

25^e anniversaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance : impact dans le domaine de l'égalité



Timothy Jacob-Owens



European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI
Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance



COUNCIL OF EUROPE



25^e anniversaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance : impact dans le domaine de l'égalité

Timothy Jacob-Owens

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de (des) l'auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Couverture et mise en page :
Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe
Photo: Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, août 2019
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION	5
MÉTHODOLOGIE	7
ANALYSE DES DONNÉES	9
<i>Mise en œuvre des recommandations</i>	9
<i>Modifications de la législation</i>	12
<i>Organismes nationaux de promotion de l'égalité</i>	15
<i>Jurisprudence</i>	17
<i>Autres mentions</i>	19
<i>Présence dans les médias</i>	20
CONCLUSIONS	23

Introduction

1. Lors du sommet de Vienne tenu en octobre 1993, les chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe se sont déclarés préoccupés par la « résurgence actuelle des phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme, le développement d'un climat d'intolérance, la multiplication des actes de violence [...], des traitements dégradants et des pratiques discriminatoires qui les accompagnent »¹. Les États membres ont donc décidé de créer la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), une instance indépendante « chargée de combattre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans la grande Europe »². Depuis, les travaux de l'ECRI ont progressivement évolué pour prendre en compte un ensemble de questions concernant plus généralement la promotion de l'égalité, notamment les droits des personnes LGBT et l'intégration des migrants et des réfugiés. La première réunion plénière de l'ECRI a eu lieu en mars 1994. En 2019, le 25^e anniversaire de l'ECRI sera l'occasion d'évaluer les progrès réalisés dans la promotion de l'égalité et la lutte contre le racisme et l'intolérance en Europe, en s'intéressant particulièrement à la contribution de l'ECRI en la matière.

2. Au cours des 25 dernières années, l'ECRI a articulé ses travaux autour de trois axes principaux : le monitoring par pays, l'établissement de normes et les relations avec la société civile et les organismes de promotion de l'égalité. Dans le cadre de ses cycles de monitoring de cinq ans, l'ECRI examine la situation concernant les manifestations de racisme et d'intolérance dans chaque État membre du Conseil de l'Europe et publie ses conclusions et recommandations dans des rapports établis après une visite de contact dans le pays concerné. La « valeur ajoutée » de l'ECRI réside en partie dans l'approche qu'elle adopte pour établir ses rapports en se fondant sur les visites menées dans les pays. Cinq cycles de monitoring ont été menés à bien ; le sixième a débuté en 2019. Sur la base de son travail de monitoring par pays, l'ECRI élabore des recommandations de politique générale (RPG) adressées aux gouvernements de tous les États membres. Ces instruments définissent des lignes directrices à l'intention des décideurs politiques dans divers domaines pertinents au regard de son mandat. À ce jour, 16 RPG ont été publiées. Enfin, l'ECRI engage

-
1. Sommet du Conseil de l'Europe, Déclaration de Vienne (9 octobre 1993), Annexe III : Déclaration et plan d'action sur la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.
 2. Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Résolution Res(2002)8 relative au statut de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (adoptée par le Comité des Ministres le 13 juin 2002 lors de la 799^e réunion des Délégués des Ministres), article 1.

un dialogue avec les gouvernements, les organismes de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile, notamment en organisant des tables rondes nationales et en établissant des relations avec les médias. L'ECRI joue ainsi le rôle d'intermédiaire entre le Conseil de l'Europe et ses États membres.

3. Le présent rapport examine l'impact enregistré dans le domaine de l'égalité et de la lutte contre le racisme et l'intolérance de 1994 à 2019, en s'intéressant particulièrement aux travaux de l'ECRI. Aux fins du présent rapport, on entend par « impact » un effet ou un résultat issu directement ou indirectement d'une forme d'intervention ou d'activité³. Il convient de souligner d'emblée que la promotion de l'égalité et la lutte contre le racisme et l'intolérance en Europe ont été une entreprise commune menée par l'ECRI, les gouvernements des États membres du Conseil de l'Europe et de nombreux autres acteurs essentiels aux niveaux national et international. Les possibilités d'identifier l'impact de chacun d'entre eux dans ce contexte sont donc limitées. Le présent rapport tente simplement de mettre en lumière un certain nombre de réalisations conjointes d'importance et d'évoquer de quelle manière l'ECRI a pu jouer un rôle dans ces avancées.

3. Définition inspirée de celle du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) (2012), Indicateurs des droits de l'homme : Guide pour mesurer et mettre en œuvre (New York/Genève : Nations Unies), p. 119.

Méthodologie

4. Le présent rapport mesure l'impact à l'aide d'un ensemble d'indicateurs. L'élaboration d'indicateurs des droits humains est connue pour être une question particulièrement complexe. On utilise traditionnellement trois catégories d'indicateurs : les indicateurs de ressources, de produits et d'impact⁴. Les indicateurs de ressources mesurent donc les ressources, notamment financières et humaines disponibles pour une activité donnée relative aux droits humains⁵. Les indicateurs de produits correspondent aux extrants (produits et services) issus de la conduite d'activités du même type⁶. Enfin, les indicateurs d'impact mesurent le(s) résultat(s) ou l'/les effet(s) de ces activités⁷. L'impact peut être mesuré aux niveaux individuel, institutionnel et/ou sociétal. Pour des raisons pratiques, il est recommandé, dans le cadre d'une étude d'impact sur les droits humains, d'élaborer un ensemble restreint d'indicateurs pertinents, pour lesquels des données peuvent être recueillies de manière réaliste⁸. Ces indicateurs doivent être en lien avec les tâches et objectifs principaux de l'activité de défense des droits humains en question.

5. Un ensemble d'indicateurs de ressources et de produits permettant d'évaluer les activités de l'ECRI est utilisé dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle du Conseil de l'Europe⁹. Pour affiner cette analyse, le présent rapport s'appuie sur un ensemble d'indicateurs d'impact. Il n'existe actuellement aucun modèle d'étude d'impact prêt à l'emploi pour les organismes de monitoring tels que l'ECRI. Des indicateurs d'impact dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination ont été mis au point par le HCDH et Equinet, mais ils visent principalement à évaluer les performances des États membres et des organismes nationaux de promotion de l'égalité, respectivement¹⁰. Néanmoins, ces deux approches sont des sources d'inspiration importantes. Une série d'études de cas comparatives sur l'efficacité du Haut-Commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales a également été une référence utile¹¹.

4. Voir Niall Crowley (2013), *Processes and Indicators for Measuring the Impact of Equality Bodies* (Bruxelles: Equinet), p. 4.

5. HCDH (2012), p. 119.

6. Ibid.

7. Ibid.

8. Voir Crowley (2013).

9. Conseil de l'Europe (2018), *Programme et Budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe*, p. 38. Les indicateurs de ressources comprennent les ressources humaines et financières dont dispose l'ECRI. Parmi les indicateurs de produits, on compte le nombre de pays examinés, le nombre de recommandations de politique générale élaborées, le nombre de tables rondes et autres manifestations organisées, le nombre d'organes spécialisés prenant part au séminaire annuel, le nombre d'activités de renforcement des capacités menées et le nombre de changements législatifs et d'évolutions stratégiques induits en collaboration avec l'ECRI.

10. HCDH (2012), p. 109 et Crowley (2013).

11. Wolfgang Zellner, Randolph Oberschmidt, Claus Neukirch et Katri Tuulia Kemppainen (dir.) (2003), *Comparative Case Studies on the Effectiveness of the OSCE High Commissioner on National Minorities* (Hambourg: Centre for OSCE Research).

6. L'élaboration d'un ensemble d'indicateurs d'impact pour l'ECRI pose un certain nombre de difficultés méthodologiques, en particulier en ce qui concerne l'établissement d'un lien de causalité entre les actions de l'ECRI et les changements qui interviennent au niveau national. Cette question découle en partie du fait que, comme indiqué plus haut, de nombreux autres acteurs travaillent dans le même domaine, tant au niveau national qu'international, comme les organismes nationaux de promotion de l'égalité, l'UE, les Nations Unies et l'OSCE. La possibilité d'isoler l'impact individuel de l'ECRI est donc limitée. Lorsque les indicateurs ne permettent pas d'établir un lien de causalité entre les activités de l'ECRI et les changements observés au niveau national, ils peuvent néanmoins être utiles pour faire apparaître les progrès réalisés grâce aux efforts conjoints de tous les acteurs concernés.

7. Par ailleurs, bien que le but final de l'ECRI soit d'améliorer la vie des victimes du racisme et de l'intolérance, la spécificité de ses méthodes de travail fait que son impact sur ces personnes passe par des intermédiaires, comme les gouvernements des États membres, les organismes nationaux de promotion de l'égalité et les organisations de la société civile¹². Le présent rapport porte donc principalement sur l'évaluation de l'impact direct de l'ECRI au niveau institutionnel, plutôt que sur son impact indirect sur les personnes.

8. Compte tenu de ces considérations, les indicateurs d'impact ci-après ont été choisis : mise en œuvre des recommandations ; modifications apportées à la législation au niveau national ; création d'organismes nationaux de promotion de l'égalité ; mentions dans la jurisprudence internationale en matière de droits humains ; mentions dans des publications spécialisées et par des acteurs internationaux et présence dans les médias.

9. La collecte de données pour ces indicateurs était principalement axée sur des travaux de recherche documentaire utilisant les rapports et documents de l'ECRI ainsi que des bases de données en ligne pour accéder à la jurisprudence et à la réglementation nationales et internationales. En outre, une consultation des parties prenantes a été menée, à laquelle ont participé notamment des représentations permanentes (c'est-à-dire des ambassades) auprès du Conseil de l'Europe, des agents de liaison nationaux, des organismes nationaux de promotion de l'égalité et des organisations de la société civile¹³. Les travaux de recherche sur la présence de l'ECRI dans les médias comprenaient aussi un entretien avec un représentant de la Direction de la communication du Conseil de l'Europe.

12. Voir Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation du Conseil de l'Europe (2012), Rapport final : Évaluation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance – ECRI, Evaluation(2012)5, p. 18.

13. La consultation des parties prenantes a revêtu la forme d'une enquête en ligne envoyée aux 47 représentations permanentes et agents de liaison nationaux, aux organismes de promotion de l'égalité dans 46 États membres et à une sélection d'organisations internationales et nationales de la société civile. Des réponses ont été transmises par 9 représentations permanentes, 7 agents de liaison nationaux, 27 organismes de promotion de l'égalité et 15 organisations de la société civile.

Analyse des données

Mise en œuvre des recommandations

10. La mise en œuvre des recommandations est peut-être l'indicateur le plus éloquent de l'impact de l'ECRI au niveau national. Pour autant, il convient de noter que la mise en œuvre est soumise à un large éventail de facteurs, dont beaucoup échappent au contrôle de l'ECRI. Il s'agit notamment des priorités des gouvernements des États membres, de l'évolution de la situation politique et économique, et du degré d'engagement de la société civile au niveau national. Si elle s'appuyait trop sur la mise en œuvre des recommandations pour évaluer le succès de ses activités, l'ECRI pourrait être tentée de choisir des recommandations « plus faciles ». Partant du principe qu'une étude complète de toutes les recommandations formulées dans tous les rapports de l'ECRI aurait nécessité trop de ressources, la collecte de données sur la mise en œuvre des recommandations s'est concentrée sur la procédure de suivi intermédiaire. Dans le cadre de cette procédure, l'ECRI choisit deux ou trois recommandations « prioritaires » pour chaque État membre et, en concertation avec le gouvernement de l'État concerné, examine leur mise en œuvre après une période maximale de deux ans¹⁴.

11. À ce jour, l'ECRI a examiné 184 recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire dans le cadre des quatrième et cinquième cycles de monitoring¹⁵. Sur ce total, 140 recommandations (76 %) ont été entièrement ou partiellement mises en œuvre. Jusqu'à présent, la proportion de recommandations de ce type ayant été mises en œuvre est plus importante concernant le quatrième cycle (voir figure 1), ce qui est probablement dû, du moins en partie, au fait que les États aient eu plus de temps pour les mettre en œuvre. De plus, si les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire portaient le plus souvent sur la législation dans le cadre du quatrième cycle, celles du cinquième cycle concernaient généralement la pratique politique et juridique, et l'on peut donc penser qu'elles étaient plus difficiles à mettre en œuvre¹⁶.

14. Voir Comité des Ministres du Conseil de l'Europe (2007), Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) – Rapport abrégé de la 41^e réunion (Strasbourg, 12-15 décembre 2006), CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

15. La procédure de suivi intermédiaire a été mise en place pour la première fois lors du quatrième cycle de monitoring. Les données disponibles ne portent donc que sur les quatrième et cinquième cycles.

16. Il convient également de noter que les données concernant le cinquième cycle ne sont pas encore toutes disponibles.

FIGURE 1 : MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE

■ Pleinement mises en œuvre ■ Partiellement mises en œuvre ■ Non mises en œuvre

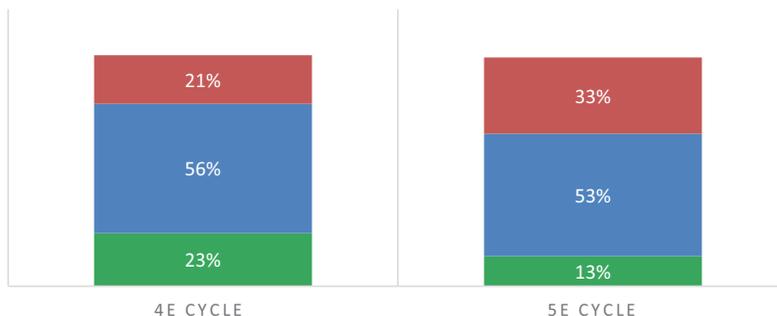
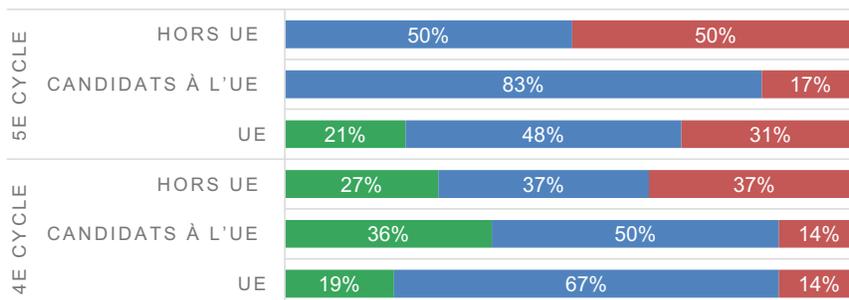


FIGURE 2 : MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE II

■ Pleinement mises en œuvre ■ Partiellement mises en œuvre ■ Non mises en œuvre



12. Le niveau de mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire est différent entre les États membres de l'UE, les États candidats à l'adhésion à l'UE¹⁷ et les États non membres de l'UE (voir figure 2). Dans le cadre du quatrième cycle de monitoring, 86 % des recommandations de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire ont été partiellement ou pleinement mises en œuvre par les États membres de l'UE et les États candidats à l'adhésion, contre 64 % pour les États non membres. Dans le cadre du cinquième cycle, la proportion de recommandations pleinement mises en œuvre a légèrement augmenté dans les États membres de l'UE, tandis que la proportion de recommandations non mises en œuvre a augmenté dans les trois catégories.

17. Albanie, Monténégro, Macédoine du Nord, Serbie et Turquie.

13. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 94 % estimaient que la procédure de suivi intermédiaire avait eu des effets dans leur pays, 53 % d'entre elles déclarant que ces effets étaient considérables. Au nombre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire pleinement mises en œuvre figurent l'adoption en 2013 d'un nouveau Code de migration en Azerbaïdjan qui prévoit la possibilité de former des recours administratifs et juridictionnels¹⁸. À la suite de la publication de la recommandation de l'ECRI visant à mettre en place, en Grèce, à l'intention des agents des services répressifs, une formation sur les crimes de haine à caractère raciste, homophobe et transphobe, la police hellénique, l'École nationale de sécurité et l'École nationale de la magistrature ont commencé à inscrire dans leurs programmes d'études des cours sur le racisme et les crimes de haine¹⁹. Conformément à d'autres recommandations de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, des modifications ont été apportées pour permettre aux enfants, aux femmes enceintes et aux personnes en situation d'urgence médicale résidant en Suède sans les autorisations nécessaires d'accéder gratuitement à des soins médicaux²⁰. Enfin, l'ECRI a récemment considéré que la France avait pleinement mis en œuvre ses recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire et concernant la révision des programmes scolaires et des programmes de formation des enseignants dans le but de mieux couvrir les questions relatives à la religion et à l'immigration²¹.

14. Les changements apportés en réponse à des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire partiellement mises en œuvre comprennent la création de nouveaux sites de transit et l'allocation de fonds pour améliorer les aménagements destinés aux gens du voyage en Belgique²². Dans le cadre de la mise en œuvre partielle d'autres recommandations de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, l'Agence fédérale allemande de lutte contre la discrimination a lancé une campagne générale de sensibilisation contre la discrimination soulignant l'importance de l'égalité et de la diversité dans les établissements scolaires et autres lieux publics²³. Enfin, un système de compilation de statistiques sur les infractions pénales à motivation raciste a été mis en place en Moldova, ce qui assure une mise en œuvre partielle des recommandations de l'ECRI faisant l'objet d'un suivi intermédiaire²⁴.

15. Des progrès significatifs dans le droit fil des recommandations de l'ECRI ont également été réalisés en dehors de la procédure de suivi intermédiaire. Par exemple, dans le cadre du quatrième cycle de monitoring, l'ECRI a recommandé aux autorités russes de finaliser leur Plan d'action national pour les Roms et a ensuite noté avec

18. ECRI (2014), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Azerbaïdjan, CRI(2014)19, p. 6.

19. ECRI (2018), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Grèce, CRI(2018)4, pp. 5 et 6.

20. ECRI (2015), Conclusions sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Suède, CRI(2015)24, p. 5.

21. ECRI (2019), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la France, CRI(2019)3, p. 5.

22. ECRI (2012), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la Belgique, CRI(2012)26, pp. 6 et 7.

23. ECRI (2012), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à l'Allemagne, CRI(2012)28, p. 5.

24. ECRI (2016), Conclusions de l'ECRI sur la mise en œuvre des recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire adressées à la République de Moldova, CRI(2016)23, p. 5.

satisfaction que ce plan avait été adopté²⁵. Dans son rapport de 2014 sur l'Allemagne, l'ECRI saluait l'adoption de plans d'action visant à combattre l'homophobie et la transphobie dans plusieurs Länder et recommandait aux autres Länder de faire de même²⁶. Sur les 16 Länder, 15 ont désormais adopté des plans d'action dans ce domaine. Dans le droit fil des recommandations de l'ECRI, les autorités turques ont adopté la toute première législation anti-discrimination et ont créé un organisme de promotion de l'égalité en 2016²⁷. Enfin, dans son cinquième rapport sur le Royaume-Uni, l'ECRI s'est inquiétée des effets de la mise en place récente de frais sur le nombre de cas de discrimination portés devant les tribunaux du travail²⁸. La Cour suprême a par la suite déclaré ces frais illégaux et ils ont été abolis avec effet immédiat²⁹.

Modifications de la législation

16. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 52 % ont indiqué que les modifications apportées à la législation nationale font partie des plus importantes réalisations à mentionner dans la promotion de l'égalité et la lutte contre le racisme et l'intolérance au cours des 25 dernières années. Les modifications de la législation au niveau national sont en outre un indicateur significatif des progrès institutionnels étroitement liés au mandat et aux méthodes de travail de l'ECRI. Des données ont été recueillies au sujet des deux principaux domaines du droit couverts par la RPG n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, à savoir la lutte contre la discrimination et les crimes de haine. La législation visant à lutter contre la discrimination prévoit une protection et des voies de recours pour les victimes de discrimination dans des domaines essentiels comme l'emploi, l'éducation et le logement. La législation sur les crimes de haine vise à garantir l'accès à la justice pour les victimes d'infractions à caractère raciste, homophobe et transphobe, telles que les actes de violence ou l'incitation publique à la haine.

17. Une étude portant sur l'ensemble des rapports par pays publiés à ce jour par l'ECRI a recensé au total 265 modifications législatives au niveau national, 139 dans le domaine de la lutte contre la discrimination et 126 dans le domaine de la législation sur les crimes de haine³⁰. La chronologie des changements enregistrés dans ces deux domaines législatifs présente des similitudes assez frappantes; ainsi, on observe notamment un pic important au début des années 2000 (voir figure 3). Dans le domaine de la lutte contre la discrimination, 43 des 47 États membres ont apporté des modifications législatives. Parmi eux, 37 ont adopté au moins une modification

25. ECRI (2013), Rapport sur la Fédération de Russie (quatrième cycle de monitoring), CRI(2013)40, paragraphe 127; ECRI (2019), Rapport sur la Fédération de Russie (cinquième cycle de monitoring), CRI(2019)2, paragraphe 71.

26. ECRI (2014), Rapport sur l'Allemagne (cinquième cycle de monitoring), CRI(2014)2, paragraphes 109 et 110.

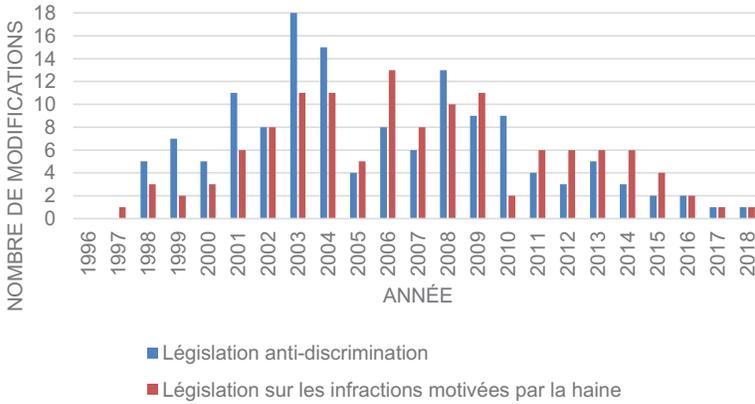
27. ECRI (2016), Rapport sur la Turquie (cinquième cycle de monitoring), CRI(2016)37, paragraphe 13.

28. ECRI (2016), Rapport sur le Royaume-Uni (cinquième cycle de monitoring), CRI(2016)38, paragraphes 122 et 123.

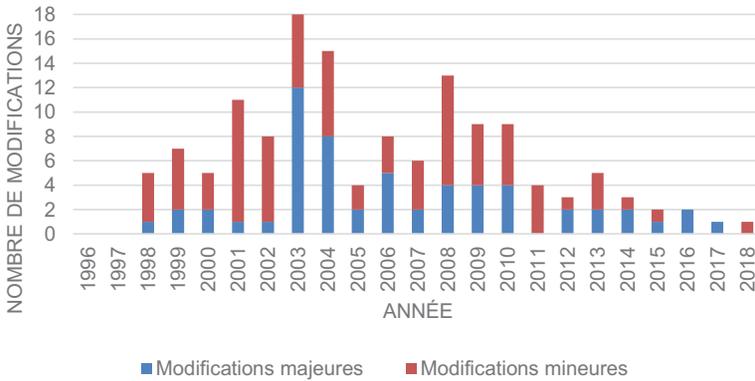
29. *R (UNISON) c. Lord Chancellor* [2017] UKSC 51.

30. Les modifications législatives n'ont été prises en compte dans un pays donné qu'après l'adoption du premier rapport de l'ECRI sur le pays en question. Étant donné que les rapports du cinquième cycle de l'ECRI n'ont pas tous été publiés, il est probable que les données correspondant à la période 2015-2018, au moins, ne soient pas complètes.

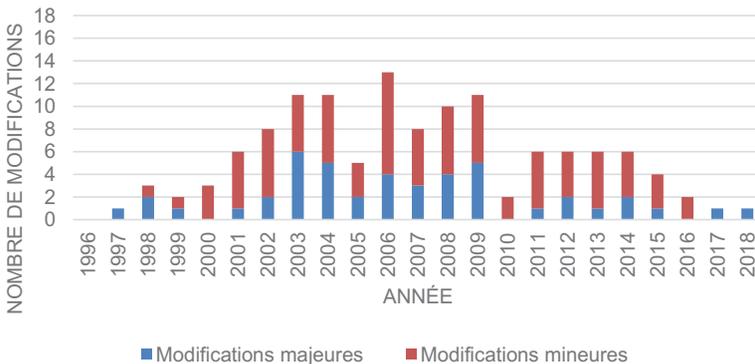
**FIGURE 3 : MODIFICATIONS DE LA
LÉGISLATION (1996-2018)**



**FIGURE 4 : MODIFICATIONS DE LA
LÉGISLATION (1996-2018) : LÉGISLATION ANTI-
DISCRIMINATION I**



**FIGURE 5 : MODIFICATIONS DE LA
LÉGISLATION (1996-2018) : LÉGISLATION SUR
LES INFRACTIONS MOTIVÉES PAR LA HAINE I**



majeure, tandis que six ont introduit au moins une modification mineure³¹. Au total, on compte 58 modifications majeures et 81 modifications mineures (voir figure 4). Dans le domaine de la législation sur les crimes de haine, des modifications ont été apportées dans 41 des 47 États membres. Sur ce nombre, 32 ont entrepris au moins une modification majeure et neuf ont procédé à au moins une modification mineure³². Globalement, 45 modifications majeures et 81 modifications mineures sont à signaler (voir figure 5).

18. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 96 % estimaient que les rapports, les RPG et les autres activités de l'ECRI avaient entraîné ou influencé des modifications législatives au niveau national, 48 % déclarant que ceux-ci y avaient contribué « considérablement » ou « dans une large mesure ». Dans certains cas, les gouvernements ont expressément indiqué que les recommandations de l'ECRI ont été prises en compte dans les réformes législatives³³. Dans d'autres cas, les autorités nationales et régionales ont en outre activement sollicité l'avis de l'ECRI lors de l'élaboration de nouveaux textes de loi. Parmi les États qui ont ainsi consulté l'ECRI figurent l'Albanie, Andorre, la Géorgie, l'Allemagne, Malte, le Maroc et l'Ukraine. Plus généralement, on peut considérer que l'ECRI a contribué à un mouvement plus large de renforcement de la législation visant à lutter contre la discrimination et les crimes de haine en Europe par l'adoption de sa RPG n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (publiée en 2002) ainsi que des recommandations dans ce domaine adressées à tous les États membres depuis son premier cycle de monitoring.

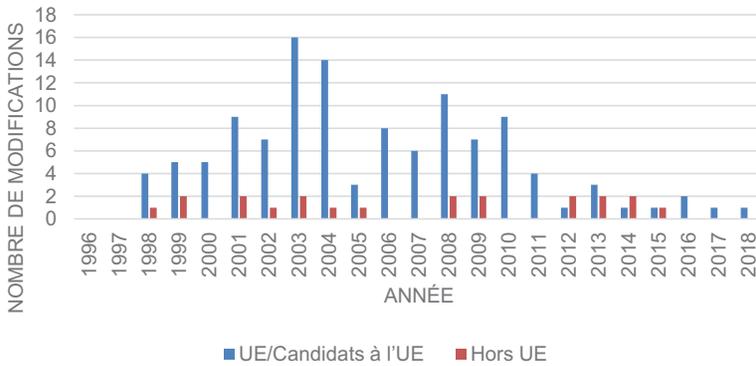
19. Dans le domaine de la législation visant à lutter contre la discrimination, on peut citer d'autres évolutions essentielles au niveau supranational, comme l'adoption, en 2000, de la directive européenne sur l'égalité raciale (2000/43/CE) et de la directive sur l'égalité en matière d'emploi (2000/78/CE). Comme le montre la figure 6, la majorité des modifications apportées à la législation anti-discrimination ont été adoptées par les États membres de l'UE au début des années 2000. Celles qui sont intervenues par la suite peuvent également résulter des mesures prises dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE. En ce qui concerne la législation sur les crimes de haine, on peut mentionner d'autres avancées fondamentales au niveau supranational, comme l'adoption, en 2003, du Protocole additionnel à la Convention du Conseil de l'Europe sur la cybercriminalité, relatif à l'incrimination d'actes de nature raciste et xénophobe commis par le biais de systèmes informatiques, qui a été largement ratifié, et la Décision-cadre 2008/913/JAI du Conseil de l'UE sur la lutte contre le racisme et la xénophobie au moyen du droit pénal, adoptée en 2008. Comme dans le

31. Aux fins de la présente étude, on entend par « modification majeure » l'adoption d'une nouvelle législation complète visant à lutter contre la discrimination ou une révision en profondeur (plus de quatre dispositions) de la législation existante. Une « modification mineure » désigne l'adoption ou la révision d'une à trois dispositions pertinentes.

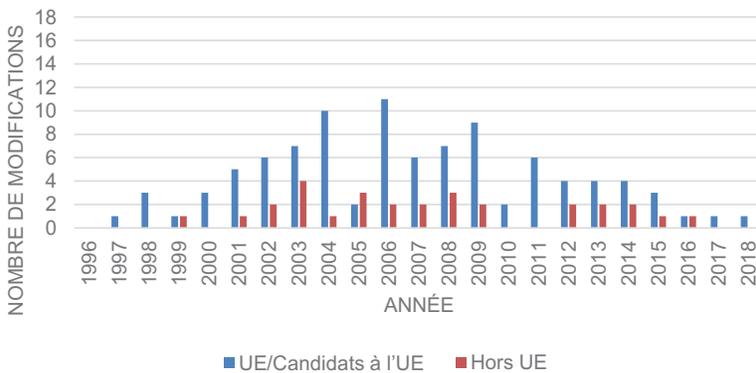
32. Aux fins de la présente étude, on entend par « modification majeure » l'adoption ou la révision de parties substantielles (au moins quatre dispositions) du droit pénal applicable. Compte tenu de son importance sur le fond et d'un point de vue symbolique, l'introduction de la motivation raciste comme circonstance aggravante (RPG n° 7 de l'ECRI, paragraphe 21) est considérée à elle seule comme une « modification majeure ». Une « modification mineure » désigne l'adoption ou la révision d'une à trois dispositions pertinentes.

33. Voir, par exemple, ECRI (2008), Troisième Rapport sur Saint-Marin, CRI(2008)24, paragraphe 19, et ECRI (2011), Rapport sur Monaco (quatrième cycle de monitoring), CRI(2011)3, paragraphe 41.

**FIGURE 6 : MODIFICATIONS DE LA
LÉGISLATION (1996-2018) : LÉGISLATION ANTI-
DISCRIMINATION II**



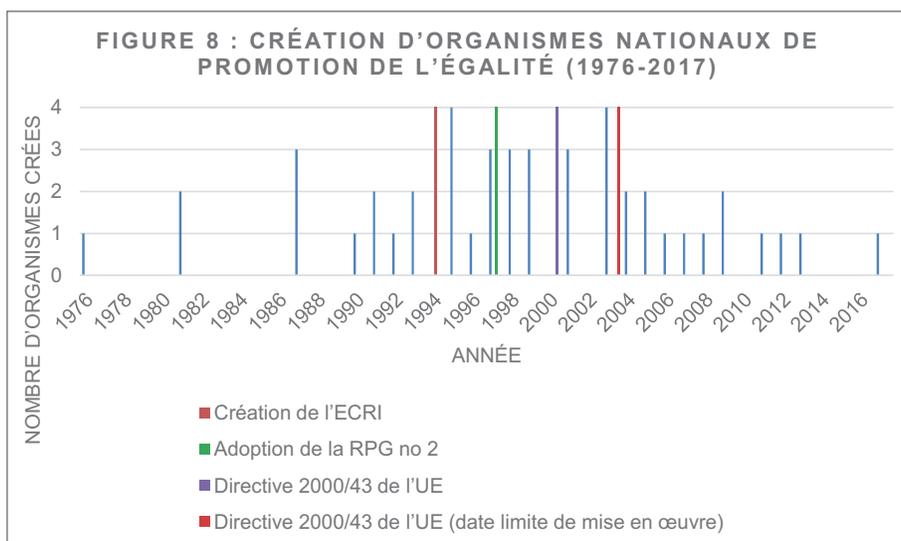
**FIGURE 7 : MODIFICATIONS DE LA
LÉGISLATION (1996-2018) : LÉGISLATION SUR
LES INFRACTIONS MOTIVÉES PAR LA HAINE II**



domaine de la lutte contre la discrimination, la majorité des modifications apportées à la législation relative aux crimes de haine ont été adoptées par les États membres de l'UE (voir figure 7), bien que la plupart d'entre elles aient été introduites avant l'adoption de la décision-cadre de 2008.

Organismes nationaux de promotion de l'égalité

20. La création d'organismes nationaux de promotion de l'égalité est un autre indicateur de premier plan des progrès institutionnels étroitement liés au mandat de l'ECRI. Bien que leur structure et leur mandat précis varient d'un État à l'autre, les organismes nationaux de promotion de l'égalité sont généralement des organisations indépendantes chargées de promouvoir l'égalité et de lutter contre le racisme et l'intolérance. Leurs activités consistent souvent à aider les victimes de discrimination, à effectuer et publier des travaux de recherche, à mener des campagnes de sensibilisation et à recommander des modifications qu'il conviendrait d'apporter à



la législation et aux politiques nationales. Parmi les actions récentes prises par des organismes nationaux de promotion de l'égalité, on peut noter l'enquête ouverte en mai 2019 par la Commission britannique pour l'égalité et les droits humains au sujet d'allégations d'antisémitisme dans le Parti travailliste britannique³⁴. En 2018, le Défenseur français des droits a traité 5 631 plaintes pour discrimination dans divers domaines, notamment l'emploi, l'éducation, les services publics et le logement, dont 32% concernaient des motifs relevant du mandat de l'ECRI, en l'occurrence l'origine raciale ou ethnique, la nationalité, la religion, l'orientation sexuelle et l'identité de genre³⁵. En 2014, le Conseil national roumain pour la lutte contre la discrimination a infligé une amende au Président roumain pour discours de haine visant les Roms³⁶.

21. Au moins un organisme de promotion de l'égalité a été créé dans 46 des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Certains États membres ont mis en place plusieurs organismes de ce type, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau régional et/ou local. Comme le montre la figure 8, la création d'organismes de promotion de l'égalité dans les États membres est un phénomène observé principalement au cours des 25 à 30 dernières années, avec une intensité particulière au début des années 2000³⁷.

34. Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (2019), «Ouverture d'une enquête sur le Parti travailliste à la suite de dépositions de plaintes pour antisémitisme» (communiqué de presse, 28 mai 2019), disponible sur <https://www.equalityhumanrights.com/en/our-work/news/investigation-opened-labour-party-following-complaints-about-antisemitism>.

35. Défenseur des droits (2018), Rapport annuel d'activité (Paris: Défenseur des droits), p. 43.

36. Réseau européen contre le racisme (2014), «Condamnation du Président roumain : le discours de haine EST un crime!» (communiqué de presse, 14 février 2014), disponible sur <https://www.enar-eu.org/Romanian-President-sentenced-Hate-speech-IS-a-crime>.

37. La figure 8 rend uniquement compte de la première fois qu'un organisme national de promotion de l'égalité relevant du mandat de l'ECRI a été créé dans chaque État membre ou de la première fois que le mandat d'un organisme national existant a été élargi pour intégrer les questions d'égalité raciale. Lorsqu'il s'agit de la mise en place d'un nouvel organisme de promotion de l'égalité, l'année indiquée correspond à l'année de l'adoption de la loi qui prévoit sa création. Lorsque le mandat d'un organisme existant a été élargi pour inclure les questions d'égalité raciale, l'année indiquée est celle de la modification officielle du mandat.

22. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 88 % ont indiqué que les rapports, les RPG et les autres activités de l'ECRI avaient entraîné ou influencé la création ou le renforcement d'organismes nationaux de promotion de l'égalité, 62 % ayant déclaré que ceux-ci y avaient contribué « considérablement » ou « dans une large mesure ». Un certain nombre d'organismes de promotion de l'égalité ont par ailleurs fait expressément savoir qu'ils s'appuient sur les rapports et les RPG de l'ECRI dans leurs travaux au niveau national. Dans certains cas, l'ECRI a été activement consultée au sujet de la législation établissant des organismes nationaux de promotion de l'égalité, notamment par Andorre, la Géorgie, Malte et l'Ukraine. De façon plus générale, on peut considérer que l'ECRI a contribué à un mouvement plus large visant à établir et à renforcer les organismes nationaux de promotion de l'égalité dans toute l'Europe en adoptant sa RPG n° 2 sur les organes spécialisés chargés de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national (publiée en 1997) ainsi que des recommandations dans ce domaine adressées à tous les États membres depuis son premier cycle de monitoring.

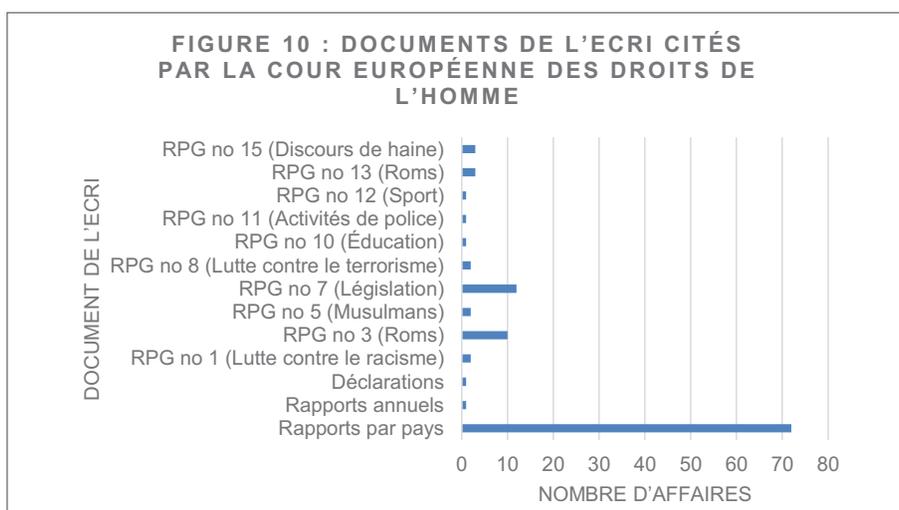
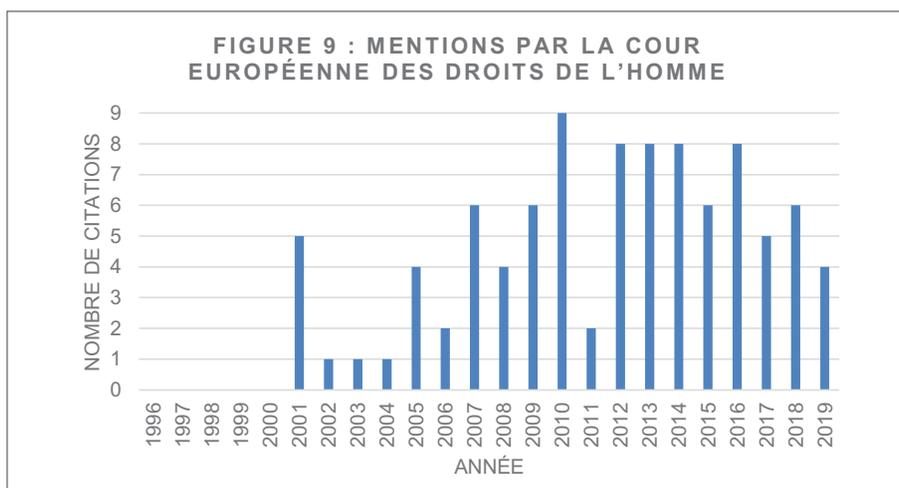
23. La directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE), qui contraint juridiquement les États membres de l'UE à créer des organismes de promotion de l'égalité dans le domaine de l'égalité raciale, a également joué un rôle important pour donner une impulsion aux États membres de l'UE. Comme le montre la figure 8, sept organismes de promotion de l'égalité ont été créés entre l'adoption de cette directive en 2000 et la date limite imposée pour sa mise en œuvre en 2003. Il est là aussi possible que la création, par la suite, d'organismes de promotion de l'égalité dans d'autres États résulte des mesures prises dans le cadre du processus d'adhésion à l'UE.

Jurisprudence

24. Le fait que les RPG et les rapports de l'ECRI soient mentionnés dans la jurisprudence internationale en matière de droits humains est un indicateur de la valeur de l'ECRI pour les victimes qui cherchent à obtenir réparation des violations de leurs droits fondamentaux comme pour les organismes juridictionnels traitant des affaires dans les domaines pertinents. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 59% estimaient que les rapports, les RPG et les autres activités de l'ECRI avaient donné lieu à des recours stratégiques ou les avaient influencés. Pour étudier le rôle de l'ECRI dans les litiges internationaux en matière de droits humains, des données sur les citations des publications de l'ECRI ont été recueillies dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après « la Cour »), du Comité européen des droits sociaux et des organes quasi-judiciaires créés en vertu des traités des Nations Unies relatifs aux droits humains.

25. L'ECRI a été citée dans 94 affaires au total devant la Cour européenne des droits de l'homme³⁸. Ces affaires portent sur un large éventail de questions, notamment le droit à la vie, l'interdiction de la torture, le droit au respect de la vie privée et familiale, la liberté d'expression, l'interdiction de la discrimination et le droit à l'éducation. Dans 72 (77 %) de ces 94 affaires, une ou plusieurs violations ont été constatées. L'ECRI a

38. D'après une recherche dans la base de données HUDOC-Cour européenne des droits de l'homme, à l'adresse www.hudoc.echr.coe.int, consulté le 6 juin 2019.



été le plus souvent mentionnée par la Cour elle-même (74 affaires), mais aussi par des requérants individuels (6 affaires) et des gouvernements défendeurs (5 affaires) ainsi que dans 25 opinions séparées. Les rapports par pays et les RPG de l'ECRI ont également été cités dans des interventions de tiers devant la Cour³⁹. Celle-ci a commencé à citer l'ECRI en 2001. Depuis lors, la commission est mentionnée entre une et neuf fois par an (voir figure 9). Comme le montre la figure 10, les produits de l'ECRI les plus fréquemment évoqués sont ses rapports de monitoring par pays (dans 72 affaires), suivis de sa RPG n° 7 sur la législation nationale (12 affaires) et de sa RPG n° 3 sur les Roms (10 affaires).

26. Pour illustrer l'implication de l'ECRI dans la conduite de litiges portés devant la Cour européenne des droits de l'homme qui ont été couronnés de succès, on peut

39. Voir par exemple *Lingurar c. Roumanie*, requête n° 48474/14 (Cour européenne des droits de l'homme, 16 avril 2019), paragraphe 63.

notamment mentionner l'arrêt de Grande Chambre rendu dans l'affaire de référence *D.H. et autres c. République tchèque*, concernant des cas de discrimination contre des enfants roms dans les écoles. Dans cette affaire, les rapports de monitoring par pays et les RPG n^{os} 3 et 7 de l'ECRI ont été invoqués à la fois par les requérants et dans le raisonnement de la Cour⁴⁰. La Cour a non seulement accordé une indemnisation financière aux victimes individuelles, mais a également appelé le gouvernement défendeur à prendre des mesures pour lutter contre la discrimination structurelle plus large à laquelle sont confrontés les enfants roms au sein du système éducatif. On peut également citer l'affaire *Natchova et autres c. Bulgarie*, dans laquelle la Cour a estimé que le fait que l'État défendeur n'ait pas enquêté comme il convient sur l'éventuel motif raciste de la fusillade ayant causé la mort de deux hommes roms, abattus par des membres de la police militaire, constituait une violation de la Convention européenne des droits de l'homme. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s'est appuyée sur les rapports de monitoring par pays de l'ECRI qui présentent des éléments de preuve concernant des violences policières à caractère raciste, en particulier à l'encontre des Roms, dans de nombreux États membres⁴¹.

27. En outre, l'ECRI a été mentionnée dans huit réclamations collectives auprès du Comité européen des droits sociaux⁴². Dans les huit cas, les rapports de l'ECRI ont été cités par le comité lui-même et dans l'une de ces affaires, l'ECRI a également été citée par l'organisation auteur de la réclamation. Au niveau des Nations Unies, les rapports de l'ECRI ont été mentionnés par des personnes requérantes dans quatre affaires portées devant le Comité des droits de l'homme (CCPR), quatre autres devant le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) et une devant le Comité contre la torture (CAT). Dans une autre affaire, le CAT a lui-même cité l'un des rapports de l'ECRI⁴³.

Autres mentions

28. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 97 % estimaient que l'ECRI fait autorité dans la lutte contre le racisme et l'intolérance. Il est également possible de s'en rendre compte en examinant le nombre de références à ses travaux dans les publications universitaires et dans les contributions des acteurs internationaux concernés. L'ECRI a été citée dans environ 3 500 publications universitaires de langue anglaise et environ 300 de langue française répertoriées par Google Scholar⁴⁴. Les rapports et les RPG de l'ECRI ont été cités dans 143 rapports et déclarations du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe et dans 142 conclusions

40. *D.H. et autres c. République tchèque*, Requête n^o 57325/00 (Cour européenne des droits de l'homme, 13 novembre 2007), paragraphes 42, 47, 59 à 65, 131, 134, 184, 192, 200 et 205.

41. *Natchova et autres c. Bulgarie*, Requêtes n^{os} 43577/98 et 43579/98 (Cour européenne des droits de l'homme, 6 juillet 2005), paragraphes 55 à 58.

42. D'après une recherche dans la base de données HUDOC-ESC, disponible sur www.hudoc.esc.cot.int, consultée le 6 juin 2019.

43. D'après une recherche dans la base de données jurisprudentielle du HCDH, disponible sur www.juris.ohchr.org, consultée le 6 juin 2019.

44. D'après une recherche des termes « European Commission against Racism and Intolerance » sur www.scholar.google.com et « Commission européenne contre le racisme et l'intolérance » sur www.scholar.google.fr, effectuée le 6 juin 2019.

du Comité européen des droits sociaux⁴⁵. Les rapports de l'ECRI sont également fréquemment mentionnés par le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires. Il est fait mention des travaux de l'ECRI dans 64 articles publiés par Equinet et 42 publications de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne⁴⁶. Au niveau des Nations Unies, les rapports de l'ECRI ont été cités dans le cadre de la procédure d'Examen périodique universel et dans les rapports et observations finales de l'Expert indépendant sur les questions relatives aux minorités, du CERD, du CAT et du Comité des droits de l'enfant⁴⁷.

Présence dans les médias

29. La présence dans les médias des activités de l'ECRI peut se concevoir comme une forme d'impact dans le domaine de la «visibilité». Outre les trois principaux axes de ses travaux, l'ECRI a consacré des ressources à l'entretien de relations avec les médias pour renforcer son impact par cet intermédiaire. Dans le cadre de l'évaluation interne des travaux de l'ECRI réalisée en 2012, les contributeurs ont défini l'attention des médias comme le facteur commun le plus important à l'appui de la mise en œuvre des recommandations⁴⁸. Dans le cadre du présent rapport, 61 % des parties prenantes qui ont répondu à la consultation considéraient que l'ECRI n'est que peu visible dans les débats publics et n'a qu'une faible présence dans les médias de leur pays. De plus, 20 % ont déclaré que l'ECRI n'est pas visible du tout, tandis que le même pourcentage de répondants ont indiqué que l'ECRI est visible de façon considérable ou dans une large mesure.

30. Néanmoins, les données relatives à la présence de l'ECRI dans les médias montrent une tendance globalement positive : le nombre d'articles de presse mentionnant l'ECRI est passé de 133 en 2003 à 381 en 2018, avec un pic à 500 en 2017 (voir figure 11)⁴⁹. Selon un entretien réalisé avec un représentant de la Direction de la communication (ci-après DC) du Conseil de l'Europe, la couverture des activités de l'ECRI par les médias a été une réussite exemplaire dans le contexte du Conseil de l'Europe⁵⁰.

31. Comme le montre la figure 12, les médias accordent une attention très variable à l'ECRI en fonction de ses différents produits et activités⁵¹. Les rapports de monitoring par pays ont le plus grand impact médiatique, avec une moyenne de 29 produits médiatiques générés par rapport. Viennent ensuite les rapports annuels (22 produits

45. D'après des recherches dans la base de données documentaire du Commissaire aux droits de l'homme, disponible sur www.search.coe.int/commissioner et dans la base de données HUDOC-ESC disponible sur www.hudoc.esc.cot.int, toutes deux consultées le 6 juin 2019.

46. D'après des recherches sur le site web d'Equinet, disponible sur www.equineteurope.org, consulté le 6 juin 2019 et sur le site web de la FRA de l'UE, disponible sur www.fra.europa.eu, consulté le 6 juin 2019.

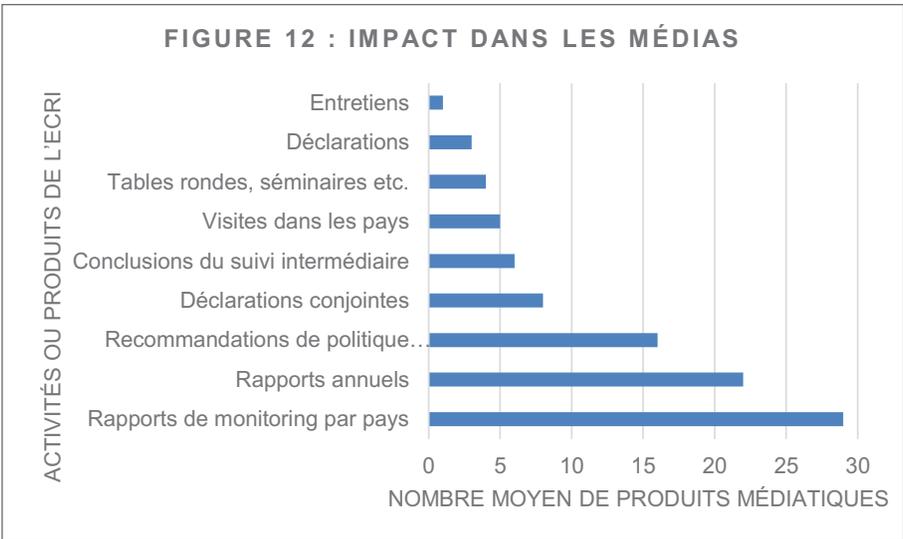
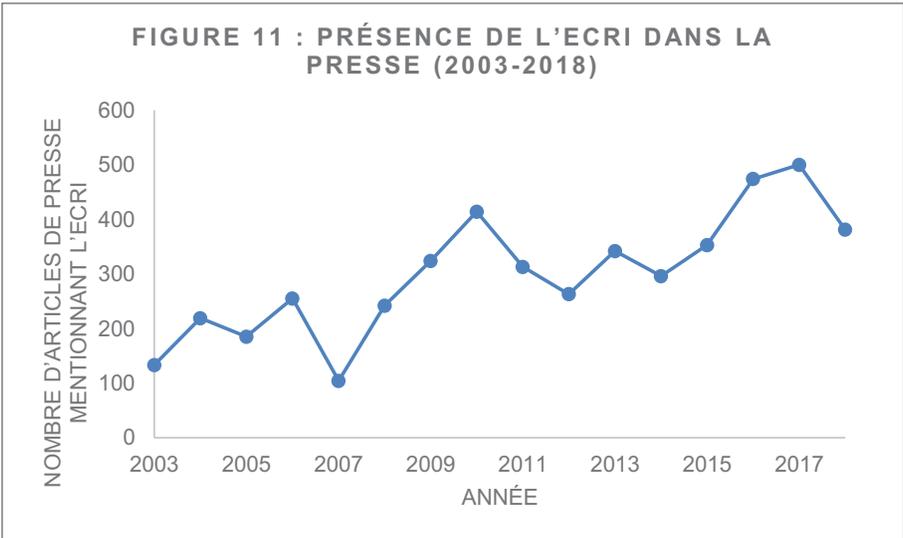
47. D'après une recherche dans la base de données de l'index universel des droits de l'homme des Nations unies, disponible sur www.uhri.ohchr.org, consultée le 6 juin 2019.

48. Direction de l'Audit interne et de l'Évaluation (2012), Rapport final : évaluation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance – ECRI, Evaluation(2012)5, p. 18.

49. Les données présentées pour 2009 reposent en partie sur des estimations.

50. Entretien avec un représentant de la Direction de la communication du Conseil de l'Europe, réalisé le 14 janvier 2019.

51. Les chiffres de la figure 12 portent sur la période 2016-2018.



médiatiques) et les RPG (16 produits médiatiques). Cette tendance a été confirmée par le représentant de la DC.

32. On constate également de grandes variations dans l'intensité de la couverture médiatique générée par les rapports de monitoring par pays. Ainsi, le cinquième rapport de l'ECRI sur Malte n'a donné lieu qu'à quatre produits médiatiques, alors que le cinquième rapport sur le Royaume-Uni en a généré 111. Selon le représentant de la DC, les rapports par pays intéressent avant tout les acteurs des médias du pays concerné, ainsi que des pays voisins. Le niveau de la couverture médiatique consacrée à un rapport donné dépend donc en partie de la taille et de l'emplacement relatifs de ce pays. Le représentant de la DC a indiqué qu'il y a d'autres facteurs déterminants, comme le lien existant entre les conclusions de l'ECRI et une question

politique d'importance dans le pays concerné, qui doit être, dans l'idéal, mise en valeur dans le titre du communiqué de presse publié par le Conseil de l'Europe à cette occasion. Le fait de bénéficier d'une couverture par une ou plusieurs agences de presse internationales ou autres acteurs des médias renommés est également un aspect important.

33. Ces observations sont confirmées par les données relative à la présence médiatique de l'ECRI. Les rapports les plus récents de l'ECRI sur la France (69 produits médiatiques), la Serbie (82 produits médiatiques) et le Royaume-Uni (111 produits médiatiques) ont donné lieu à des niveaux de couverture médiatique exceptionnellement élevés. Ces rapports ont conduit à la publication de contenus dans 19, 16 et 18 pays différents respectivement, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des États membres du Conseil de l'Europe. Ils ont été cités par certains des principaux médias nationaux, ainsi que par d'éminents acteurs des médias étrangers et internationaux tels qu'Aljazeera, ANSA, l'agence Anadolu, la BBC, France 24 et Die Zeit. Dans les trois cas, la majeure partie de la couverture médiatique s'est concentrée sur une unique question politique très importante abordée dans chaque rapport et soulignée dans le titre des communiqués de presse correspondants. Ainsi, 90 % des articles mentionnant le rapport de l'ECRI sur la France s'intéressaient à l'augmentation et à la banalisation du racisme en France; 83 % des articles portant sur le rapport sur la Serbie traitaient de la recommandation de l'ECRI adressée aux autorités serbes pour qu'elles reconnaissent publiquement que les massacres de Srebrenica constituent un génocide; enfin 77 % des articles citant le rapport sur le Royaume-Uni avaient pour objet la constatation, par l'ECRI, de la montée du discours de haine et de la violence raciste dans le pays, en particulier à la suite du vote sur le « Brexit ».

Conclusions

34. Les préoccupations exprimées en 1993 lors du sommet de Vienne concernant la «résurgence actuelle des phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme, le développement d'un climat d'intolérance, la multiplication des actes de violence [...], des traitements dégradants et des pratiques discriminatoires qui les accompagnent» sont toujours d'actualité. Cependant, alors que la lutte contre le racisme et l'intolérance en Europe se poursuit, le présent rapport montre que ce serait une erreur de penser qu'aucun progrès n'a été réalisé au cours des 25 dernières années, et ce en partie grâce aux travaux de l'ECRI.

35. Parmi les parties prenantes qui ont répondu à la consultation, 89 % considéraient que la contribution de l'ECRI à la lutte contre le racisme et l'intolérance était « importante » ou « très importante ». Il ressort de l'analyse qui précède que, conformément aux recommandations de l'ECRI, de nombreuses modifications ont été apportées dans un large éventail de domaines dans l'ensemble de l'Europe. Avec le soutien et les encouragements de l'ECRI, entre autres, la grande majorité des États européens ont adopté une législation nationale pour lutter contre la discrimination et les crimes de haine, ou ont modifié celle qui existait déjà, et ont créé des organismes nationaux de promotion de l'égalité. De plus, l'ECRI a joué un rôle dans l'aboutissement de recours internationaux portant sur des questions de droits humains, en particulier devant la Cour européenne des droits de l'homme. Le fait que l'ECRI soit largement mentionnée dans les publications universitaires et par les acteurs internationaux concernés, associé aux résultats de la consultation des parties prenantes, montre que l'ECRI est désormais considérée comme un organisme faisant autorité en matière d'égalité (voir le paragraphe 28). Enfin, la visibilité de l'ECRI dans les médias nationaux et internationaux s'est également améliorée ces dernières années.

L'ECRI, organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants, est spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », l'origine ethnique/nationale, la couleur, la nationalité, la religion, la langue, l'orientation sexuelle et l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ; elle élabore des rapports et adresse des recommandations aux États membres.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits de l'homme, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

