

COUNCIL
OF EUROPE



CONSEIL
DE L'EUROPE

Committee of Ministers
Comité des Ministres

CMD008854



Strasbourg, le 6 octobre 1995

Restricté
CM(95)123
Addendum

Pour examen lors de la 547e réunion
des Délégués des Ministres
(16-19 octobre 1995, niveau A, point 4.2)

**COMMISSION EUROPEENNE
CONTRE LE RACISME ET L'INTOLERANCE
(ECRI)**

**Rapport circonstancié sur le renforcement de la clause
de non-discrimination (article 14) de la
Convention européenne des Droits de l'Homme**

Le présent rapport circonstancié a été adopté par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) lors de sa 5ème réunion (26-29 septembre 1995) pour transmission au Comité des Ministres.

I. INTRODUCTION GENERALE

1. **Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits: les principes d'égalité et de non-discrimination font partie des piliers des droits de l'homme.**
2. **La Déclaration universelle a exprimé cette idée en tant que concept universel, applicable à toutes les cultures et dans tous les systèmes politiques, et englobant l'égalité entre être humains de différentes races, nationalités et confessions.**
3. **La traduction de cette idée dans la réalité juridique et politique, tant sur le plan national qu'international, a cependant constitué un long processus, bien que des améliorations considérables aient été réalisées depuis l'adoption de la Déclaration universelle. Dans le cadre de la législation internationale relative aux droits de l'homme, l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a établi que toutes les personnes sont égales devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi.**
4. **La protection internationale existant en matière d'égalité et de non-discrimination est un système qui s'est développé par un processus progressif: dans ce système, la non-discrimination peut être envisagée comme une des approches possibles dans la recherche de l'égalité. La non-discrimination serait alors un principe d'action majeur pour protéger ou réaliser l'égalité (en dignité et en droits) et revenir au point de départ de l'article premier de la Déclaration universelle, à savoir l'idée que tous les membres de la famille humaine appartiennent à une catégorie définie par l'appellation "êtres humains".**
5. **C'est essentiellement au XXème siècle que le droit international est devenu un moyen de lutte contre la discrimination. Les années 60 ont connu des progrès majeurs dans l'élimination de la discrimination raciale, notamment par l'adoption, le 21 décembre 1965, de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.**
6. **Mais ces progrès considérables n'ont pas mis fin aux attitudes racistes, xénophobes et discriminatoires. Profondément inquiet devant la montée, dans de nombreux pays européens, de diverses formes d'intolérance, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, en adoptant le 14 mai 1981 la Déclaration sur l'intolérance - une menace pour la démocratie, a condamné fermement tous ces phénomènes, quelle qu'en soit l'origine, et a rejeté avec force toutes les idéologies conduisant au mépris de l'individu et à la négation de l'égalité intrinsèque de tous les êtres humains.**

7. Déjà dans sa Déclaration de 1981, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe avait décidé de redoubler d'efforts pour agir efficacement contre toute forme d'intolérance et de prendre dans ce but toute mesure appropriée en mettant en oeuvre un programme d'activités prévoyant notamment l'examen des instruments juridiques applicables en la matière, en vue de les renforcer en cas de besoin.

8. Quatorze ans après l'adoption de cette importante Déclaration, la plupart de ses considérations demeurent toujours valables au regard de la situation actuelle. De plus, de nouvelles expressions du racisme et de l'intolérance se sont fait jour dans les sociétés européennes.

9. Restant convaincus que l'instauration d'une société démocratique et pluraliste, respectueuse de l'égale dignité de tous les être humains, demeure l'un des objectifs principaux des Etats européens et alarmés par la résurgence de phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme ainsi que par le développement d'un climat d'intolérance, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe, réunis pour la première fois de l'histoire de l'Organisation en Sommet à Vienne les 8-9 octobre 1993, ont adopté une Déclaration et un Plan d'action pour lutter contre ces fléaux qui menacent nos valeurs fondamentales.

10. C'est avec un sentiment d'urgence que les signataires de la Déclaration de Vienne ont condamné fermement le racisme sous toutes ses formes, se sont engagés à agir contre toutes les idéologies, politiques et pratiques incitant à la haine raciale, à la violence et à la discrimination, et ont lancé un appel pressant aux peuples, aux groupes et aux citoyens européens pour qu'ils s'engagent résolument dans la lutte contre toutes les formes d'intolérance.

11. Le Plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance qui accompagne la Déclaration de Vienne contient une invitation aux Etats membres à renforcer les garanties contre toutes les formes de discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique ou sur la religion.

12. Le Plan d'action propose d'aborder ces problèmes en suivant une approche globale. La sensibilisation du grand public, notamment la jeunesse, le développement de l'éducation dans les domaines des droits de l'homme et du respect des diversités culturelles, le renforcement des programmes visant à éliminer les préjugés par l'enseignement de l'histoire, la responsabilité particulière des professionnels des médias y figurent en bonne place.

13. C'est ce même Plan d'action qui a créé la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) en lui confiant la tâche d'oeuvrer au renforcement des garanties contre toutes les formes de discrimination et, dans ce cadre, en la chargeant, entre autres, d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière, en vue de leur renforcement si nécessaire.

14. Dans l'accomplissement de son mandat, l'ECRI s'est concentrée d'abord sur les instruments juridiques contraignants existant au sein du Conseil de l'Europe, en axant ses travaux sur la Convention européenne des Droits de l'Homme (ci-après: la CEDH).

15. La principale disposition de la CEDH dans le domaine de la non-discrimination est son article 14 qui contient une clause de non-discrimination en ce qui concerne la jouissance des droits et libertés reconnus dans la Convention. En tant que telle, cette clause est accessoire et n'a pas d'existence indépendante dans la CEDH. Donc l'interdiction de toute discrimination énoncée dans l'article 14 ne peut être étendue à des domaines non couverts par les droits substantiels reconnus dans la Convention et ses protocoles.

16. Enfin, selon une jurisprudence constante des organes de la Convention, une distinction se révèle discriminatoire si elle "manque de justification objective et raisonnable".

17. Le caractère accessoire de l'article 14 explique peut-être pourquoi, dans aucune affaire jusqu'à présent, la Cour européenne des Droits de l'Homme n'a établi de violation de l'article 14 suite à une discrimination raciale. En revanche, dans un nombre limité d'affaires, la discrimination raciale a été évoquée, mais l'allégation de violation de l'article 14 rejetée. Dans un certain nombre d'affaires, la Cour ayant estimé qu'il y avait violation d'autres articles de la Convention, n'a pas estimé pour cette raison devoir traiter la question sous l'angle de l'article 14. Dans l'ensemble, la jurisprudence des organes de la Convention dans le domaine particulier de la discrimination raciale est peu abondante.

18. Ayant étudié en détails les possibilités offertes par la clause de non-discrimination de la CEDH, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance est d'avis qu'il conviendrait de renforcer la protection offerte par cet instrument contre la discrimination raciale en général, au moyen d'un Protocole additionnel qui contiendrait une clause générale de protection contre la discrimination raciale.

19. L'ECRI est convaincue que la consécration du droit à la protection contre la discrimination raciale en tant que droit fondamental de l'être humain serait une initiative importante face aux violations manifestes des droits de l'homme qui résultent du racisme et de la xénophobie.

20. En soulignant que le développement d'attitudes discriminatoires et de violences racistes a marqué l'actualité dans de nombreux pays européens, l'ECRI constate que le renouveau des idéologies racistes et des intolérances religieuses ajoute aux tensions quotidiennes dans nos sociétés une tentative de légitimation de la discrimination.

21. En proposant d'adoindre à la CEDH un Protocole contenant une clause générale de protection contre la discrimination raciale au sens large, l'ECRI soutient une approche par laquelle la discrimination raciale serait mise hors la loi parce qu'elle représente une violation directe de nos valeurs fondamentales. Une telle démarche servirait à frapper d'une illégitimité de principe et d'un à priori d'ordre éthique la différenciation odieuse fondée sur des motifs raciaux.

22. Le renforcement de la clause de non-discrimination de la CEDH au moyen d'un Protocole additionnel tel que proposé par l'ECRI serait pleinement conforme au caractère spécifique de cet instrument. L'égalité de dignité entre tous les individus, qui est le noyau même de tous les droits fondamentaux universels, a été reconnue en tant que telle dans la Déclaration universelle des Droits de l'Homme, dont la Convention est largement inspirée. Le droit à la protection contre la discrimination raciale au sens large à travers une disposition dont les grandes lignes sont esquissées ci-dessous satisfait chacun des critères dont il convient de tenir compte pour l'inclusion de droits additionnels dans la CEDH: il s'agit d'un droit fondamental, universel et justiciable.

23. La Convention européenne des Droits de l'Homme, adoptée en 1950, visait à "prendre les premières mesures propres à assurer la garantie collective de certains des droits énoncés dans la Déclaration universelle" (Préambule). Depuis, onze protocoles ont suivi. L'ECRI est convaincue qu'il est temps de renforcer le principe de non-discrimination à l'intérieur du système européen.

24. Or la Convention européenne des Droits de l'Homme est en retrait par rapport à d'autres instruments dans le domaine de la non-discrimination. L'ECRI ne se satisfait pas de la situation actuelle en ce qui concerne le Conseil de l'Europe et demande que des possibilités et perspectives nouvelles soient ouvertes en ce domaine. Ce faisant, l'ECRI est consciente que sa proposition entraînera une charge de travail accrue pour les organes de supervision mais elle estime que l'importance du sujet le justifie.

25. L'appel à la solidarité et à la tolérance doit s'accompagner de la réalisation des principes de justice et en particulier du renforcement des garanties contre la discrimination. Un Protocole additionnel à la CEDH portant sur un droit général à la protection contre la discrimination raciale garantirait la jouissance effective de ce droit grâce à un mécanisme juridique contraignant qui fait autorité dans le domaine de la protection des droits et libertés fondamentales de la personne humaine. Tout effort d'éradication du racisme ne peut se passer de la lutte sur le plan juridique contre toute forme de discrimination.

26. Si le Protocole proposé constitue un premier pas, il reste que le fléau du racisme doit aussi être combattu par des mesures complémentaires. Il importe en particulier de lutter contre l'incitation à la haine raciale, les actes de violence et d'agression. Mais combattre uniquement la violence sans s'intéresser aux injustices quotidiennes et sans aller au fond d'un problème conduisant à des sociétés à plusieurs vitesses ne serait pas

non plus satisfaisant. L'ECRI est pleinement consciente de l'importance de l'ensemble de ces questions, qui ne peuvent toutes faire l'objet d'un Protocole additionnel à la CEDH. Elle proposera donc des mesures complémentaires sous une forme appropriée.

27. Si le droit ne suffit pas à lui seul à éliminer le racisme sous ses multiples formes et à l'égard de divers groupes, il reste que la lutte pour la justice raciale ne saurait se passer du droit. L'ECRI pense que le système mis en place par le Conseil de l'Europe pour protéger et promouvoir la protection des droits fondamentaux de l'Homme doit être partie prenante de cette lutte pour la justice raciale.

28. Pour ces raisons, l'ECRI propose que soit élaboré un Protocole additionnel à la Convention européenne des Droits de l'Homme suivant les grandes lignes exposées ci-dessous.

II. ESQUISSE D'UNE EVENTUELLE DISPOSITION

1. Toute personne est protégée contre la discrimination fondée sur la race, la couleur, la langue, la religion ou l'origine nationale ou ethnique.
2. Cette disposition n'exclut pas les distinctions établies par un Etat selon qu'il s'agit de ses ressortissants ou non ressortissants et qui sont prévues par la loi et justifiées dans une société démocratique.

III. EXPLICATIONS CONCERNANT L'EVENTUELLE DISPOSITION

1. Le mandat établi dans le Plan d'action adopté par le Sommet de Vienne charge l'ECRI, entre autres, d'étudier les instruments juridiques internationaux applicables en la matière en vue de leur renforcement si nécessaire.
2. Ayant examiné les instruments internationaux existants qui traitent de questions de discrimination et ayant considéré attentivement la panoplie complète des actions qui pourraient être entreprises, et tout en reconnaissant que les mesures juridiques ne peuvent à elles seules éliminer le racisme, l'ECRI est parvenue à la conclusion que le renforcement de la clause de non-discrimination de la CEDH est une part essentielle de toute action visant à lutter de manière efficace contre le racisme et l'intolérance. Le raisonnement sous-jacent à cette conclusion de l'ECRI est reflété de manière plus complète dans les paragraphes 14 à 28 de l'Introduction générale.

3. L'ECRI n'a pas estimé devoir, à l'heure actuelle, préparer elle-même un Projet de Protocole à la CEDH. Cependant, étant arrivée à la conclusion mentionnée ci-dessus, elle a estimé devoir indiquer clairement les grandes lignes d'une éventuelle disposition qui peut servir de base pour la rédaction d'un Projet de Protocole additionnel à la CEDH, en vue de démontrer qu'un tel Projet est non seulement souhaitable, mais également faisable.

4. En suivant cette démarche, l'ECRI a considéré que la meilleure manière de procéder était d'aboutir à une proposition concrète de libellé de l'éventuelle disposition. La formulation proposée par l'ECRI apparaît au chapitre II ci-dessus.

5. Les points suivants ont été identifiés par l'ECRI comme étant des points-clés à considérer lors de la rédaction de la disposition:

- i. la définition de la discrimination;
- ii. les motifs de discrimination à couvrir;
- iii. clause de limitation et clause de clarification;
- iv. effet entre personnes de droit privé ("Drittwirkung") et obligations positives.

6. En choisissant la formulation proposée, l'ECRI se base sur les considérations suivantes:

Quant à la définition de la discrimination

7. L'ECRI propose de ne pas inclure de définition dans la formulation de la disposition parce que la notion de discrimination figure déjà dans l'article 14 de la CEDH et que son sens a été clairement établi par la jurisprudence des organes de supervision de la CEDH. Conformément à cette jurisprudence, une distinction se révèle discriminatoire si elle "manque de justification objective et raisonnable". L'ECRI considère que cette définition est satisfaisante et se situe dans le prolongement de définitions utilisées dans d'autres textes juridiques nationaux et internationaux. L'introduction d'une définition séparée aboutirait à des complications inutiles qui menaceraient potentiellement la cohérence de la CEDH et pourraient empêcher une évolution de la jurisprudence.

Quant aux motifs de discrimination

8. Dans son approche concernant le renforcement de la clause de non-discrimination de la CEDH, le point de départ de l'ECRI a été l'idée que la meilleure façon de résoudre les problèmes serait une disposition générale assurant l'égalité devant la loi et fournissant une protection complète contre la discrimination.

9. Cependant, l'ECRI ne peut ignorer le fait que l'idée du renforcement de la clause de non-discrimination de la Convention a été examinée au sein du Conseil de l'Europe à de multiples occasions. Les points suivants peuvent être mentionnés à cet égard:

- En 1960, l'Assemblée, dans sa Recommandation 234, a proposé l'inclusion dans la Convention d'une disposition relative à l'égalité devant la loi et a suggéré deux projets de texte possibles pour examen par un Comité d'experts.
- Toutefois, le Comité d'experts en matière de droits de l'homme, chargé d'examiner ces propositions, a estimé ne pas devoir insérer dans son projet de protocole n° 4 à la Convention une disposition relative à l'égalité devant la loi, considérant que cette notion pouvait recevoir "des interprétations juridiques fort différentes".
- En 1970, l'Assemblée, dans sa Recommandation 583, a émis une proposition tendant à l'élaboration d'un protocole à la Convention "qui garantirait à tous l'égalité de traitement dans l'application de la loi" et interdirait toute discrimination dans l'exercice d'un certain nombre de droits. Le Comité d'experts chargé d'examiner cette proposition a considéré que, s'il était techniquement possible de rédiger un tel Protocole, il ne lui paraissait pas, pour le moment du moins, opportun de le faire (CM (71) 200, p. 18).
- Suite à la Conférence parlementaire sur les Droits de l'Homme tenue à Vienne en octobre 1971, l'Assemblée a proposé de garantir, dans un Protocole à la Convention, l'égalité de traitement des individus dans l'application de la loi ainsi que le droit effectif d'être protégé à l'égard de toute distinction injuste en matière d'emploi et de logement (Recommandation 683 (1972)).
- Ultérieurement, lors de l'examen de la liste des droits qui devraient faire l'objet d'un examen approfondi en vue de leur inclusion dans un sixième Protocole à la Convention, la majorité du Comité d'experts pour l'extension des droits garantis par la Convention européenne des Droits de l'Homme (DH-EX) a été d'avis que le droit à l'égalité devant la loi était un droit fondamental et a été en faveur de l'inclusion dans la Convention d'un droit analogue à la première phrase de l'article 26 du Pacte relatif aux droits civils et politiques. Mais l'étude de ce droit n'a pas été retenue à l'époque par le Comité directeur pour les Droits de l'Homme (CDDH).

- La question est devenue à nouveau d'actualité dans le cadre des suites à donner à la Déclaration sur les Droits de l'Homme du 27 avril 1978, lorsque l'extension éventuelle de la portée de l'article 14 de la Convention et l'inclusion d'une disposition sur l'égalité devant la loi et l'égalité de traitement ou d'une disposition semblable ont été évoquées devant le CDDH et dans d'autres comités concernés. Après avoir examiné la question de l'extension de la portée de l'article 14 et de l'inclusion dans la Convention d'une disposition sur l'égalité devant la loi, le Comité DH-EX a décidé de ne pas retenir ces sujets pour un examen ultérieur dans le cadre de ses travaux. Il l'a fait, en revanche, pour la question de l'égalité de traitement dans certains domaines.

- En 1981, dans le cadre des suites données à la Déclaration sur "l'intolérance - une menace pour la démocratie", le Comité des Ministres a invité le CDDH à examiner l'opportunité et la possibilité de renforcer la clause de non-discrimination contenue dans l'article 14 de la Convention.

- Dans son rapport au Comité des Ministres sur ce sujet, qu'il a rendu en novembre 1982, le CDDH a proposé des possibilités d'extension:
 - * soit par l'inclusion dans la Convention de nouveaux droits auxquels s'appliquerait l'article 14 de la Convention et qui renforceraient indirectement la protection de l'individu contre des distinctions qui manquent de "justification objective et raisonnable".

 - * soit par l'élaboration d'une clause générale d'égalité devant la loi et d'égale protection de la loi ou d'une clause sur l'égalité entre les femmes et les hommes; le CDDH estimait que les chances d'aboutir d'une telle clause ne semblaient pas très grandes.

 - * soit en abordant la question de l'égalité sur une base sectorielle. Cette approche avait été envisagée en relation avec les travaux sur l'extension des droits dans les domaines économique, social et culturel, par l'inclusion éventuelle de dispositions garantissant l'égalité entre les femmes et les hommes dans certains secteurs tels que celui de l'emploi.

- L'Assemblée est revenue sur la question en 1988 par sa Recommandation 1089 relative à l'amélioration des relations intercommunautaires, dont le paragraphe 21 i recommande au Comité des Ministres d'envisager l'extension de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme afin d'interdire toute forme de discrimination.

- Le Comité des Ministres a invité le CDDH à formuler un Avis sur le paragraphe 21 i de la Recommandation 1089 de l'Assemblée et a transmis à cette dernière l'Avis du CDDH sur la question.

10. Tenant compte, d'une part des échecs successifs liés à un élargissement général de la clause de non-discrimination, et par ailleurs du fait que l'introduction rapide d'un dispositif renforçant cette clause est une part essentielle du combat contre le racisme et l'intolérance, l'ECRI est parvenue à la conclusion qu'il convient de proposer, pour l'heure, une formulation qui ne couvre pas l'ensemble des motifs de discrimination. L'ECRI a attentivement examiné les motifs qui devraient être couverts, étant donné en particulier qu'ils seront exhaustifs et détermineront donc le champ d'application de la disposition.

11. Le mandat de l'ECRI étant centré sur le combat contre le racisme et l'intolérance, elle a retenu, parmi les motifs de discrimination mentionnés dans l'article 14 de la CEDH, ceux qui se situent au coeur du racisme et de l'intolérance: la race, la couleur, la langue, la religion et l'origine nationale. Elle a en outre ajouté à ces motifs de discrimination celui de l'origine ethnique (voir paragraphe 13 ci-dessous).

12. Bien qu'il ait été reconnu que la discrimination basée sur le sexe est, dans beaucoup de cas, liée aux motifs de discrimination retenus, il a été décidé de ne pas inclure le sexe au nombre de ces motifs pour ne pas être en contradiction avec l'objectif visant à suivre une approche limitée (cf. paragraphe 10 ci-dessus). Du reste, des travaux sur l'égalité entre les femmes et les hommes sont actuellement entrepris au sein du Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes (CDEG) et du Comité d'experts pour le développement des Droits de l'Homme (DH-DEV).

13. Une considération spéciale a été accordée à l'inclusion éventuelle du motif "d'appartenance à une minorité nationale", étant donné que ce motif étendrait la portée de la disposition à certaines des personnes les plus vulnérables face aux actes de racisme et d'intolérance. D'un autre côté, son inclusion nécessiterait très probablement, à cause de la nature exhaustive du projet de disposition, une définition par les organes de supervision de la CEDH de ce que recouvre le terme "minorité nationale". Cela créerait certainement des difficultés, étant donné qu'il s'est révélé impossible jusqu'à présent d'arriver à une définition de ce terme dans aucun instrument international. Pour ces raisons, l'ECRI propose, comme solution alternative, d'introduire le motif de "l'origine ethnique", formulation qui figure dans l'article 1 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD).

14. L'ECRI estime que les motifs contenus dans le paragraphe 1, dans leur ensemble, couvrent toutes les catégories de personnes appelant une protection contre la discrimination raciale au sens large du terme.

Clause de limitation et clause de clarification

15. La nécessité d'introduire une clause de limitation a été examinée attentivement par l'ECRI. Celle-ci est parvenue à la conclusion qu'étant donné la définition de la discrimination (cf. paragraphe 7 ci-dessus), il n'est pas nécessaire de fixer une telle clause de limitation, étant donné que la définition permet déjà aux Etats de faire des distinctions si ces dernières ont une justification objective et raisonnable.

16. Cependant, l'ECRI reconnaît l'importance d'éviter des malentendus en ce qui concerne le droit des Etats de procéder, dans certains cas, à des distinctions entre leurs ressortissants et non ressortissants. Pour cette raison, l'ECRI suggère l'inclusion d'un second paragraphe qui clarifie ce point.

17. L'ECRI souligne en outre qu'il n'est pas laissé à la discrétion des Etats d'établir toute distinction qu'ils pourraient souhaiter établir entre leurs ressortissants et non-ressortissants. De telles distinctions devront être "prévues par la loi" et "justifiées dans une société démocratique" et il reviendra en dernier ressort au mécanisme de supervision de la CEDH de déterminer l'interprétation de ces termes.

Effet entre personnes de droit privé ("Drittwirkung") et obligations positives

18. Comme il ressort de toutes les études et rapports établis sur la question, de nombreux cas de racisme et d'intolérance sont commis par des personnes de droit privé. Pour cette raison, l'ECRI a examiné "l'effet Drittwirkung" de l'éventuelle disposition. L'ECRI reconnaît que le système de supervision de la CEDH ne prévoit pas la possibilité de requêtes de personnes de droit privé contre d'autres personnes de droit privé. Cela ne signifie pas cependant que, comme toute autre disposition de la Convention, une clause de non-discrimination ne puisse pas avoir un effet sur les situations entre personnes de droit privé étant donné que les Etats peuvent être liés par l'obligation positive de fournir une protection dans de tels cas.

Remarques finales

19. A travers ce rapport, l'ECRI vise à montrer que l'introduction d'une clause de non-discrimination allant au-delà du champ de l'actuelle protection offerte par l'article 14 de la CEDH est essentielle pour mener une action crédible contre le racisme et l'intolérance au niveau européen. L'ECRI s'est en outre efforcée d'examiner attentivement la faisabilité d'une telle adjonction à la Convention européenne des Droits de l'Homme. L'ECRI reconnaît qu'il existe actuellement des obstacles à l'adoption d'une clause générale de non-discrimination. Afin d'effectuer un pas important en avant dans la lutte contre le racisme et l'intolérance à un niveau européen, l'ECRI a cherché à prendre en compte les objections possibles à une clause générale de non-discrimination en suggérant une formule limitant sa sphère d'application aux domaines qui se situent au coeur du racisme et de l'intolérance. L'ECRI parvient à la

conclusion que l'élaboration d'une clause de non-discrimination limitée est souhaitable et faisable. Elle est fermement convaincue que l'adoption d'une telle disposition est nécessaire et reflétera l'engagement des Etats membres du Conseil de l'Europe à affronter une menace fondamentale pour les valeurs défendues par le Conseil de l'Europe.