

CRI(2008)36

**Séminaire avec les organes nationaux spécialisés  
dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale  
Liens entre intégration et lutte contre le racisme  
et la discrimination raciale**

**Strasbourg, 28 – 29 février 2008**

**RAPPORT**

Strasbourg, le 7 mars 2008



## **Introduction**

Les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (les organes nationaux spécialisés) sont des partenaires stratégiques de l'ECRI pour combattre le racisme et l'intolérance ; l'ECRI organise donc régulièrement des séminaires avec eux. Le quatrième séminaire de la sorte s'est tenu les 28 et 29 février 2008 à Strasbourg ; il portait sur la relation entre intégration et lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Ces dernières années, eu égard à la diversification croissante de nos sociétés, la question de l'intégration est passée au premier rang des préoccupations des pouvoirs publics dans de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe, et diverses mesures juridiques et politiques ont été mises en place dans ce domaine qui ont eu une influence directe sur la vie de certains des groupes les plus vulnérables.

Ces mesures ont pour objectif sous-jacent de promouvoir la cohésion sociale dans des sociétés perçues comme de plus en plus fragmentées. En principe, elles devraient permettre une amélioration des relations entre les personnes d'origines différentes et une diminution du racisme et de la discrimination raciale. Cependant, comme l'ont révélé les récents rapports de monitoring pays-par-pays de l'ECRI, il semble que cela ne soit pas toujours le cas. En particulier, le débat public sur l'intégration, auparavant plus technique et axé sur l'examen des différents secteurs défavorisés, semble avoir glissé vers un débat plus général sur les cultures et les valeurs des différents groupes et, finalement, sur la valeur intrinsèque et la compatibilité mutuelle de ces dernières.

Dans certains pays, la tonalité prise par le débat public sur l'intégration tend à avoir une influence négative sur les politiques d'intégration existantes et prévues, remettant en cause leur contribution positive potentielle à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les organes nationaux spécialisés, qui sont les principaux acteurs de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale au sein des Etats membres du Conseil de l'Europe, doivent par conséquent se montrer vigilants et suivre de près le débat public ainsi que l'adoption et la mise en œuvre des mesures d'intégration.

Le séminaire visait donc à faire prendre conscience aux organes nationaux spécialisés des possibilités et des risques présentés par les politiques d'intégration actuelles et de la manière dont ils peuvent infléchir ces dernières afin que la non-discrimination y tienne une place centrale.

Le séminaire a réuni des représentants d'organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale ainsi que des représentants d'institutions de défense des droits de l'homme (médiateurs, commissaires aux droits de l'homme, etc.). De plus, un certain nombre d'ONG spécialisées et d'experts dans le domaine de l'intégration et de la non-discrimination étaient présents.

Le séminaire s'est déroulé sur une journée et demie. La première partie était consacrée à la présentation des principaux concepts et enjeux de l'intégration ainsi que du cadre juridique et politique existant dans ce domaine. La deuxième partie était axée sur l'intégration dans le cadre de politiques spécifiques et sur la manière dont ces dernières pourraient être favorisées et/ou mises en œuvre par les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Les différents thèmes ont été présentés par des experts compétents en la matière et des représentants d'organes nationaux spécialisés reconnus pour leur expérience dans les domaines traités. Le programme figure à l'Annexe I, la liste des participants à l'Annexe II.

## **RESUME ET CONCLUSIONS DU RAPPORTEUR**

Le résumé et les conclusions du séminaire se divisent en trois parties :

Partie I : Concepts, terminologie et autres questions et problèmes généraux liés à l'intégration et à la non-discrimination qui ont été soulevés lors des discussions.

Partie II : Exemples de mesures d'intégration mises en œuvre dans différents domaines et présentées lors du séminaire, avec des exemples de mesures positives mais aussi de mesures dont l'incompatibilité avec la législation anti-discriminatoire est avérée ou suggérée.

Partie III : Vue d'ensemble des suggestions et des remarques formulées lors du séminaire concernant le rôle que devraient jouer les organes nationaux spécialisés pour favoriser l'intégration.

### **I. Concepts, terminologie et autres questions et problèmes généraux liés à l'intégration et à la non-discrimination qui ont été soulevés lors des discussions**

Tous les participants ont défini l'intégration comme un processus à double sens qui concerne à la fois les groupes majoritaires (ou « personnes détenant le pouvoir ») et les groupes minoritaires de la société.

La question de l'opposition entre intégration et assimilation n'a été abordée que brièvement au début du séminaire. En effet, il ne s'agissait pas d'étudier les différences entre ces deux concepts qui ne sont que trop connus des spécialistes, mais de revenir sur la nécessité de prendre conscience – et de rester vigilant à cet égard – que les politiques d'assimilation, de manière voulue ou non, sont de plus en plus présentées dans le débat public comme des politiques d'intégration.

Le fait que l'intégration soit un processus à double sens signifie que les mesures d'intégration doivent cibler autant les groupes majoritaires que minoritaires, comme le montrent les exemples examinés lors du séminaire (dont certains figurent en deuxième partie de ce résumé). Cela signifie aussi que l'absence de mise en œuvre effective des politiques et de la législation contre la discrimination, par exemple, ou le manque de connaissances des diverses origines culturelles ou d'intérêt pour ces dernières peuvent être interprétés comme un déficit d'intégration dans la société, notamment et surtout au sein de la population majoritaire.

Une telle réflexion est quelque peu contraire à la tendance actuelle qui veut que les groupes minoritaires portent la responsabilité de l'intégration.

En fait, comme l'ont indiqué plusieurs intervenants, l'intégration, qui était auparavant un objectif à atteindre pour tous les membres de la société (la promotion du bien-être de tous les citoyens et de leur capacité à subvenir à leurs besoins en termes de logement, d'emploi, d'éducation, de relations sociales et de participation à la société), devient progressivement la voie que sont censés suivre, selon les autorités, seulement certains membres de la société (un « ordre venant d'en haut », pour reprendre les termes des intervenants).

Cette conception de l'intégration s'accompagne d'une forte volonté de s'assurer que cette voie est réellement suivie, et ce à la vitesse indiquée. Elle touche également à la question des sanctions, ce qui a amené les participants à se demander si le « droit à l'intégration » n'évoluait pas (ou n'avait pas déjà évolué) vers une « obligation d'intégration » pour les membres de groupes minoritaires, une question à laquelle ils ont globalement répondu par l'affirmative. Le message fort qui ressort du séminaire – notamment à la suite des interventions de Ian Niessen sur les résultats de l'étude MIPEX (Migrant Integration Policy Index - Indice d'évaluation des politiques d'intégration des migrants) – est que l'on devrait s'inquiéter du fait que les droits sont de plus en plus assortis de conditions (réussite de tests

par exemple), ce qui a été qualifié de « dégradation du droit d'avoir des droits ». On observe déjà une érosion, ou un risque d'érosion, des normes en la matière. L'importance des normes internationales est donc d'autant plus essentielle.

Plusieurs participants se sont déclarés contre la tenue de ce qu'ils ont appelé un « débat théologique sur l'intégration ». Certaines questions de principe relatives à la définition et à la portée de l'intégration ont toutefois été examinées lors du séminaire.

D'après Patrick Weil, il convient de distinguer, lorsqu'on examine les mécanismes d'intégration, les actions spécifiques à l'Etat (concernant par exemple l'accès à la citoyenneté, la résidence ou l'apprentissage des langues) et les autres mécanismes généraux, où le lien avec l'action des pouvoirs publics est moins évident. Sa conclusion sur la France est que ce pays a plus ou moins réussi en matière d'« intégration culturelle » ; la notion française fondamentale d'« égalité pour tous » semble en effet être rapidement intégrée et acceptée par de nombreux individus et est à l'origine de l'établissement de relations mutuelles positives. Dans une certaine mesure, Patrick Weil semblait suggérer qu'au Royaume-Uni, certains des objectifs du programme de cohésion sociale (Community Cohesion Agenda) – par exemple le développement d'une vision commune de l'avenir et d'un sentiment d'appartenance ou l'existence de relations positives entre les membres de différentes communautés – pouvaient être atteints par le biais de ces mécanismes généraux, qui sont à l'origine de l'intégration culturelle française. Le modèle français semble en revanche avoir été moins efficace au niveau de l'intégration socioéconomique.

Ce point est particulièrement important pour les futures orientations que devrait suivre le gouvernement français, d'après Patrick Weil, sur le plan de la politique d'intégration. Plutôt que de s'attaquer à la question de l'adhésion des groupes minoritaires à certaines valeurs, il devrait s'employer à lutter contre la discrimination socioéconomique dans des domaines essentiels comme l'emploi, le logement et le maintien de l'ordre.

C'est une entreprise qui, loin d'être simple, requiert du courage et une volonté politique. A cet égard, il a été relevé qu'à la suite des émeutes urbaines en France et au Danemark, les pouvoirs publics n'ont pas engagé de réflexion globale sur les causes de ces événements, contrairement à ce qui s'est produit aux Etats-Unis et au Royaume-Uni, qui ont fini par reconnaître officiellement la nécessité de lutter contre le racisme et la discrimination au niveau institutionnel, et se sont engagés à le faire.

La notion d'intégration soulève une autre question, celle de savoir s'il est approprié de parler d'« intégration » pour des personnes qui ont la nationalité du pays ou y sont installées depuis longtemps (si l'on suivait l'exemple nord-américain, on les qualifierait d'*Européens* – et non pas d'*immigrés* – de la 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> génération). Il faudrait peut-être plutôt parler d'« inclusion » dans leur cas et d'« intégration » pour les nouveaux arrivants. A vrai dire, tout dépend de la notion d'intégration qu'on utilise. Ainsi, l'ECRI applique, dans la mesure du possible, l'idée d'une « société intégrée » (où le bien-être de tout un chacun est le but à atteindre), par opposition à celle d'une intégration d'un groupe dans la société. Il n'est donc pas surprenant que dans certains de ses rapports, l'ECRI plaide en faveur d'une prise en compte des citoyens défavorisés dans les plans d'intégration.

La nécessité de limiter les politiques d'intégration aux nouveaux arrivants n'a pas fait l'unanimité parmi les participants, qui, par contre, étaient d'accord que les nouveaux arrivants ne peuvent être exclus des politiques de lutte contre la discrimination et du champ d'application de la législation correspondante. Ce consensus a donné lieu à plusieurs interventions fort intéressantes, notamment sur la législation contre la discrimination.

A cet égard, les participants ont envoyé un autre message clair, à savoir que la législation nationale contre la discrimination doit : (i) inclure la nationalité (au sens de citoyenneté) parmi les motifs sur lesquels la discrimination ne saurait être fondée ; (ii) s'appliquer à certains domaines et fonctions qui, dans la majorité des cas, ne sont pas couverts, notamment l'entrée-sortie, la résidence et le maintien de l'ordre (pour les pays membres de l'UE, l'accès des ressortissants de pays tiers au marché du travail en fait partie). Rappelons

à ce propos que l'ECRI préconisait déjà cette voie en 2002, dans sa Recommandation de politique générale n° 7 relative à la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

Les participants se sont également penchés sur la question de savoir s'il serait préférable de définir les dispositions et les cadres institutionnels anti-discriminatoires en fonction de motifs spécifiques ou, au contraire, de manière transversale. D'aucuns ont soutenu cette deuxième solution, en précisant qu'une telle législation devrait mettre l'accent sur l'interaction mutuelle entre les différents motifs. La prudence a par contre été préconisée pour ce qui concerne la législation basée sur des motifs spécifiques, lorsqu'il n'existe aucune possibilité de compter et de mesurer ses effets.

Les participants se sont ensuite interrogés sur la manière de mesurer les politiques d'intégration. Deux suggestions principales ont été émises :

1) Prendre comme référence un certain nombre de domaines politiques (par exemple : accès au marché du travail, droits de résidence, regroupement familial, accès à la nationalité, participation politique, anti-discrimination, éducation civique) et élaborer des indicateurs mesurables pour chacun de ces domaines (approche suivie par le MIPEx).

2) Se focaliser sur les résultats, plus précisément les résultats réels que les politiques d'intégration cherchent à obtenir, puis les mesurer. Cette approche a été défendue notamment par Marc Verlot, qui a informé les participants des discussions qui se tiennent actuellement au Royaume-Uni sur la nécessité de produire de plus en plus de données à caractère ethnique (pas seulement fondées sur la perception) pour les questions de cohésion sociale (« qui joue au foot avec qui »).

L'un des problèmes de cette approche est que l'on perd facilement de vue le lien causal entre la mise en œuvre des politiques et les résultats. Autrement dit, à moins que les résultats ne concernent un groupe spécifique de personnes dans un cadre particulier, il sera difficile de corréliser l'obtention d'un résultat avec la mise en œuvre de telle ou telle mesure. Certains participants ont également soulevé un autre problème, à savoir que cet accent sur les résultats peut laisser supposer que les modèles d'intégration plus « traditionnels » ont échoué.

La question de la mesure de l'intégration a également donné lieu à une brève discussion sur la collecte de données à caractère ethnique. Alors que le débat continue en Europe – l'ECRI y a récemment contribué avec une étude sur ce que les normes nationales et internationales autorisent les États membres du Conseil de l'Europe à faire en la matière<sup>1</sup> – il a été souligné que même dans les pays (comme la France) où la loi est interprétée comme autorisant uniquement la collecte de données ventilées par lieu de naissance (et non pas par origine raciale ou ethnique et par religion), de nombreuses données utiles pourraient être produites, mais ne le sont pas.

Je conclurai en revenant sur une remarque formulée au tout début du séminaire, lorsque Isil Gachet a présenté l'angle adopté par l'ECRI pour l'organisation du séminaire.

Eu égard au mandat de l'ECRI (combattre le racisme et la discrimination raciale) et à celui des organes nationaux spécialisés, l'idée était de se concentrer sur les politiques d'intégration en tant que telles mais aussi, et surtout, sur les liens entre les politiques d'intégration et la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Les débats ont permis d'établir clairement au moins deux de ces liens :

- 1) Le débat public sur l'intégration peut stigmatiser certaines communautés.
- 2) Les mesures d'intégration peuvent porter atteinte aux principes de non-discrimination.

---

<sup>1</sup> Statistiques « ethniques » et protection des données dans les pays du Conseil de l'Europe – Rapport d'étude par Patrick Simon, Institut national d'études démographiques, Strasbourg, 2007.

Ce deuxième aspect sera abordé en deuxième partie de ce résumé. Concernant le premier point, les participants ont souligné que le débat sur l'intégration sert de plus en plus de vecteur pour faire l'apologie de certains préjugés, d'une hostilité et, dans le pire des cas, du racisme.

Le débat politique et médiatique sur l'intégration et autres questions d'intérêt pour les groupes ethniques minoritaires, auparavant plus technique et axé sur l'examen des différents secteurs défavorisés, semble avoir glissé vers un débat plus général sur les cultures et les valeurs des différents groupes et, finalement, sur la valeur intrinsèque et la compatibilité mutuelle de ces dernières. Dans ce contexte, les cultures ont tendance à être fortement stéréotypées et certaines valeurs à être automatiquement et arbitrairement attribuées à tel ou tel groupe.

A cet égard, les participants ont indiqué que si le débat sur les valeurs est désormais presque inévitable (du moins figure-t-il au premier rang des priorités), il doit avoir lieu en prenant garde à ne pas stigmatiser davantage les groupes minoritaires, à ne pas renforcer les préjugés à leur égard et, en définitive, à ne pas exacerber l'antagonisme et les clivages entre les communautés en se livrant à des généralisations abusives.

Selon certains participants, l'argument selon lequel certaines « cultures » sont par nature incapables d'intégrer les valeurs européennes (consacrées notamment par la Convention européenne des droits de l'homme, CEDH) peut être réfuté en faisant observer, par exemple, que : 1) les droits de l'homme sont universels et s'appliquent à tout être humain (après tout, la CEDH incarne ces principes au niveau européen) mais aussi que 2) souvent, les initiatives les plus efficaces contre certaines « pratiques culturelles incompatibles » au sein de telle ou telle communauté proviennent de groupes ou de personnes issues de ces communautés mêmes.

Cependant, comme l'a fait remarquer Helle Stenum, sans une volonté de nos responsables politiques de ne plus exploiter la propagande raciste et xénophobe à des fins politiques mais, au contraire, de défendre des sociétés démocratiques pluralistes, la véritable intégration n'est que vaine illusion.

## **II. Exemples de mesures d'intégration mises en œuvre dans différents domaines et présentées lors du séminaire**

De très nombreux exemples positifs de mesures d'intégration ont été présentés lors du séminaire. Il est intéressant de noter que, parmi les exemples retenus par les intervenants et ceux cités par les participants, une majorité portait sur les mesures prises pour remédier au déficit d'intégration au sein de la population générale, reflétant peut-être le fait que, au moins dans le cadre du séminaire, la non-discrimination et les politiques en faveur de l'égalité sont toujours considérées comme des principes de base de l'intégration. Les exemples concernaient essentiellement les domaines de l'emploi, de l'éducation et de la participation à la vie publique.

## Emploi

L'Irish Integrated Workplace Initiative est une combinaison de mesures visant à combler le déficit d'intégration sur le marché du travail, que ce soit au niveau des acteurs de la majorité (a, b) ou des minorités (c) :

a) Mesures visant à encourager l'ensemble des employés à développer les compétences, les savoirs et la conscience nécessaires pour travailler et s'impliquer effectivement dans des milieux professionnels culturellement diversifiés. Ces mesures comprennent notamment : des formations à l'égalité et à la diversité pour tous les employés ; l'élaboration et la mise en œuvre de politiques en faveur de l'égalité qui énoncent clairement leur engagement en matière d'organisation et les normes qu'elles s'efforcent d'atteindre ; l'élaboration et la mise en œuvre de politiques et de procédures relatives au harcèlement.

b) Mesures visant à élaborer des politiques relatives au lieu de travail (c'est-à-dire, procédures et pratiques qui tiennent compte de la diversité culturelle et linguistique, favorisent l'égalité dans la pratique et créent un cadre accueillant pour les membres des groupes minoritaires). Ces mesures comprennent notamment : une organisation du travail souple qui permet aux employés issus de groupes minoritaires de respecter leurs impératifs culturels ; un examen des politiques et des procédures relatives au lieu de travail afin de garantir que la diversité culturelle et linguistique y soit prise en compte ; l'élaboration d'un plan d'action en faveur de l'égalité qui énonce les mesures à prendre pour parvenir, dans la pratique, à une véritable égalité des employés issus de groupes minoritaires.

Ces lignes d'action mettent clairement en lumière la nécessité d'un changement au niveau institutionnel si l'on veut que l'intégration soit une réalité.

c) Des mesures visant à aider les employés issus de groupes minoritaires (notamment les employés migrants) à s'adapter à leur lieu de travail et à établir une véritable communication avec la communauté locale, notamment à travers des formations d'insertion, un soutien, de la documentation d'information sur les droits du travail, des manifestations sociales et des mesures pour surmonter les barrières linguistiques.

Outre l'Integrated Workplace Initiative, citons, parmi les autres exemples de mesures d'intégration présentés :

- Les tests de situation (qui peuvent servir : aux employeurs mêmes, en tant qu'instrument de contrôle de la qualité ou outil d'autoévaluation en matière d'intégration ; aux ONG, aux organismes spécialisés et à d'autres parties intéressées, à des fins de recherche et, dans certains cas, dans le cadre de procédures judiciaires) ;
- L'attribution de marchés publics (c'est-à-dire l'instauration et le contrôle de l'obligation, pour les institutions publiques, d'acquiescer des biens et des services de sociétés respectant les normes en matière d'égalité et de non-discrimination) ;
- Les labels (c'est-à-dire une sorte de reconnaissance officielle par une société de la mise en œuvre de politiques et de pratiques en faveur de l'égalité et de la non-discrimination).

## Education

- Octroi de primes aux établissements scolaires qui prennent des mesures pour mettre fin à la ségrégation des enfants roms ;
- Recherches mettant en lumière la discrimination – par exemple, travaux de recherche comparant les taux de réussite des enfants roms placés dans des groupes séparés avec ceux des autres enfants roms ;

- Examen des procédures d'inscription dans les établissements scolaires, dans le but de minimiser le risque de discrimination raciale – par exemple, obligation d'expliquer les refus d'inscription (*Décret Inscription* en Belgique) ;
- Formation des enseignants à la diversité et à la non-discrimination ;
- Recrutement d'assistants (roms) ;
- Octroi de bourses aux minorités défavorisées ;
- Création de classes spéciales, par exemple pour les enfants réfugiés, permettant l'évaluation de compétences qui ne peuvent pas l'être de façon formelle et le développement de compétences nécessaires en vue d'une intégration dans les classes ordinaires ;
- Inciter les minorités à inscrire leurs enfants à la maternelle.

### Participation à la vie publique

Les mesures d'intégration dans ce domaine portent essentiellement sur l'accès à la nationalité.

Il a été noté que, une fois encore, les mesures prises par les différents pays en la matière reflètent la diversité des approches adoptées à l'égard des questions d'intégration. Ainsi, le Royaume-Uni semble clairement privilégier la responsabilité du non-citoyen ; d'après des projets annoncés récemment, les candidats à la naturalisation doivent en effet faire preuve de leur disposition à s'intégrer. Au Portugal, en revanche, le transfert de compétence pour les questions de naturalisation du ministère de l'Intérieur à celui de la Justice semble mettre l'accent sur la responsabilité des autorités.

### **Exemples de mesures d'intégration dont l'incompatibilité avec la législation anti-discriminatoire est avérée ou suggérée**

Les participants au séminaire ont également examiné plusieurs mesures d'intégration sous l'angle de leur compatibilité avec les normes de non-discrimination.

Ainsi, en décembre 2007, la HALDE française a conclu que la suspension du versement des allocations familiales en cas de non-respect du contrat d'accueil et d'intégration que doivent désormais signer les étrangers constituait une discrimination fondée sur l'origine nationale. En Belgique, l'attribution de logements sociaux en Flandres est soumise à l'obligation de suivre un cours de néerlandais pour ceux qui ne maîtrisent pas cette langue.

Les participants se sont également penchés de manière plus générale sur les tests d'intégration et de citoyenneté, ainsi que sur le contrôle du respect des obligations linguistiques, en s'appuyant principalement sur l'expérience des Pays-Bas (où des tests d'intégration ont été mis en place pour certains candidats à l'immigration mais aussi pour les non-citoyens qui résident dans le pays depuis longtemps) et de la Lettonie.

Il a d'abord été question de savoir s'il était pertinent de qualifier de « tests d'intégration » des tests qui autorisent l'accès à un pays en fonction de la connaissance de la langue et de la culture de ce dernier. De l'avis de plusieurs participants, ces tests n'ont pas grand-chose à voir avec une réelle intégration, ou de réelles possibilités d'intégration, mais servent plutôt à sélectionner les candidats.

Concernant en particulier les tests préalables à l'entrée, que seuls doivent passer les ressortissants de certains pays, les participants ont semblé conclure que le risque de discrimination risquait d'être très élevé. La raison invoquée pour justifier cette pratique sélective est le niveau de développement économique, social et politique des pays en question. Il semble toutefois difficile d'établir un lien clair entre cette justification et le potentiel d'intégration du candidat à l'immigration. Le fait que la législation anti-discriminatoire doive s'appliquer également aux questions d'immigration a été d'autant plus mis en évidence par ces discussions.

De manière plus générale, les participants ont mentionné plusieurs critères possibles pour évaluer si les tests qui tentent de mesurer le niveau d'intégration, notamment les tests de langue ou d'histoire et de culture, dans l'objectif d'autoriser l'accès à des droits tels que la résidence, la citoyenneté, etc., sont discriminatoires ou non. Ces critères sont les suivants :

- la gravité des sanctions (expulsion, séjour temporaire au lieu de résidence permanente, refus de la nationalité, suppression des allocations, amende administrative, etc.). Plus la sanction est grave, plus les raisons qui justifient la mesure doivent être importantes.

- si la mesure en question rend trop difficile l'obtention du droit en question. Lorsqu'on collecte des données pour évaluer ce point, il ne suffit pas d'étudier le taux de réussite à ces tests, mais aussi le taux comparé (avant et après l'introduction de la mesure) de candidature à un droit spécifique. On obtient ainsi, comme il a été fait observer, un tableau plus complet de l'effet de la mesure, qui reflète les difficultés liées aux compétences des candidats mais aussi, par exemple, aux coûts associés. En général, les participants ont souligné la nécessité de mener des recherches plus approfondies sur l'évaluation de l'impact.

- si l'Etat offre l'assistance requise aux candidats pour qu'ils puissent réussir les tests. Plus les tests sont obligatoires (c'est-à-dire plus les conséquences, en cas d'échec, sont « graves »), plus l'Etat devrait être tenu d'offrir une assistance.

- s'il existe des exceptions pour les personnes se trouvant dans une situation vulnérable et pour celles qui ont clairement la volonté de s'intégrer mais qui ne sont pas à même de réussir les tests.

Les participants ont souligné l'importance du Protocole n° 12 de la CEDH (qui interdit la discrimination fondée sur des motifs dont la liste est ouverte, notamment la nationalité, et exige le respect de l'ensemble des droits prévus par la loi) pour vérifier si ces mesures d'intégration ou autres mesures portent atteinte au principe de non-discrimination.

D'un point de vue global, les participants sont convenus que le débat public qui accompagne l'adoption ou la mise en œuvre des tests d'intégration est, en règle générale, contre-productif pour l'intégration.

En conclusion, on peut dire que les participants au séminaire se sont montrés critiques face aux mesures d'intégration obligatoires (c'est-à-dire les mesures d'intégration assorties de sanctions en cas de non-respect). Indépendamment de la question de leur efficacité (les participants étaient également sceptiques quant aux possibilités de procéder à une quelconque mesure à cet égard, voir plus haut), ces mesures semblent problématiques : (i) car, en subordonnant l'accès aux droits à de nouveaux critères, elles soulèvent inévitablement de graves problèmes de discrimination raciale et (ii) en raison de l'effet stigmatisant que l'adoption et la mise en œuvre de ces mesures ont sur les groupes minoritaires.

### **III. Vue d'ensemble des suggestions et des remarques formulées lors du séminaire concernant le rôle que devraient jouer les organes nationaux spécialisés pour favoriser l'intégration**

Les organes nationaux spécialisés devraient user de tout leur pouvoir pour veiller à ce que les mesures prises afin de promouvoir l'intégration soient véritablement propices à la construction d'une société intégrée et n'entraînent pas une discrimination raciale. Par conséquent, ils devraient faire usage :

- de leurs pouvoirs de représentation légale pour contester la discrimination raciale, qui est au cœur des échecs de l'intégration ;
- d'une large variété de sanctions pour répondre aux cas de discrimination, notamment de sanctions visant à transformer durablement et structurellement les organisations et les institutions ;
- dans toute la mesure du possible, de leurs fonctions de recherche et de développement afin de mettre en lumière, par exemple, la nécessité de transformer les institutions pour garantir une intégration réussie ou de placer la diversité au premier rang des priorités. La recherche et le développement devraient également servir à surveiller l'existence d'une discrimination éventuelle découlant de mesures visant à promouvoir l'intégration, tels que les « tests d'intégration » et autres mesures obligatoires.
- de leurs fonctions de communication, notamment pour mettre à jour et combattre tout stéréotype et toute stigmatisation qui découleraient du débat sur l'intégration.

Les organes nationaux spécialisés devraient plaider en faveur d'un élargissement du champ d'application de la législation contre la discrimination de façon à englober la discrimination fondée sur la nationalité (c'est-à-dire la citoyenneté d'un pays) et dans les domaines touchant à l'immigration.

Les organes nationaux spécialisés devraient œuvrer en faveur de l'incorporation des mesures anti-discriminatoires et autres mesures visant à lutter contre le déficit d'intégration au sein de la société, et notamment de la population majoritaire, dans les stratégies d'intégration officielles.

Enfin, les organes nationaux spécialisés devraient préconiser des mesures d'intégration spécifiques telles que les tests d'évaluation, le contrôle de l'attribution des marchés publics, les labels et l'octroi d'une place privilégiée au multiculturalisme à travers des initiatives semblables à celles mises en place en Irlande dans le cadre de la Semaine du lieu de travail non raciste.



## ANNEXE I

### Séminaire avec les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale

#### Liens entre intégration et lutte contre le racisme et la discrimination raciale

28 – 29 février 2008

Strasbourg, bâtiment G –Salle G03

### PROGRAMME

**Modératrice: Mme Winnie SORGDRAGER, membre de l'ECRI**

<b>SESSION 1:</b>	<b>Présentation du contexte</b>
9:00	Ouverture par le Professeur Eva SMITH ASMUSSEN, Présidente de l'ECRI
9:05 – 9:25	L'intégration – concepts et défis principaux liés à la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, par Mme Isil GACHET, Secrétaire exécutive de l'ECRI
9:25 – 10:15	Débat

10:15 – 10:30 Pause café

**Modérateur: M. Niall CROWLEY, Directeur général de l'administration de l'Equality Authority (Irlande)**

<b>SESSION 2:</b>	<b>Intégration: les grandes tendances de la pratique en Europe</b>
10:30 – 10:45	Le cadre pratique relatif à l'intégration en Europe <ul style="list-style-type: none"><li>Présentation par M. Jan NIESSEN, Directeur de <i>Migration Policy Group</i> (MPG)</li></ul>
10:45 – 11:30	Le cadre pratique relatif à l'intégration dans certains pays européens <ul style="list-style-type: none"><li><u>France</u>: Professeur Patrick WEIL, historien et politologue, Directeur de recherche au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)</li><li><u>Danemark</u>: Mme Helle STENUM, chercheuse, Département des Etudes sur la migration au Danemark (AMID) à l'Université d'Aalborg</li><li><u>Roumanie</u>: M. Adrian BUNOAICA, Chef de cabinet, Conseil national de lutte contre la discrimination</li></ul>
11:30 – 13:00	Débat

13:00 – 14:00 Pause déjeuner

**Modérateur: M. Claude-Valentin MARIE, Vice-Président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (France)**

<b>SESSION 3:</b>	<b>L'intégration et la non-discrimination dans le cadre de politiques spécifiques – Partie I</b>
14:00 – 14:30	<u>Emploi</u> : <ul style="list-style-type: none"><li>L'intégration et la non-discrimination dans le domaine de l'emploi– état des lieux, par M. Patrick TARAN, expert principal sur la migration, Bureau international du travail (BIT)</li><li>Bonne pratique: la semaine du lieu de travail non raciste, par M. Niall CROWLEY, Directeur général de l'administration de l'Equality Authority (Irlande)</li></ul>
14:30 – 15:30	Débat

**Modérateur: M. Michael HEAD, membre de l'ECRI**

<b>SESSION 4: L'intégration et la non-discrimination dans le cadre de politiques spécifiques – Partie II</b>	
15:45 – 16:15	<u>Education:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• L'intégration et la non-discrimination dans le domaine de l'éducation– état des lieux, par Mme Vera EGENBERGER, Directrice du <i>European Roma Rights Centre</i> (ERRC)</li><li>• Bonne pratique: Promouvoir la diversité et lutter contre la ségrégation à l'école, par M. Michel VANDERKAM, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique)</li></ul>
16:15 – 16:45	Débat
16:45 – 17:15	<u>Participation à la vie publique:</u> <ul style="list-style-type: none"><li>• Cohésion de la société: un outil ou un objectif? Evaluer les idées, les politiques et les résultats après 2001, M. Marc VERLOT, Directeur des prévisions et chef des politiques, <i>Equality and Human Rights Commission</i> (Royaume Uni)</li><li>• Bonne pratique: Initiatives pratiques pour l'intégration des immigrés et des minorités ethniques au niveau local, par M. Luis PASCOAL, Chef de cabinet, Bureau du Haut Commissaire pour l'immigration et le dialogue interculturel (Portugal)</li></ul>
17:15 – 17:45	Débat

17.45 – 18:30 Réception

\*\*\*\*\*

**Modérateur: Professeur Gün KUT, membre de l'ECRI**

<b>SESSION 5: Les tests d'intégration et de naturalisation et la non-discrimination dans l'accès aux droits</b>	
9:30 – 10:00	Les tests d'intégration et de naturalisation et la non-discrimination dans l'accès aux droits <ul style="list-style-type: none"><li>• L'expérience néerlandaise: Mme Joëlle De POORTE, Institut pour le développement multiculturel- FORUM</li><li>• L'expérience lettonne: Mme Ilze BRANDS-KEHRIS, Directrice du Centre letton des droits de l'homme et des études ethniques</li></ul>
10:00 – 11:15	Débat

11:15 – 11:45 Pause café

**Modérateur: M. Michael HEAD, membre de l'ECRI**

<b>SESSION DE CLOTURE</b>	
11:45 – 12:00	Présentation des principales conclusions par M Giancarlo CARDINALE, Rapporteur du séminaire
12:00 – 12:30	Débat
12:30	Clôture du séminaire

## ANNEXE II

### Séminaire avec les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale Liens entre intégration et lutte contre le racisme et la discrimination raciale

## LISTE DES PARTICIPANTS

### SPEAKERS:

---

**Professor Eva Smith Asmussen**, Chair of ECRI, Retsvidenskabeligt Institut A, Studiestraede6, DK-1455 COPENHAGEN K  
Tel.: + 45 35 32 31 46  
E-mail: combat.racism@coe.int

**Ms Winnie Sorgdrager**, member of ECRI, Raad van State, Postbus 20019, NL-2500 EA THE HAGUE  
Tel.: + 31 70 4264616  
E-mail: combat.racism@coe.int

**Ms Isil Gachet**, Executive Secretary to ECRI, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0) 3 88 41 23 48

**Mr Niall Crowley**, Chief Executive Officer, Equality Authority, 2 Clonmel Street, EIR-DUBLIN2  
Tel.: +353 1 417336  
Fax: +353 1 4173377

**Mr Jan Niessen**, Director, Migration Policy Group (MPG), 205, rue Belliard, B-1040 BRUSSELS

**Professeur Patrick Weil**, Directeur de recherche, Centre national de la recherche scientifique (CNRS), 9 rue Malher, F-75181 PARIS CEDEX 04

**Ms Helle Stenum**, Migration Researcher, Academy for Migration Studies in Denmark, Aalborg University, Rådhusstraede 3, DK-1466 COPENHAGEN K

**Mr Adrian Bunoaica**, Chief of Staff, National Council for Combating Discrimination, Piata Valter Maracineanu. Nr. 1-3, et 2, sector 1, RO-BUCHAREST 1

**Monsieur Claude-Valentin Marie**, Vice-Président de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), 11 rue Saint Georges, F-75009 PARIS

**Mr Patrick Taran**, Senior Migration Specialist, International Labour Organisation (ILO), 4, route des Morillons, CH-1211 GENEVA 22  
Tel.: +41 22 799 8091

**Ms Vera Egenberger**, Director, European Roma Rights Centre (ERRC), Postafiók 906/93 – Nyar utca 12, H-1386 BUDAPEST 62  
Tel.: +36 1 413 22 10

**Monsieur Michel Vanderkam**, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, Rue Royale, 138, B-1000 BRUXELLES  
Tel.: +32 2 212 30 11

**Mr Marc Verlot**, Head of Public Policy, Equality and Human Rights Commission, 3 More London, Riverside Tooley Street, GB-LONDON SE1 2RG  
Tel.: 020 3117 0235  
Fax: 01925 884 275

**Mr Luis Pascoal**, Chief of Staff, Office of the High Commissioner for Immigration and Intercultural Dialogue, Rua Álvaro Coutinho, 14, P-1150-025 LISBOA  
Tel.: +351 21 8106103

**Professor Gün Kut**, member of ECRI, Bogazici University, Faculty of Political Science, Bebek, TR-80815 ISTANBUL  
Tel.: + 90 212 263 15 40  
E-mail: combat.racism@coe.int

**Ms Joëlle De Poorte**, Institute for Multicultural Development – FORUM, Postbus 201, NL-3500 AE UTRECHT  
Tel.: 030 2974302

**Ms Ilze Brands-Kehris**, Director, Latvian Centre for Human Rights, Alberta iela 13, LV-1010 RIGA

**Mr Michael Head**, member of ECRI, Rustlings, Castle Road, Horsell, GB- WOKING SURREY GU21 4ET  
Tel.: + 44 1 483 77 29 29  
E-mail: combat.racism@coe.int

#### **RAPPORTEUR:**

**M. Giancarlo Cardinale**, Lawyer, Secretariat of ECRI, Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Council of Europe, F-67075 Strasbourg Cedex  
Tel : +33 (0) 3 88 41 39 42  
E-mail : giancarlo.cardinale@coe.int

\*\*\*\*\*

## **PARTICIPANTS:**

---

**Ms Cornelia Amon-Konrath**, Gleichbehandlungsanwaltschaft, Taubstummengasse 11, A-1040 WIEN

Tel.: (+43 1) 532 02 44

Fax: (+43 1) 532 02 46

E-mail: cornelia.amon-konrath@bka.gv.at

**Mr Goran Basic**, Faculty for European Law and Political Sciences, SERBIA-11070 BELGRADE

E-mail: basic@eunet.yu

**Mr Thomas Büchel**, member of ECRI, Duxweg 14, FL-9494 SCHAAN

Tel.: +423 232 8002

Fax: +423 232 80 24

E-mail: combat.racism@coe.int

**Ms Sina Bugeja**, Executive Director, National Commission for the Promotion of Equality, Flat 4, Gattard House, National Road, MT-BLATA L-BAJDA HMR 02

Tel.: (+356) 2590 3850

Fax: (+356) 2590 3851

E-mail: equality@gov.mt

**Ms Aušrinė Burneikienė**, Ombudsman for Equal Opportunities, Office of the Ombudsman for Equal Opportunities, Seimyniskiu 1a, LT-09312 VILNIUS

Tel.: +370 5 261 27 87

Fax: +370 5 261 27 25

E-mail: mvlgk@lrs.lt

**Mr Dragi Celevski**, Deputy Ombudsman of the Republic of Macedonia, Dimitrie Cupovski No. 2, MK-1000 SKOPJE

Tel.: + 389 2 129 351

Fax: + 389 2 129 359

E-mail: ombudchup@mt.net.mk

**Dr Judit Demeter**, President, Equal Treatment Authority, Margit krt. 85., HU-1024 BUDAPEST

Tel.: +36 1 336 7842

E-mail: demeter.judit@egyenlobanasmod.hu

**Ms Ida De Simone**, National Office for the Fight against Racial and Ethnic Discrimination, Largo Chigi 19, I-00187 ROME

Tel.: +39 06 67792267

E-mail: i.desimone@governo.it

**Mr Kemal Eyup**, Chairman, Commission for Protection against Discrimination, 35, Dragan Tsankov Str., BG-1125 SOFIA

Tel.: + 359 2 870 20 02

Fax: +359 2 870 84 48

E-mail: kzd@kzd.bg

**Ms Katalin Gregor**, Legal Adviser, Equal Treatment Authority, Margit krt. 85., HU-1024 BUDAPEST

E-mail: Gregor.katalin@egyenlobanasmod.hu

**Ms Danguole Grigoloviciene**, Legal Adviser, Office of the Ombudsman for Equal Opportunities, Seimyniskiu 1a, LT-09312, VILNIUS  
E-mail: mvlgk@lrs.lt

**Madame Emmanuelle Houlmann**, La Commission fédérale contre le racisme (CFR), Inselgasse 1, CH - 3003 BERNE  
Tel.: +41 31 322 79 64  
Fax: +41 31-322 44 37  
E-mail: emmanuelle.houlmann@gs-edi.admin.ch

**Ms Tansy Hutchinson**, Policy Officer, European Network against Racism (ENAR), 43 rue de la Charité, B-1210 BRUXELLES  
Tel.: +32 2 2293573  
Fax: +32 2 2293575  
E-mail: tansy@enar-eu.org

**Mr Saša Jankovic**, Ombudsman, Milutina Milanković St. 106, SERBIA-11070 BELGRADE  
Tel.: + 381 11 32 08 221

**Mr Jaanus Konsa**, Adviser to the Chancellor of Justice, Office of the Chancellor of Justice, Kohtu 8, EE-15193 TALLINN  
Tel.: +372 693 8400

**Mr Paul Lappalainen**, Senior Legal Advisor, Office of the Ombudsman against Ethnic Discrimination, Drottninggatan 89, P.O. Box 3045, S-103 64 STOCKHOLM  
Tel.: +46 8-508 887 35  
E-mail: Paul.lappalainen@do.se

**Mr Martin Lassen-Vernal**, Danish Institute for Human Rights, Strandgade 56, DK-1403 COPENHAGUE K  
Tel.: +45 32 69 88 88  
Fax: +45 32 69 88 00  
E-mail: mlv@humanrights.dk

**Mr Luka Maderić**, Head, Office for Human Rights Government of Croatia, Trg Marsala Tita 8, HR-10000 ZAGREB  
Tel.: +385 1 48 77 660  
E-mail: lmaderic@ljudskaprava-vladarh.hr

**Mme Christiane Martin**, Commissaire du Gouvernement aux Etrangers, 12-14 Avenue Emile Reuter, L-2919 LUXEMBOURG  
Tel.: +352 2478 3610  
E-mail: Christiane.martin@fm.etat.lu

**Ms Veronika Marxer**, Responsible for migration and integration, Stabsstelle für Chancengleichheit, Äeulistrasse 51, Postfach 684, FL-9490 VADUZ  
Tel.: +423 / 236 76 77  
E-mail: info@scg.llv.li

**Mr Daniel Milo**, Adviser on Combating Racism, Xenophobia and Intolerance, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Aleje Ujazdowskie 19, PL-00557 WARSAW  
Tel.: +48 22 520 06 00 ext. 1187  
Fax: +48 22 520 06 05  
E-mail: daniel.milo@odihhr.pl

**Ms Linda Münchnerová**, Assistant of monitoring, Slovak National Centre for Human Rights, Kýčerského 5, SK-811 05 BRATISLAVA  
Tel.: +42 1 2 208 501 14  
Fax: +42 1 2 208 501 35  
E-mail: muncnerova@snslp.sk

**Ms Eliana Nicolaou**, Ombudsman of the Republic of Cyprus, Era House, Diagorou 2, CY-1097 Nicosia  
Tel.: +357 22 405500  
Fax: +357 22672881  
E-mail: ombudsman@ombudsman.gov.cy

**Mr Igor Očkovič**, Main Advisor, The Slovak Republic Government Office Section, of Human Rights and Minorities - Department of Human Rights and Minorities, Námestie slobody 1, SK-813 70 BRATISLAVA  
Tel.: +421 2 57295371  
Fax: +421 2 57295424  
E-mail: Igor.ockovic@vlada.gov.sk

**Mr Eero Olli**, Advisor, The Equality and Anti-Discrimination Ombud, Grensen 5, postbooks 8048 Dep, N-0031 OSLO  
Tel.: +47 2405 5951  
E-mail: eero.oli@ldo.no

**Mr Edgars Olsevskis**, Lawyer, National Human Rights Office, Anti-Discrimination Department, Office of the Ombudsman of the Republic of Latvia, Elizabetes iela 65-12, LV-1050 RIGA  
Tel.: +371 67686768  
E-mail: edgarso@vcb.lv;edgars.olvskis@tiesibsargs.lv

**Ms Stanislava Peycheva**, Commission for Protection against Discrimination, 35, Dragan Tsankov Str., BG-1125 SOFIA  
Tel.: + 359 2 807 30 12  
E-mail: St.peycheva@kzd.bg

**Monsieur Raymond Remakel**, Centre pour l'égalité de traitement, 24-26, place de la Gare, L-1616 LUXEMBOURG  
Tel.: +352 621 18 20 20  
E-mail: rremakel@pt.lu

**Ms Victoria Scurtu**, Division of International Relations and Diaspora - Bureau of Interethnic Relations, Str. A.Mateevici 109/1, MD – 2009 CHISINAU  
Tel.: +37322 21 40 80. 24 15 32  
E-mail: victoria.zavulan@bri.gov.md

**Ms Manca Šetinc**, Anti-discrimination Department, Office of the Human Rights Ombudsman, Dunajska cesta 56, SI - 1000 LJUBLJANA  
Tel.: +386 1 475 00 56  
Fax: +386 1 475 00 40  
E-mail: Manca.setinc@varuh-rs.si

**Ms Berglind Bára Sigurjónsdóttir**, Lawyer, Office of the Parliamentary Ombudsman, Álftamýri 7, IS-150 REYKJAVÍK  
Tel.: +354 5106700  
E-mail: berglind@umb.althingi.is

**Ms Radka Soukupova**, Secretariat of the Human Right Council, Office of the Government of the Czech Republic, nábr. E. Beneše 4, CZ-118 01 PRAGUE  
Tel.: +420 2 96 15 35 73  
Fax: +420 2 96 15 32 57  
E-mail: soukupova.radka@vlada.cz

**Mr Sozar Subari**, Public Defender of Georgia, 11, Machabeli Street, GE-0105 TBILISI  
Tel.: +995 32 922479  
Fax: +995 32 922470

**Ms Johanna Suurpää**, Ombudsman for Minorities, Office of the Ombudsman for Minorities, Vuorikatu 20, Helsinki, P.O. Box 26, FIN-00023 GOVERNMENT  
Tel.: +358 1060 4001  
Fax: +358 9 160 43464

**Ms Pia Tirronen**, Civil Society Cooperation, Communication and External Relations Unit, European Union Agency for Fundamental Rights (FRA), Rahlgasse 3, A-1060 VIENNA  
E-mail: pia.tirronen@fra.europa.eu

**Mr Aristos Tsiartas**, Head of Antidiscrimination Body, Office of the Ombudsman of the Republic of Cyprus, Era House, Diagorou 2, CY-1097 Nicosia  
Tel.: +357 22 405500  
Fax: +357 22672881  
E-mail: atsiartas@ombudsman.gov.cy

**Mr Grigoris Tsioukas**, Office of the Greek Ombudsman, Department of Human Rights, 5 Hadjiyanni Mexi Str, GR-11528 ATHENS  
Tel.: +30 2107289648  
E-mail: tsioukas@synigoros.gr

**Mr Boštjan Vernik**, Head of Antidiscrimination Department, Office of the Human Rights Ombudsman, Dunajska cesta 56, SI-1000 LJUBLJANA  
Tel.: +386 1 475 00 53  
Fax: +386 1 475 00 40  
E-mail: Bostjan.vernik@varuh-rs.si

**COUNCIL OF EUROPE:**

---

**Secretariat of European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)**

**Mme Claudia Lam**, Lawyer  
Tel: +33 (0) 3 88 41 23 49  
E-mail: claudia.lam@coe.int

**Ms Aline Usanase**, Lawyer  
Tel : +33 (0) 3 88 41 23 17  
E-mail : aline.usanase@coe.int

**Ms Sarah Burton**, Lawyer  
Tel: + 33 (0) 3 90 21 53 72  
E-mail: sarah.burton@coe.int

**Ms Heike Klempa**, Responsible for external relations  
Tel.: +33 (0) 3 90 21 51 55  
E-mail: heike.klempa@coe.int

**Human Rights Law and Policy Division**

**Mr Jorg Polakiewicz**, Head of Division

**Mr Gerald Dunn**, Administrator

**Office of the Commissioner for Human Rights**

**Mr Lauri Sivonen**, Thematic coordinator

**Directorate General of Social Cohesion (DGIII)**

**Mr Simon Tonelli**, Head of the Migration Division

**Mr Michael Guet**, Head of the Roma and Travellers Division

**Ms Ivana d'Alessandro**, Roma and Travellers Division



