

**CONCLUSIONS DE L'ECRI
SUR LA MISE EN ŒUVRE DES RECOMMANDATIONS FAISANT L'OBJET
D'UN SUIVI INTERMÉDIAIRE ADRESSÉES AU ROYAUME UNI**

Adoptées le 4 décembre 2012 ¹

¹ Aucun fait intervenu après le 18 avril 2011, date de réception de la réponse des autorités du Royaume Uni à la demande d'informations de l'ECRI sur les mesures prises pour appliquer les recommandations faisant l'objet d'un suivi intermédiaire, n'est pris en compte dans la présente analyse.



Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale II - Démocratie
Conseil de l'Europe
F - 67075 STRASBOURG Cedex
Tel.: +33 (0) 3 88 41 29 64
Fax: +33 (0) 3 88 41 39 87
E-mail: ecri@coe.int

www.coe.int/ecri

AVANT-PROPOS

Dans le cadre du quatrième cycle de ses travaux de monitoring, l'ECRI a mis en place une nouvelle procédure de suivi intermédiaire qui s'applique à un petit nombre de recommandations spécifiques formulées dans ses rapports par pays.

Conformément aux lignes directrices relatives au quatrième cycle de ses travaux pays par pays portées à l'attention des Délégués des Ministres le 7 février 2007¹, l'ECRI adresse, au plus tard deux ans après la publication de chaque rapport, une communication au gouvernement en question pour lui demander ce qui a été fait concernant l'application des recommandations spécifiques pour lesquelles une mise en œuvre prioritaire a été requise.

En même temps, l'ECRI rassemble elle-même des informations utiles. Sur la base de ces informations et de la réponse du gouvernement, elle tire des conclusions sur la manière dont ses recommandations ont été suivies.

Il convient de noter que ces conclusions ne concernent que les recommandations intérimaires spécifiques et n'ont pas pour objet de donner une analyse complète de l'ensemble des faits nouveaux intervenus dans la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'Etat en question.

¹ CM/Del/Dec(2007)986/4.1.

1. Dans son rapport sur le Royaume-Uni (quatrième cycle de monitoring) publié le 2 mars 2010, l'ECRI a de nouveau recommandé aux autorités de s'interroger sur la meilleure manière de garantir qu'une assistance judiciaire soit disponible lorsque des affaires de discrimination sont portées devant les juridictions du travail.

Concernant l'Angleterre et le Pays de Galles, l'ECRI note que l'entrée en vigueur de la loi de 2012 sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions (*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012*), récemment votée, induira des changements majeurs dans le dispositif d'aide judiciaire en place. Il sera bien évidemment encore possible de bénéficier d'une assistance et de conseils judiciaires gratuits dans les cas de plaintes pour discrimination au travail (avant que l'affaire ne soit portée devant les juridictions du travail). Cependant, la société civile et les professionnels ont noté que, dans la pratique, il est bien souvent difficile d'identifier d'emblée les aspects discriminatoires d'une plainte portant sur des questions d'emploi. En outre, la loi précitée supprimera la possibilité qui existe aujourd'hui d'obtenir une assistance et des conseils judiciaires gratuits dans le cas de plaintes « strictement liées à l'emploi ». En conséquence, certaines inquiétudes ont été exprimées quant au fait que beaucoup de plaintes pour discrimination au travail ne puissent jamais être identifiées.

Selon les informations dont dispose l'ECRI, ce changement est susceptible d'avoir des répercussions significatives sur les personnes membres des « minorités ethniques »¹, qui représentent actuellement un quart des bénéficiaires du système d'assistance judiciaire dans les affaires portant sur l'emploi (alors qu'elles représentent un pourcentage largement inférieur de la population économiquement active). Le gouvernement a d'ailleurs examiné cette situation. Il a toutefois noté avec satisfaction que la loi sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions tendait à atténuer les désavantages subis par des groupes spécifiques, en ce qu'elle vise notamment à : (i) réduire les dépenses d'assistance judiciaire (au titre de l'engagement du gouvernement à réduire le déficit), (ii) concentrer les ressources de l'assistance judiciaire sur les plus nécessiteux, et (iii) fournir la forme d'aide la plus appropriée compte tenu (a) de l'importance des questions en jeu, (b) de la capacité des plaignants à faire valoir leur cause, et (c) de la disponibilité d'autres sources de financement et de voies alternatives de résolution (y compris d'autres possibilités d'aide et de conseil).

Du point de vue de l'ECRI, il convient d'étudier de façon suivie comment le changement ci-dessus va affecter l'accès aux juridictions du travail dans la pratique. On peut considérer que des activités de sensibilisation axées spécifiquement sur les droits des victimes de discrimination pourraient venir compenser quelques-uns des effets de la loi de 2012.

Toutefois, l'ECRI note également que la loi sur l'assistance juridique, la condamnation et la sanction des auteurs d'infractions ne prévoit pas d'assistance judiciaire gratuite dans le cas de plaintes pour discrimination au travail portées devant les juridictions du travail (ce qui constitue l'étape suivante dans la procédure). Elle ne prévoit d'assistance judiciaire gratuite que dans les cas de plaintes pour discrimination au travail portées devant les juridictions du travail du second degré. En conséquence, l'ECRI ne peut qu'en conclure que sa recommandation intermédiaire n'a été que partiellement appliquée par l'Angleterre et le Pays de Galles.

¹ La conception des minorités ethniques selon le Royaume-Uni n'englobe pas tous les « groupes vulnérables » tels que définis par l'ECRI mais inclut toutefois les migrants et les non-ressortissants.

Du point de vue de l'ECRI, la même conclusion pourrait être établie concernant l'Irlande du Nord², où il n'est pas prévu d'assistance judiciaire pour la représentation devant les juridictions du travail³ alors qu'une aide judiciaire est accessible pour les conseils et l'assistance préliminaires. L'ECRI note qu'en 2009 l'Assemblée nord-irlandaise s'était interrogée sur l'éventuelle mise à disposition d'une assistance judiciaire pour l'instruction des affaires devant les juridictions du travail. Elle a finalement décidé de ne pas élargir le champ de l'assistance judiciaire, préférant donner la priorité à des mécanismes alternatifs de résolution des différends et à des informations et des conseils de meilleure qualité. Qui plus est, en 2011, une étude indépendante sur l'accès à la justice en Irlande du Nord – conduite à la demande du Département de la justice d'Irlande du Nord (*Department of Justice for Northern Ireland*) – s'est également prononcée contre le fait de mettre à la disposition des usagers des juridictions du travail une assistance judiciaire pleine et entière.

2. *Dans son rapport sur le Royaume-Uni (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a vivement appuyé les efforts déployés par les autorités du Royaume-Uni pour traiter les difficultés rencontrées par les Roms et les Tsiganes dans l'accès à un logement adéquat. Elle a vivement recommandé aux autorités de prendre toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que l'évaluation des besoins de logement au niveau local soit effectuée de manière approfondie et le plus rapidement possible.*

Concernant l'Angleterre, l'ECRI note que les évaluations en matière de logement concernant les Tsiganes et les Gens du voyage, qu'exigent la loi de 2004 sur le logement (*Housing Act 2004*) et la Circulaire 01/06,⁴ ont été effectuées par l'ensemble des collectivités locales. La deuxième partie de la recommandation a par conséquent été mise en œuvre (en ce qui concerne l'Angleterre).

Concernant la première partie de la recommandation, l'ECRI note qu'en mars 2012 le gouvernement a lancé une nouvelle politique d'aménagement des aires pour les Tsiganes et les Gens du voyage, qui remplace la Circulaire 01/06. Avec cette mesure, prise suite à l'abolition des stratégies régionales⁵, la prise de décisions a été confiée aux collectivités locales⁶ – dont les politiques seront toutefois appréciées par un inspecteur indépendant.

Le gouvernement croit en l'autonomie des collectivités locales dans ce domaine. Le groupe de travail ministériel chargé d'examiner les inégalités rencontrées par les Tsiganes et les Gens du voyage a publié un rapport d'étape en avril 2012. La partie du rapport consacré au logement annonce (i) des actions de communication visant à modifier la perception des sites accueillant les Gens du voyage par la population majoritaire, (ii) des fonds pour former les élus locaux à faire front à l'opposition locale aux propositions de sites, et (iii) des mesures visant à promouvoir des conditions de vie

² Concernant l'Écosse, l'ECRI note qu'il a toujours été possible de bénéficier d'une assistance, sous la forme de représentation, dans les affaires de discrimination devant les juridictions du travail du second degré – soumise à l'approbation préalable du Comité écossais d'aide judiciaire (*Scottish Legal Aid Board*) à l'issue d'un examen au fond de la demande. Il est également possible de bénéficier d'une assistance judiciaire devant les juridictions du travail du second degré.

³ Toutefois, il est possible d'obtenir des aides publiques auprès de la Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord (*Equality Commission for Northern Ireland*), dans le cas où les procédures sont engagées pour cause de discrimination fondée sur le sexe, le handicap, la race, les croyances religieuses, l'opinion politique, l'orientation sexuelle et/ou l'âge.

⁴ Le texte prévoyait une marche à suivre en trois étapes : les collectivités locales évaluent les besoins de logement, puis les organes régionaux de planification définissent des objectifs et, enfin, les instances de planification locales déterminent comment atteindre ces objectifs.

⁵ Officiellement, par l'article 109 de la loi de 2011 sur l'autonomie locale (*Localism Act 2011*).

⁶ La loi de 2011 sur l'autonomie locale prévoit néanmoins une obligation de coopération.

saines sur les aires des Gens du voyage⁷; enfin, plus important que tout, le rapport annonce (iv) deux incitations financières : un programme de primes aux nouveaux logements (*New Homes Bonus Schemes*), lancé en avril 2011 pour une durée de six ans, et une enveloppe de 60 000 000£⁸ pour aider les collectivités locales et d'autres prestataires à couvrir le coût de nouvelles aires jusqu'en 2015⁹.

Les organisations de Tsiganes et de Gens du voyage craignent que la nouvelle politique d'aménagement ne conduise à des estimations de leurs besoins revues à la baisse et ne vienne compliquer encore la fourniture de logement. L'ECRI partage en partie ces préoccupations, reconnaissant (sur la base de sa propre expérience) le risque que les décideurs locaux aient plus de difficulté que leurs homologues aux échelons gouvernementaux supérieurs à passer outre les objections opposées au développement du logement pour les Gens du voyage. Compte tenu de ce qui précède, l'ECRI estime que la première partie de la recommandation n'a été que partiellement appliquée en Angleterre.

Concernant l'Ecosse, l'ECRI a été informée que, suite aux réformes récemment appliquées à la fourniture de logement, les collectivités locales vont devoir se soumettre à des obligations renforcées sur ce plan concernant les Tsiganes et les Gens du voyage. La plupart d'entre elles achèvent actuellement leurs évaluations de l'offre et de la demande de logement et ont déjà entrepris de préparer leurs nouvelles stratégies locales en la matière.

Concernant le Pays de Galles, l'ECRI prend note (i) de l'engagement du Gouvernement gallois, exprimé dans un cadre d'action assorti d'un plan de mise en œuvre à l'intention des Tziganes et des Gens du voyage (« Travelling to a Better Future ») lancé en septembre 2011, d'augmenter l'offre et la qualité des logements pour les Tsiganes et les Gens du voyage, (ii) du programme de subventions que le Gouvernement a établi pour aider les collectivités locales à financer les sites de Gens du voyage (100% du financement nécessaire conditionné à une évaluation préalable des besoins), et (iii) des guides de bonnes pratiques pour la conception et la gestion des sites accueillant les Tsiganes et les Gens du voyage, produits par le Gouvernement gallois.

Concernant l'Irlande du Nord, il a été porté à la connaissance de l'ECRI que la troisième évaluation globale des besoins des Gens du voyage devait être menée à son terme en 2013. Tous les ans, la Direction du logement d'Irlande du Nord (*Northern Ireland Housing Executive*) révisé son programme en faveur des Gens du voyage et organise une action de sensibilisation à la culture des Gens du voyage au profit des personnels compétents et des autres parties prenantes. Elle a par ailleurs réalisé une étude nationale globale sur les besoins de logement identifiés concernant les Gens du voyage.

A la lumière des informations ci-dessus, l'ECRI estime que la recommandation a été en partie appliquée en Ecosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord.

⁷ En avril 2011, des mesures ont été prises pour appliquer la loi de 1983 sur les habitations mobiles (*Mobile Homes Act 1983*) aux aires pour les Gens du voyage qui appartiennent aux collectivités locales.

⁸ Selon certaines sources, cela correspond à l'engagement du précédent gouvernement, moins 30 000 000£.

⁹ Le 7 janvier 2012, 47 000 000£ ont été alloués à 750 aires. L'affectation de ces fonds a été critiquée dans une étude sur le financement des sites pour Tsiganes et Gens du voyage sous le gouvernement de coalition, publiée en mars 2012 par le mouvement irlandais des Gens du voyage en Grande-Bretagne.

3. *Dans son rapport sur le Royaume-Uni (quatrième cycle de monitoring), l'ECRI a encouragé les autorités du Royaume-Uni à poursuivre leurs efforts pour remédier à la sous-représentation des minorités ethniques dans la police et à suivre l'évolution de la situation en ce qui concerne le recrutement, le maintien en poste et les perspectives de carrière des agents issus de minorités.*

En Angleterre et au Pays de Galles, l'ECRI note une petite augmentation de la proportion du personnel de la police issu des minorités ethniques¹⁰: de 4,6% en mars 2010, ce chiffre est passé à 4,8% en mars 2011. Toutefois, il constate également sa sous-représentation aux grades les plus élevés. Au 31 mars 2011, le personnel issu des minorités ethniques représentait 3,3% des officiers en possession du grade d'inspecteur en chef et de grades supérieurs, par opposition à 5,2% d'agents¹¹. Concernant le recrutement, l'ECRI note que pour l'année, jusqu'au 31 mars 2011, les membres des minorités ethniques représentaient 7,5% de l'ensemble des nouvelles recrues. Le maintien en poste était plus élevé pour le personnel issu des minorités ethniques (dont 3,1% ont quitté les forces de police) que pour les autres (4,8%). Enfin, au 31 mars 2011, les membres des minorités ethniques représentaient également 11,3% des agents spéciaux¹² et 7,4% du personnel civil de la police¹³.

A la lumière des chiffres ci-dessus, l'ECRI estime que sa recommandation a été en partie appliquée en Angleterre et au Pays de Galles.

La même conclusion vaut pour l'Ecosse et l'Irlande du Nord, où diverses initiatives ont été prises pour renforcer la diversité au sein des forces de police. Par exemple, le Gouvernement écossais et l'Association des officiers supérieurs de police en Ecosse soutiennent plusieurs organisations, dont SEMPERscotland¹⁴, l'Association du personnel de police homosexuel, et l'Association écossaise du personnel de police musulman ; comme son homologue d'Irlande du Nord, la police écossaise s'est efforcée de recruter des personnes en possession de compétences linguistiques spécifiques¹⁵, et a encouragé la création d'une association de police minoritaire ainsi que le renforcement des compétences de son personnel issu des minorités ethniques.

¹⁰ Qualifiée de « noirs et membres de minorités ethniques » dans les statistiques considérées.

¹¹ Grades dans la police : agent de police, brigadier, inspecteur de police, inspecteur de police principal, commissaire, commissaire divisionnaire et officier supérieur.

¹² Personnel de police non rémunéré.

¹³ 10,7% des policiers de proximité, qui portent l'uniforme et effectuent des patrouilles.

¹⁴ Organisation écossaise qui représente les officiers et autre personnel de police issus des minorités ethniques.

¹⁵ Généralement de pays dans lesquels l'anglais n'est ni la première langue ni même la langue officielle.