

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Séminaire avec les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale sur l'action positive

22-23 février 2007

**Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme
Salle de la Direction**

NOTE EXPLICATIVE

Introduction

Dans le cadre de ses travaux de monitoring pays-par-pays et de ses travaux sur des thèmes généraux, l'ECRI encourage régulièrement l'adoption d'une action positive ou de mesures positives comme moyen efficace d'assurer une participation équitable et égale des membres des groupes défavorisés dans la société.

Bien qu'il soit généralement reconnu, tant au niveau national qu'international, que l'adoption de mesures spéciales pour promouvoir la pleine égalité est compatible avec le principe de non-discrimination, il n'existe pas de consensus concernant le type de mesures que le concept d'action positive recouvre en réalité.

Pour ce qui est, en particulier, des organes nationaux spécialisés qui, conformément à la recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration et la supervision de mesures positives, il est important de connaître le type d'instrument dont ils disposent pour promouvoir l'égalité des chances sans porter atteinte au droit à la non-discrimination.

Le présent séminaire a donc pour but de préciser la notion d'action positive et de permettre un échange de bonnes pratiques dans ce domaine. A cette fin, ce séminaire examinera de plus près les normes nationales et internationales qui existent dans ce domaine et étudiera les différents types d'actions positives mises en œuvre dans divers Etats membres du Conseil de l'Europe, ainsi que leurs différents domaines d'application. L'accent sera mis en particulier sur le rôle des organes nationaux spécialisés dans ce domaine, rôle qui sera illustré par plusieurs exemples pratiques présentés au cours du séminaire.

Participants

Le séminaire rassemblera des représentants d'organes spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, des représentants d'institutions de défense des droits de l'homme (ombudsman, commissaire aux droits de l'homme, etc.) dont le mandat couvre déjà, ou sera étendu de manière à couvrir, le racisme et la discrimination

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

raciale. De plus, un certain nombre d'ONG spécialisées et d'experts dans le domaine de l'action positive ont été invités au séminaire.

Tous les participants sont invités à prendre part activement aux discussions en commentant les interventions et en donnant des exemples sur la situation dans leur pays.

Programme et structure du séminaire

Le séminaire se déroulera sur une journée et demie. La première partie sera consacrée à la clarification de la notion d'action positive et du cadre juridique et politique existant dans ce domaine. La deuxième partie sera axée sur des exemples pratiques concrets d'actions positives pouvant être favorisées et/ou mises en œuvre par des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale.

Le séminaire comprendra les six sessions suivantes :

Session 1 : cadre général

Session 2 : l'action positive – cadre juridique et politique

Session 3 : l'action positive – rôle des organes nationaux spécialisés

Session 4 et 5 : l'action positive – exemples pratiques

Séance de clôture

Session 1 : cadre général

Pour que les discussions sur le thème de l'action positive soient claires et constructives, il est indispensable de clarifier ce que la notion d'action positive comporte véritablement. En fait, cette notion est très large et est souvent comprise, en fonction du contexte juridique, politique ou historique, comme comprenant des mesures positives ou spéciales, l'« affirmative action » ou discrimination positive.

Dans sa recommandation de politique générale n° 7, l'ECRI recommande l'adoption de mesures spéciales temporaires destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par des personnes distinguées par des motifs tels que la « race », la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie¹. Une définition très semblable de l'action positive figure à l'article 5 de la directive de l'UE sur l'égalité raciale².

Une grande partie de la controverse soulevée dans certains pays autour de la question de l'action positive tient au fait que les termes « action positive » ou « *affirmative*

¹ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, paragraphe 14, exposé des motifs

² Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Journal officiel n° L 180, du 19/07/2000.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

action » évoque immédiatement des systèmes de quotas permettant à des groupes précis d'avoir un accès préférentiel à certains services de la société comme l'enseignement universitaire, l'emploi ou les prestations sociales. Il existe sans doute de bonnes raisons d'être prudent s'agissant de la mise en place de systèmes de quotas de ce type, et il est donc important de souligner que l'adoption de quotas n'est qu'une des mesures possibles pour promouvoir l'égalité des chances des groupes défavorisés. En fait, il existe de nombreuses formes et degrés différents d'actions positives, dont la plupart, d'un point de vue juridique, ne posent pas de problème dans la majorité des Etats membres du Conseil de l'Europe. Parmi les exemples de telles mesures qui ont été donnés par l'ECRI figurent l'accès au système éducatif ou au marché du travail, qui est facilité par exemple par l'organisation de stages de formation spéciaux pour les groupes défavorisés ou la promotion de la représentation de ces groupes dans des professions clés (enseignement et formation, forces de l'ordre, fonction publique, média, etc.), par exemple moyennant des campagnes de recrutement ciblés.

Questions :

Les mesures spéciales temporaires recommandées par l'ECRI dans sa Recommandation de politique générale n° 7 correspondent-elles à ce que vous entendez par action positive ?

Existe-t-il une définition formellement ou informellement reconnue de l'action positive dans votre pays ?

Dans l'affirmative, quels types de mesures relèvent de cette définition ?

Estimez-vous que certains types d'actions positives posent des problèmes ? Dans l'affirmative, pourquoi ?

Session 2 : L'action positive – cadre juridique et politique

Les pratiques nationales relatives à l'action positive diffèrent grandement d'un Etat membre du Conseil de l'Europe à l'autre. En fonction du type de mesure et du groupe visé, les instruments juridiques nationaux et internationaux envisagent plus ou moins favorablement l'action positive ou mesures spéciales, selon l'expression généralement retenue en droit international. Il est cependant intéressant de noter qu'aucune de ces normes juridiques ne prévoit une interdiction générale de l'action positive. En fait, ces normes autorisent parfois expressément l'action positive, voire l'encouragent. Certaines législations nationales la rendent même obligatoire.

Au niveau international et européen, la jurisprudence des organes de contrôle créés en vertu des traités applicables de l'ONU³, de la Cour européenne des Droits de l'Homme⁴ et de la Cour européenne de justice⁵ donne d'importantes orientations sur le type de mesures spéciales qui sont compatibles ou non avec le principe de la non-discrimination. Les conditions de cette compatibilité sont, au minimum, l'existence

³ Dans l'interprétation par exemple du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

⁴ Dans l'interprétation de la Convention européenne des droits de l'homme et de ses Protocoles.

⁵ Dans l'interprétation des traités de la CE et des directives applicables de l'UE en matière d'égalité.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

d'un but légitime (celui d'assurer une pleine égalité), et le rapport de proportionnalité entre la mesure prise et le but à atteindre.

Lorsque l'on examine de plus près le cadre juridique et politique de l'action positive dans les différents Etats membres du Conseil de l'Europe, la diversité des approches est assez frappante. Certains pays souscrivent ouvertement à l'action positive en en faisant un élément essentiel de leur politique gouvernementale de promotion de l'égalité alors que d'autres rejettent l'idée même d'un traitement préférentiel accordé à des groupes donnés de la société. Toutefois, même dans les pays qui émettent d'importantes réserves sur la notion d'action positive, il semble exister une volonté de plus en plus nette de traiter les problèmes des groupes défavorisés en adoptant des mesures spéciales. Officiellement, ces mesures ne sont pas qualifiées d'action positive, mais dans la pratique, bon nombre d'entre elles peuvent être considérées comme telles, notamment celles qui prévoient des cours de langue supplémentaires à l'école et à l'université pour les étudiants dont la langue maternelle n'est pas la langue officielle de l'Etat ou qui orientent les campagnes de recrutement vers les groupes sous-représentés.

Questions :

Quelle est l'opinion générale dominante en ce qui concerne la question de l'action positive dans votre pays (position des différents acteurs clés, par exemple, le gouvernement, le système judiciaire, les institutions de défense des droits de l'homme, les organes nationaux spécialisés, les ONG, les groupes vulnérables, le public dans son ensemble, etc.) ?

Les programmes de mesures positives sont-ils considérés comme un instrument légitime pour parvenir à l'égalité dans votre pays et ont-ils été mis en œuvre dans la pratique ? Dans l'affirmative, quels domaines et quels groupes visent-ils ?

Existe-t-il une obligation statutaire de promouvoir l'égalité dans le secteur public et/ou dans le secteur privé dans votre pays ?

Existe-t-il, dans votre pays, une jurisprudence établie concernant l'action positive ? Dans l'affirmative, quelles formes ou types d'actions positives sont légales d'après cette jurisprudence ?

Quelles sont, à votre avis, les principales difficultés liées à l'adoption et à la mise en œuvre des mécanismes de mesures positives dans votre pays ?

Session 3 : L'action positive – rôle des organes nationaux spécialisés

Les organes nationaux spécialisés peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de mesures positives. En fonction de leurs compétences et des ressources humaines et financières dont ils disposent, ces organes peuvent intervenir à plusieurs niveaux dans ce domaine.

Le premier niveau d'action, que tout organe national spécialisé devrait pouvoir suivre, est l'élaboration d'une stratégie complète pour la promotion de l'égalité des chances, qui comprend l'adoption de mesures d'actions positives. Cette stratégie doit être bien

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

expliquée à l'ensemble des responsables politiques et au public dans son ensemble, pour obtenir son soutien à ce sujet.

L'étape suivante consiste à élaborer des mesures ou des plans concrets pouvant être mis en œuvre par l'organe national spécialisé proprement dit ou en coopération avec des partenaires du secteur public ou privé. Parmi les initiatives importantes prises par les organes nationaux spécialisés dans ce domaine figurent, par exemple la compilation de bonnes pratiques et de codes de conduite destinés aux organes publics et/ou aux entreprises privées, l'offre d'une formation à la diversité aux personnes travaillant dans les secteurs privé et public et le lancement de campagnes visant les différentes parties prenantes dans ce domaine.

Enfin, les organes nationaux spécialisés devraient aussi être associés à l'évaluation et au bilan des programmes d'action positive, ce qui n'est pas toujours facile car de nombreux pays ne disposent pas de données quantitatives et qualitatives fiables sur la situation des groupes visés. Il importe donc de mettre en place des systèmes efficaces de collecte de données. Les organes nationaux spécialisés ont un rôle important à jouer dans ce domaine, en particulier pour dissiper les doutes et les malentendus sur la question de la collecte de données à caractère ethnique.

Questions :

Votre institution favorise-t-elle l'action positive ? Dans l'affirmative, par rapport à quels acteurs ?

Votre institution a-t-elle participé à l'élaboration de mesures d'action positive ?

Quelle sorte de mesures positives votre institution a-t-elle lancée avec succès ?

Quelle sorte de mesures positives votre organisation a-t-elle appliquée directement ?

Lorsque vous appliquez des mesures d'actions positives, rencontrez-vous des problèmes particuliers ?

Les programmes existants d'action positive font-ils objet d'une évaluation régulière dans votre pays ? Dans l'affirmative, quels ont été les résultats de cette évaluation ?

Quels défis pose la collecte de données à caractère ethnique pour la mise en œuvre de programmes d'actions positives ?

Votre institution exerce-t-elle une fonction de supervision particulière en ce qui concerne la mise en œuvre de ces programmes ? Dans l'affirmative, en quoi consiste-t-elle exactement ?

Sessions 4 et 5 : L'action positive – exemples pratiques

Aux fins de ce séminaire, trois grands domaines d'activité ont été choisis pour présenter des exemples concrets d'actions positives. Les mesures spéciales dans les domaines de l'éducation, de l'emploi et de la participation à la vie sociale et politique sont certainement parmi les plus importantes et les plus répandues dans les Etats membres du Conseil de l'Europe, comme le montre une analyse approfondie des rapports de monitoring par pays de l'ECRI.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Emploi

Le racisme et la discrimination raciale sur le marché du travail sont une réalité quotidienne pour de nombreux membres de groupes vulnérables. L'expérience est douloureuse pour les personnes concernées, mais elle empêche aussi souvent les employeurs des secteurs public et privé d'attirer et de recruter la personne la plus qualifiée et compétente pour un emploi donné.

Par exemple, dans la plupart des professions clés (enseignement et formation, forces de l'ordre, fonction publique, médias, etc.), les membres de groupes minoritaires sont fortement sous-représentés, ce qui a de profondes répercussions sur la manière dont ils sont perçus dans la société et également sur celle dont ils se voient dans cette dernière. C'est ainsi qu'un cercle vicieux d'exclusion et d'auto-exclusion accentue les clivages de la société.

C'est pourquoi des initiatives, telles que, par exemple les programmes de gestion de la diversité appliqués dans la fonction publique belge ou la « Charte de la diversité » destinée aux sociétés privées en France devraient retenir toute notre attention. Les programmes qui relient l'enseignement et le système éducatif au monde du travail sont aussi particulièrement intéressants dans ce contexte à la lumière de la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, comme par exemple le programme XENOS « Vivre et travailler dans la diversité », qui est mis en œuvre en Allemagne et qui sera présenté pendant le séminaire.

Questions :

Existe-t-il des programmes d'actions positives dans le domaine de l'emploi dans votre pays ? Dans l'affirmative, dans quels secteurs ?

Qui participe à l'élaboration et à l'exécution de ces programmes ?

Est-il difficile de convaincre tous les acteurs de l'importance et de la nécessité de mesures spéciales dans ce domaine ?

Quels sont, d'après vous, les éléments essentiels d'un programme d'action positive efficace ?

Des mesures spéciales dans le secteur de l'emploi devraient-elles être obligatoires ou facultatives ?

Votre institution participe-t-elle directement à l'application et à la supervision de ces mesures ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure le fait-elle ?

Ces mesures ont-elles, à votre avis, de véritables répercussions dans votre pays ?
Pouvez-vous étayer votre réponse par des données quantitatives ou qualitatives ?

Education

L'école est souvent le premier endroit où les enfants issus de minorités sont confrontés au racisme et à la discrimination raciale. En Europe, les enfants roms en particulier ont du mal à avoir accès, au même titre que les autres, à l'éducation scolaire et à un enseignement de qualité. Cela est attesté par les rapports de monitoring pays-par-pays de l'ECRI et également la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Les enfants roms risquent très souvent d'être envoyés dans des établissements scolaires « spéciaux » ou d'être placés dans des classes à part s'ils sont scolarisés dans des écoles ordinaires. La plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe sont aujourd'hui conscients de ce problème et ont commencé à prendre des mesures particulières pour ce groupe particulièrement vulnérable, comme l'ECRI le demande aussi dans sa Recommandation de politique générale n° 10 pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans et à travers l'éducation scolaire. En Roumanie par exemple, des médiateurs scolaires roms aident les établissements à intégrer les élèves roms et un système de quotas a été mis en place pour faciliter l'admission des roms à l'université.

Parmi les autres groupes défavorisés dans le domaine de l'éducation, on compte de nombreuses minorités ethniques et culturelles et les enfants d'origine immigrée sont dans une situation particulièrement difficile. Là encore, la ségrégation et la médiocrité des résultats scolaires sont un problème grave.

Ces problèmes sont particulièrement aigus dans les pays où on trouve un nombre croissant de personnes d'origine ethnique et culturelle différente dans les grandes agglomérations urbaines. Dans ces pays, comme aux Pays-Bas par exemple, des efforts particuliers ont été faits pour concevoir des stratégies (actions positives) propres à améliorer l'accès à l'éducation des groupes les plus vulnérables de la société. Un exposé portera sur l'une de ces stratégies lors du séminaire.

Questions :

Existe-t-il des programmes spécifiques d'actions positives dans le secteur de l'éducation ? Dans l'affirmative, quels domaines et quels groupes visent-ils ?

Votre institution participe-t-elle directement à l'application et à la supervision de ces mesures ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure ?

Quelles sont les principales difficultés liées à l'adoption et à l'application de mesures positives dans ce domaine ?

Toutes les parties intéressées sont-elles associées à la conception et/ou à la mise en œuvre de ces mesures ?

Participation à la vie sociale et politique

La participation des minorités culturelles et ethniques à la vie sociale et politique est un instrument puissant pour assurer l'égalité des chances pour tous. Cependant, dans la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, ces groupes sont loin de participer pleinement à la vie sociale de la communauté dans laquelle ils vivent et sont encore moins souvent associés au processus de prise de décisions politiques les concernant directement.

Les choses changent lentement et des pays comme le Danemark ou l'Irlande ont adopté des programmes d'action spéciaux pour renforcer la participation des groupes minoritaires dans ces domaines. Dans ce contexte, les conseils d'intégration peuvent

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

jouer un rôle important pour répondre aux préoccupations des minorités établies et de celles qui viennent d'arriver, par exemple par l'intégration traditionnelle et la non-discrimination dans tous les services publics, le lancement et la promotion de programmes spéciaux dans les secteurs de l'emploi et de l'éducation et des lieux de dialogue et de discussion sur la diversité culturelle.

Questions :

Existe-t-il des mesures particulières pour améliorer la participation des minorités culturelles et ethniques à la vie sociale et politique de votre pays ? Dans l'affirmative, quelles sont-elles ?

Parmi ces mesures, quelles sont celles que vous considérez particulièrement efficaces ?

Quel rôle votre institution joue-t-elle dans ce domaine ?

Comment est-il possible, à votre avis, d'améliorer la participation des groupes minoritaires au processus de prise de décisions politiques ?

Votre institution travaille t-elle en étroite coopération avec des conseils d'intégration nationaux et/ou locaux ?

Votre institution sert t-elle de cadre à un dialogue et à une discussion sur la diversité culturelle ?

Documentation

[Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national.](#)

[Recommandation de politique générale n°7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale](#)

[Exemples de bonnes pratiques de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.](#)

[Protocole n° 12 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales](#)

[Directive 2000/43/ce du Conseil relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.](#)

[Rapport présenté par M. Marc Bossuyt, Rapporteur spécial, en application de la résolution 1998/5 de la Sous-Commission, sur la notion d'action positive et son application pratique, E/CN.4/Sub.2/2002/21.](#)