ont des difficultés à obtenir de tels postes en raison de leur connaissance insuffisante du grec ou de l'absence de qualifications, des mesures particulières devraient être mises en œuvre pour les aider à atteindre le niveau requis. La récente décision d'autoriser les Grecs musulmans à entrer dans les écoles militaires et à devenir officiers est un motif de satisfaction.
16. Les non-ressortissants employés en tant que travailleurs maritimes devraient disposer de conditions et de droits égaux à ceux de leurs collègues grecs présentant les mêmes qualifications.

I. Statistiques

17. Les données relatives au nombre et au statut des non-ressortissants et d'autres groupes potentiellement vulnérables en Grèce étant peu cohérentes entre elles, la Grèce pourrait souhaiter établir un système de collecte de données et d'informations conforme à la réglementation européenne sur la protection des données et la protection de la vie privée.

J. Médias

18. Dans tous les pays, les médias ont une grande influence sur l'opinion. Si les hommes politiques et les hauts fonctionnaires ont certes la responsabilité de ne pas fournir aux médias de matériel incendiaire pouvant créer un climat de xénophobie et de veiller à l'application de la législation contre l'incitation à la haine, la profession journalistique a quant à elle un devoir d'autodiscipline: des codes déontologiques doivent être établis et bien appliqués et les manquements éventuels doivent être sanctionnés.

K. Autres domaines

- *Relations intercommunautaires*

19. La grande majorité des ressortissants grecs considèrent la société grecque comme étant très homogène, et ont un profond sentiment de l'identité nationale grecque liée à l'Orthodoxie et l'origine ethnique grecque. Cela peut incliner, dans certaines circonstances, à considérer toute différence comme une menace. Il ne faut pas laisser s'instaurer ce climat de méfiance. Il incombe aux dirigeants politiques, religieux et autres de montrer la voie en évitant les discours qui préconisent un nationalisme ou un ethnocentrisme excessifs et en condamnant énergiquement et publiquement toutes les manifestations de xénophobie. Une autre contribution significative à l'instauration d'un climat de confiance pourrait être de discuter ouvertement et sans tabous, notamment des relations entre les Grecs de souche et la minorité musulmane, discussion qui pourrait s'étendre à la dimension turque de l'identité d'une partie de cette dernière.
20. Dans un pays où la religion grecque orthodoxe prédomine nettement, il faut tout particulièrement veiller à ce que la politique menée par le gouvernement ne classe pas - volontairement ou involontairement - les groupes minoritaires qui n'appartiennent pas à cette religion comme "étrangers", car cela pourrait créer un climat d'insécurité et de méfiance parmi la population tant majoritaire que minoritaire.
21. A cet égard, la mention sur les cartes d'identité grecques de l'appartenance religieuse du titulaire est une question hautement sensible. Alors qu'en principe il n'est plus obligatoire d'indiquer la religion sur les cartes d'identité, cette question ayant déjà suscité de nombreuses controverses, il serait très souhaitable que toute mention de la religion soit supprimée des cartes d'identité. Cela devrait, espère-t-on, avoir pour effet de limiter la discrimination aussi bien manifeste que voilée à l'égard des membres de religions non orthodoxes qui peuvent dans certains cas être considérés comme moins "grecs" que les orthodoxes de souche grecque.
22. Toute expression ou manifestation de discrimination à l'égard des groupes minoritaires de la part de la police, des enseignants, des magistrats ou d'autres fonctionnaires, devrait être énergiquement réprimée et publiquement condamnée. Dans ce contexte, il faudrait envisager une formation initiale et continue appropriée pour les fonctionnaires et l'adoption éventuelle de dispositions permettant une procédure disciplinaire à cet égard.

23. Les récentes discussions au sein du Gouvernement grec au sujet de la possibilité de supprimer l'obligation de soumettre à l'Eglise orthodoxe les demandes d'ouverture des lieux de culte pour d'autres religions constituent une mesure positive en vue de favoriser un climat de bonnes relations intercommunautaires. Dans le même esprit, la loi interdisant le prosélytisme des religions pourrait être réexaminée.

- **Groupes vulnérables**

24. La population Rom/Tsigane en Grèce, comme dans d'autres pays, est particulièrement vulnérable aux désavantages et à l'exclusion dans de nombreux domaines. Une attention spéciale devrait être portée à l'examen de ce problème, afin que puissent être développées des politiques en vue d'améliorer la situation.

Données générales fournies par les autorités nationales

Pour des raisons de cohérence, l'ECRI, dans ses rapports CBC, a reproduit dans ce tableau uniquement les données statistiques contenues dans les réponses des gouvernements au questionnaire de l'ECRI. Le questionnaire avait été envoyé au gouvernement grec le 13 juillet 1994.

Les données ci-dessous n'engagent pas la responsabilité de l'ECRI.

Non-grecs résidant légalement en Grèce: 69 884 (fin 1994) dont une grande majorité de ressortissants de l'Union européenne

Nombre estimé d'immigrés clandestins: entre 240 000 et 290 000 dont 150 000-200 000 albanais

Autres groupes mentionnés : Communauté juive, Rom/Tsiganes (orthodoxes grecs et musulmans), témoins de Jéhovah.

Population de la Grèce: 10 280 000 (Janvier 1992). Ce chiffre est tiré de la publication du Conseil de l'Europe "Evolution démographique récente en Europe" (voir bibliographie).

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie contient la liste des principales publications consultées pour l'examen de la situation en Grèce: elle ne couvre pas toutes les sources d'information (médias, contacts au sein du pays, ONG nationales, etc) qui ont été utilisées.

1. Réponse des autorités grecques au questionnaire de l'ECRI
2. CRI (94) 2 et Addendum: Situation dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en ce qui concerne les questions examinées par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance: Documents de travail soumis par les membres de l'ECRI, document du Conseil de l'Europe
3. "Evolution démographique récente en Europe", publication du Conseil de l'Europe, 1994
4. CDMG (94) 16 final: Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants, document du Conseil de l'Europe
5. "Tendances des migrations internationales", rapport annuel 1993, OCDE, 1994
6. CRI (95) 2 rev.: Mesures juridiques existant dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de combattre le racisme et l'intolérance, par l'Institut suisse de droit comparé de Lausanne (publication du Conseil de l'Europe)
7. "Antisemitism World Report 1995", publication de "Institute of Jewish Affairs"
8. "Country reports on Human Rights Practices for 1994": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1995 et "Country reports on Human Rights Practices for 1995": Rapport du Département d'Etat des Etats-Unis de 1996
9. "Political extremism and the threat to democracy in Europe", Institute of Jewish Affairs
10. Rapport Annuel 1995 de "International Helsinki Federation for Human Rights"
11. CERD/C/210/Add.1: Rapport soumis par la Grèce au Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations Unies
12. A/47/18: Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale à la 47ème session de l'Assemblée Générale des Nations Unies concernant la France, document public des Nations Unies
13. CERD/C/SR.938-956: Rapport résumant la 41ème session du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, document public des Nations Unies
14. "Prévention du racisme sur le lieu de travail", publication de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail
15. "Detention of Asylum-seekers in Europe", publication de l'UNHCR, Octobre 1995