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 la question de la collecte de données ethniques

**17-18 février 2005
Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme
Salle de la Direction**

NOTE EXPLICATIVE

Introduction

Les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (organes spécialisés) sont pour l'ECRI des partenaires stratégiques dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. A la suite du premier séminaire de l'ECRI avec les organes nationaux spécialisés tenu en novembre 2003, qui traitait de la meilleure manière de mettre en œuvre les législations de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, un appel a été lancé pour qu'un séminaire de suivi soit consacré à des cas concrets et à des problèmes précis. En conséquence, l'ECRI a décidé d'organiser un séminaire de suivi avec les organes nationaux spécialisés les 17 et 18 février 2005 qui portera sur la question de la collecte de données ethniques.

Les instances nationales et internationales impliquées dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, notamment l'ECRI, estiment que la collecte de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion (collecte de données ethniques), est capitale pour établir des politiques judicieuses de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que pour la promotion de l'égalité des chances. En l'absence de données aussi précises que possible sur la situation des groupes de personnes visés par ces politiques, les dirigeants ne peuvent élaborer des politiques que de manière indirecte, et courent ainsi le risque d'ignorer l'importance ou l'urgence des problèmes. Parallèlement, des données sur la mise en œuvre réelle de la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale peuvent fournir des informations très utiles sur la situation des victimes du racisme et de la discrimination raciale dans un pays donné. De telles données permettent également aux organes nationaux spécialisés d'élaborer et de proposer des mesures pour lutter plus efficacement contre le racisme et la discrimination raciale.

Ce séminaire a donc pour objectif d'offrir aux organes nationaux spécialisés un forum leur permettant de comparer les différentes pratiques nationales en matière de collecte de données ethniques afin d'identifier les bonnes pratiques. L'accent sera mis en particulier sur l'utilisation pratique des données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion, afin d'adopter des mesures positives et de mettre en évidence une discrimination indirecte dans les procédures

ECRI

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

engagées à la suite de plaintes. D'autres questions importantes seront étudiées au cours du séminaire, telles que le rôle des organes spécialisés dans le suivi de la mise en œuvre des dispositions légales et des autres mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que dans le suivi des incidents racistes.

Participants

Ce séminaire réunira des représentants des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, des représentants des institutions générales de protection des droits de l'homme (ombudsman, commissaire aux droits de l'homme, etc.) dont le mandat couvre déjà le racisme et la discrimination raciale ou sera étendu à ces domaines. Une attention particulière a été portée à inviter des participants venant d'Etats membres disposant déjà d'une certaine expérience en matière de collecte de données ethniques ou dans lesquels ces travaux présenteront une utilité particulière dans un avenir proche. De plus, participeront au séminaire des représentants d'organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales avec lesquelles l'ECRI coopère étroitement pour ses travaux sur la question de la collecte de données ethniques.

Il sera attendu de tous les participants une participation active aux débats, en formulant des observations sur les interventions, en fournissant des exemples sur la situation dans leur pays et en posant des questions sur la manière dont certains problèmes sont traités dans d'autres pays.

Programme et structure du séminaire

Le séminaire durera un jour et demi. La première journée sera consacrée à la clarification du concept de collecte de données ethniques et au cadre juridique et politique concernant un premier type de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion, qui pourraient être collectées dans le cadre de politiques spécifiques et pourraient servir, par exemple, à adopter des mesures positives et à mettre en évidence la discrimination indirecte dans les procédures engagées à la suite de plaintes. Le deuxième jour du séminaire portera sur le suivi de la mise en œuvre de la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et sur le suivi des incidents racistes.

1er jour

Le premier jour débutera par une clarification du concept de collecte de données ethniques et par l'exposé des motifs pour lesquelles l'ECRI considère que la collecte de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion (collecte de données ethniques), est importante pour lutter avec succès contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

Principaux problèmes

Bien que l'utilité des données ethniques soit souvent reconnue, de nombreux pays européens sont encore très réticents pour collecter de telles données. Cela s'explique parfois par le manque de compréhension concernant le type de données devant être collectées et les garanties qui devraient régir la collecte de ce type de données et, d'une façon plus générale, par la crainte des risques d'utilisation abusive. La première session de ce séminaire aura donc pour objectif de proposer une présentation générale des différents types/sources de collecte de données ethniques, de traiter des principales préoccupations auxquelles cette question donne lieu et d'identifier certains principes à respecter dans la collecte de ce type de données.

Différents types/sources de collecte de données ethniques

Dans le cadre de ses travaux de suivi pays-par-pays et de ses Recommandations de politique générale, l'ECRI a identifié les différents groupes de données suivants :

1. données de base classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion, fournissant une information sur l'importance numérique réelle des groupes vulnérables et pouvant être collectées dans des domaines de politiques spécifiques (par exemple éducation, emploi, logement, accès aux services).
2. données sur la mise en œuvre de dispositions légales et d'autres mesures pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, notamment le suivi de leur efficacité par l'élaboration et le maintien de systèmes d'enregistrement des infractions et incidents racistes.
3. données collectées dans le cadre d'enquêtes sur la façon dont les victimes de discrimination, ainsi que la population majoritaire, perçoivent la discrimination.

Ces données peuvent être obtenues auprès de sources très diverses, telles que les recensements, les statistiques socio-économiques d'organismes statistiques nationaux, les fichiers administratifs (écoles, police, services de santé, assistance sociale), les statistiques judiciaires (nombre de plaintes, décisions rendues etc.), les archives des ombudsmen, les organes nationaux spécialisés et les ONG spécialisées, les registres des employés tenus par les entreprises, les enquêtes sur les victimes ainsi que sur les comportements et les recherches scientifiques.

La combinaison de ces différentes sources de données peut contribuer à fournir une idée aussi précise que possible de la situation des groupes vulnérables dans un pays donné. Il faut toutefois tout de suite préciser clairement que la collecte de données de ce type, qui sont parfois très sensibles, doit obéir à un certain nombre de principes afin d'éviter tout abus éventuel.

Principes régissant la collecte de données ethniques

Les normes nationales et internationales de protection des données définissent le cadre juridique dans lequel les données classées par nationalité, origine nationale ou ethnique, langue et religion doivent être collectées. Les principes à suivre diffèrent selon le type de données collectées – selon, notamment, que les données concernent l'origine raciale ou ethnique et la religion ou d'autres critères, et si les données ont un caractère personnel ou statistique. Bien que les données classées par exemple par nationalité (au sens de la citoyenneté d'un individu dans un pays donné) ou, très souvent, par langue ne semblent pas poser de problèmes majeurs, la collecte de données classées par catégories telles que l'origine nationale ou ethnique et la religion est beaucoup plus controversée. De même, la collecte de données à caractère personnel, à savoir les renseignements relatifs à une personne identifiée ou identifiable, est aussi plus délicate à réaliser que la collecte de données statistiques ne renvoyant pas à une personne particulière. Il est toutefois intéressant de noter que pour prouver, par exemple, la discrimination en général, seules les données collectives et anonymes mettant en évidence des tendances et des pratiques sont requises. Il n'est pas nécessaire de disposer d'informations individualisées et identifiables, protégées par la plupart des normes relatives à la protection des données¹. Les principes régissant la collecte de données ethniques qui figurent également dans les recommandations de l'ECRI dans ce domaine, comprennent généralement :

1. le principe de légalité (la collecte de données doit être autorisée par la législation nationale) ;
2. le principe d'auto-identification volontaire ;
3. le principe de confidentialité ;
4. et le principe de consentement éclairé.

Collecte de données ethniques dans les Etats membres – cadre juridique et politique

Les pratiques nationales relatives à la collecte de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale et ethnique, la langue et la religion, varient considérablement selon les pays membres du Conseil de l'Europe. Certains pays collectent des données pour tous les critères mentionnés. D'autres pays collectent seulement des données pour certains de ces critères.

Une vision très répandue et cependant erronée veut que dans de nombreux pays européens, le cadre législatif est souvent considéré comme interdisant la collecte de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue ou la religion. Bien que l'on ne dispose pas d'une vision globale de toutes les

¹ Voir par exemple les garanties données par la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé de données à caractère personnel ou la Directive du Conseil de l'Union européenne relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (95/46/CE).

législations pertinentes de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'expérience montre que la législation nationale, dans de nombreux pays, n'interdit pas formellement la collecte de ces données, mais ne fait que la restreindre et veille à ce qu'elle respecte certaines garanties.

L'un des objectifs de la deuxième session du séminaire sera donc d'identifier les éventuels obstacles politiques et juridiques à la collecte de données ethniques et d'examiner les modalités permettant de surmonter de tels obstacles dans la pratique.

Questions :

Quelle est l'opinion générale dominante en ce qui concerne la question de la collecte de données ethniques 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, etc.) ?

La législation de votre pays interdit-elle catégoriquement la collecte de données classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue et la religion (veuillez vérifier ces critères un par un) ?

Si tel n'est pas le cas, y-a-t-il des dispositions qui assujettissent la collecte de ce type de données à l'existence de certaines garanties et, dans l'affirmative, lesquelles ?

Ces interdictions ou garanties s'appliquent-elles uniquement aux données à caractère personnel ou également aux données statistiques ?

Une autorité indépendante est-elle chargée de la supervision de la collecte de données sensibles/ethniques ?

Dans la pratique, quels sont les types de données, parmi les catégories mentionnées (nationalité, origine nationale ou ethnique, langue et religion) collectés dans votre pays ?

Quelles sont les sources de données le plus souvent utilisées (recensement, statistiques socio-économiques, enquêtes, statistiques judiciaires, fichiers d'organes nationaux spécialisés ou d'entreprises privées, etc.) pour collecter des données ethniques dans votre pays ?

Qui est chargé de la collecte de données ethniques ?

Qui classe les données et selon quels critères (auto-identification, identification par observation, reconnaissance par groupe ou classification par variables indirectes) ?

Des groupes cibles participent-ils au processus de collecte de données ?

A quoi servent les données collectées ?

Pouvez-vous donner des exemples concrets de mesures/actions que ce type de données a rendus possibles ?

Avez-vous connaissance de cas d'utilisations abusives des données collectées ?

Collecte de données ethniques dans le cadre de politiques spécifiques

La collecte de données ethniques est capitale pour établir des politiques judicieuses de lutte contre le racisme et la discrimination raciale, ainsi que pour la promotion de l'égalité

ECRI

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

des chances, car elle peut permettre d'identifier les besoins et intérêts qui pourront servir ensuite de base aux politiques sociales et contribueront plus tard à en évaluer les progrès. Le fait de disposer d'informations fiables sur la taille, la concentration, la situation socio-économique ou les besoins particuliers d'un groupe minoritaire peut considérablement influencer sur l'élaboration des politiques et contribuer, par exemple, à fixer des objectifs en matière d'emploi ou à décider de l'implantation de services publics (éducation, santé, services sociaux, etc.).

Les pays qui collectent ce type d'informations dans le cadre de politiques spécifiques ont généralement mis au point des systèmes de lutte contre la discrimination relativement complexes qui sont complétés par des systèmes de suivi plus ou moins perfectionnés. Lors de la 3e session sera examinée plus particulièrement la situation dans deux Etats membres du Conseil de l'Europe où ce type de données collectées dans deux domaines essentiels (l'éducation et l'emploi) a une influence considérable sur la formulation de politiques mieux ciblées dans ces domaines.

Questions :

Des données ethniques sont-elles collectées dans le cadre de politiques spécifiques dans votre pays ?

Dans l'affirmative, comment s'explique historiquement et philosophiquement l'introduction de la collecte de données ethniques dans ces domaines précis ?

Quelles méthodes et sources de collecte de données dans le domaine de l'emploi et de l'éducation sont employées dans votre pays ?

Quels types de définitions juridiques et de classifications sont utilisés dans le cadre des systèmes de suivi existants ?

Qui participe à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces systèmes de suivi ?

Quelles normes les établissements scolaires et les entreprises doivent-ils respecter pour l'administration des données personnelles (par exemple, tenue de fichiers spéciaux) ?

Quelles institutions sont chargées d'analyser les données collectées et de proposer par la suite des mesures adaptées ?

Pouvez-vous donner des exemples de programmes de promotion de l'égalité des chances, mis en œuvre sur la base de données collectées ?

L'adoption de mesures fondées sur des données ethniques a-t-elle fait progresser les choses ?

La collecte de données ethniques : un outil au service des organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale pour favoriser les mesures positives

Afin de parvenir à une situation d'égalité des chances véritable, il est parfois nécessaire d'adopter des mesures spéciales (quelquefois qualifiées aussi de « mesures positives ») en faveur de certains groupes vulnérables de manière à tenir compte des handicaps passés ou actuels ou de l'absence d'égalité des chances.

Des données qualitatives et quantitatives sont nécessaires pour élaborer et mettre en œuvre des dispositifs de mesures positives. Pour commencer, les décisions prises dans le contexte de mesures positives devraient reposer sur une analyse quantitative et qualitative de la situation.

Les programmes de mesures positives sont généralement des programmes volontaristes comportant des objectifs quantifiés qui visent à accorder une juste représentation aux groupes protégés, mais qui peuvent aller parfois jusqu'à fixer des quotas et à accorder un traitement préférentiel à certains groupes ainsi qu'à imposer des sanctions lorsque les objectifs quantitatifs n'ont pas été atteints.

Les organes nationaux spécialisés peuvent jouer un rôle important dans l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi de dispositifs de mesures positives qui devraient en principe reposer sur des données ethniques fiables et précises.

Questions:

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

Votre organisation a-t-elle pris part à l'élaboration d'un programme de mesures positives ainsi qu'à son suivi ?

Quels défis pose la collecte de données ethniques pour la mise en œuvre de programmes de mesures positives ?

Les programmes existants de mesures positives font-ils l'objet d'une évaluation régulière dans votre pays ? Dans l'affirmative, quel a été le résultat d'une telle évaluation ?

Pouvez-vous donner des exemples de « bonnes pratiques » en relation avec les données collectées afin d'élaborer et de contrôler des programmes de mesures positives ?

La collecte de données ethniques : un outil pour mettre en évidence la discrimination indirecte

D'après la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI, il y a discrimination raciale indirecte dans « le cas où un facteur apparemment neutre tel qu'une disposition, un critère ou une pratique ne peut être respecté aussi facilement par des personnes appartenant à un groupe distingué par un motif tel que la race, la couleur, la langue, la religion, la nationalité ou l'origine nationale ou ethnique, ou désavantage ces personnes, sauf si ce facteur a une justification objective et raisonnable ».

La reconnaissance de la notion de discrimination indirecte est au cœur même du dispositif de lutte contre la discrimination, car elle permet de véritablement réexaminer des pratiques et des procédures qui, bien qu'apparemment neutres, ont des répercussions particulièrement négatives sur les personnes qui appartiennent à un groupe protégé.

Toutefois, l'impartialité des pratiques et des procédures est souvent très difficile à évaluer et les données statistiques sont souvent le seul moyen d'établir les difficultés sous-jacentes. Par exemple, en autorisant des éléments de preuve statistiques dans les procédures judiciaires, les tribunaux peuvent sanctionner les personnes qui mettent en oeuvre des mesures qui ont des effets négatifs disproportionnés sur certaines catégories de personnes protégées contre la discrimination, que ces effets soient ou non prévisibles et qu'ils soient ou non calculés ou voulus. L'emploi de données statistiques classées par catégories telles que la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue ou la religion peut donc être extrêmement utile pour prouver une discrimination indirecte devant les tribunaux et d'autres mécanismes de traitement des plaintes.

Questions:

La notion de discrimination indirecte existe-t-elle dans votre ordre juridique interne ?
L'emploi d'éléments de preuve statistiques est-il autorisé dans les procédures judiciaires de votre pays ?

Quelle est la jurisprudence existante dans votre pays en ce qui concerne la preuve de la discrimination indirecte ?

Pouvez-vous donner des exemples de cas concrets dans lesquels des données ethniques ont contribué à prouver l'existence d'une discrimination indirecte dans une procédure judiciaire ?

2e jour

Le 2e jour seront examinées les questions relatives au suivi de la mise en oeuvre de la législation nationale en vigueur pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale et au suivi des incidents racistes.

Suivi de la mise en oeuvre de la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

Si un cadre législatif complet pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale est mis en place, des données sur la mise en oeuvre de cette législation peuvent fournir des informations très utiles sur la situation des victimes du racisme et de la discrimination raciale dans un pays donné. Ce type de données peut aussi être un bon indicateur pour savoir si les politiques existantes de lutte contre le racisme et de promotion de l'égalité des chances ont un effet positif ou n'en ont pas.

Dans le cadre de son approche pays-par-pays, l'ECRI recommande systématiquement d'enregistrer les informations suivantes : nombre de plaintes civiles et pénales, précisions sur les enquêtes menées, poursuites engagées et résultats des plaintes en termes de décisions rendues et/ou de réparations ou de dédommagements accordés. Les organes

nationaux spécialisés peuvent avoir un rôle important à jouer dans la collecte/l'analyse de ce type d'informations/données.

Questions:

Existe-t-il un cadre législatif complet pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans votre pays ?

Quelles institutions sont chargées de traiter les plaintes relatives à des violations de ce type de législation dans votre pays ?

Le suivi de la mise en oeuvre de la législation pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale fait-il partie de votre mandat ou d'autres institutions y participent-elles ?

Existe-t-il des différences dans le système de suivi des dispositions de droit civil et de droit pénal pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans votre pays ?

Quel type d'information faudrait-il au minimum enregistrer pour évaluer l'efficacité de la législation en vigueur pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale ?

Dans quels domaines (par exemple emploi, éducation, logement, justice pénale, services de santé et services sociaux, politique de l'immigration, accès aux lieux publics) les recours judiciaires sont-ils les plus fréquents ?

A votre avis, les victimes potentielles du racisme et de la discrimination raciale connaissent-elles les recours juridiques existants pour pouvoir se protéger ?

Avez-vous observé une augmentation du nombre de plaintes ces dernières années et dans l'affirmative, quelles en sont d'après vous les raisons ?

Estimez-vous que les résultats des procédures engagées suite à des plaintes sont généralement satisfaisants du point de vue des victimes ?

Des mesures correctives concrètes ont-elles été adoptées à la suite de l'analyse des données collectées ?

Suivi des incidents racistes

Dans le cadre de ses travaux pays-par-pays et de ses Recommandations de politique générale, l'ECRI souligne régulièrement l'importance de suivre les incidents racistes par le développement et le maintien de systèmes d'enregistrement des incidents de racisme, d'antisémitisme, d'intolérance et de discrimination. Ces systèmes de suivi pourraient être gérés par les organes nationaux spécialisés ou par des institutions de la société civile et d'autres institutions compétentes, dont la police et le parquet, qui devraient élaborer et maintenir des systèmes de suivi, de classement et d'enregistrement des incidents racistes portés à leur attention.

Très peu de pays membres du Conseil de l'Europe disposent d'un système de suivi centralisé permettant de signaler et d'enregistrer de manière cohérente les incidents racistes. Dans la pratique, les informations sur les incidents racistes sont réunies par divers acteurs, notamment des ONG, des organes nationaux spécialisés, des ombudsmen,

ECRI

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

les différents ministères, les tribunaux et la police. Il ne paraît pas y avoir non plus de définition commune sur ce qui constitue un incident raciste et les données/informations collectées comprennent différentes formes d'incidents de violence raciste, d'intimidation, de harcèlement et de discrimination, pouvant ou ne pouvant pas donner lieu concrètement à des poursuites judiciaires. L'ECRI encourage donc vivement l'élaboration de normes communes dans ce domaine.

Questions:

Quels types de données sur les incidents racistes sont collectés dans votre pays ?
Existe-t-il une définition commune sur ce qui constitue un incident raciste dans votre pays ?

Quelles institutions participent au suivi des incidents racistes dans votre pays ?
Les données sur les incidents de violence raciste, d'intimidation, de harcèlement et de discrimination sont-elles collectées de manière uniforme dans votre pays ?

Estimez-vous que le suivi des incidents racistes actuellement effectué dans votre pays reflète fidèlement la situation ? Dans la négative, que pourrait-on faire pour qu'il en soit ainsi ?

Documentation

Position de l'ECRI sur la collecte de données ethniques (CRI-GT-CS (2004) 11)
Rapport de la réunion de consultation avec des représentants d'ONG internationales sur la collecte de données ethniques (CRI (2004) 51)

[Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance](#)

[Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI sur les enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles](#)

[Etude comparative sur la collecte de données en vue de mesurer l'ampleur et l'impact de la discrimination dans une sélection de pays, Patrick SIMON, Institut national d'études démographiques \(INED\)](#)

Suivi ethnique : Guide de la Commission pour l'égalité raciale (CRE) à l'intention des pouvoirs publics.