ECRI

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

CRI (2000) 33

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LA NORVEGE

adopté le 10 décembre 1999

Strasbourg, le 27 juin 2000

2000

COUNCIL OF EUROPE CONSEIL DE L'EUROPE

Pour des informations complémentaires sur les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et sur d'autres activités du Conseil de l'Europe dans ce domaine, veuillez vous adresser au:

Secrétariat de l'ECRI
Direction Générale des Droits de l'Homme - DG II
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: combat.racism@coe.int

Visitez notre site web : www.ecri.coe.int

Avant-propos

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) est un mécanisme, composé d'experts indépendants, mis en place par le Conseil de l'Europe. Son but est de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau pan-européen et sous l'angle de la protection des droits de l'homme.

Un des volets du programme d'activités de l'ECRI est constitué de son approche pays-par-pays par laquelle elle analyse la situation dans chacun des Etats membres du Conseil de l'Europe pour ce qui est du racisme et de l'intolérance et formule des suggestions et propositions pour le traitement des problèmes identifiés.

Fin 1998, l'ECRI a achevé le premier cycle de ses rapports pays-par-pays pour l'ensemble des Etats membres. Le premier rapport de l'ECRI sur la Norvège datait du 7 février 1997 (publié en mars 1998). La deuxième étape des travaux pays-par-pays, qui a commencé en janvier 1999, donne lieu à l'élaboration d'un deuxième rapport sur chacun des Etats membres. L'objectif de ces seconds rapports est d'assurer le suivi des propositions contenues dans les premiers rapports, de mettre à jour les informations qui y figuraient, et de fournir une analyse plus approfondie de certaines questions présentant un intérêt particulier dans les pays en question.

Une étape importante dans les travaux pays-par-pays de l'ECRI est le processus de dialogue confidentiel avec les autorités nationales du pays en question avant l'adoption définitive du rapport. Une nouvelle procédure dans l'élaboration des seconds rapports est constituée par l'organisation d'une visite de contact pour les rapporteurs de l'ECRI préalablement à l'élaboration des rapports.

La visite de contact en Norvège a eu lieu les 25-27 août 1999. Cette visite a permis aux rapporteurs de rencontrer des représentants des différents ministères et administrations publiques nationales concernés par les questions relevant du mandat de l'ECRI. L'ECRI remercie vivement les autorités nationales norvégiennes pour leur entière coopération dans l'organisation et la tenue de la visite de contact et souhaite remercier en particulier l'ensemble des différents représentants qui ont reçu la délégation de l'ECRI ainsi que l'agent de liaison national norvégien, dont l'efficacité et la collaboration ont été très appréciées par les rapporteurs de l'ECRI.

L'ECRI remercie également l'ensemble des représentants d'ONG qu'elle a eu l'occasion de rencontrer lors de la visite de contact pour les informations fort utiles qu'ils lui ont communiquées.

Le rapport qui suit a été élaboré par l'ECRI, sous sa seule responsabilité et en tenant compte des informations provenant de différentes sources nationales et internationales. Il couvre la situation en date du 10 décembre 1999 et tout développement intervenu ultérieurement à cette date n'est pas couvert par l'analyse qui suit et n'est pas pris en compte dans les conclusions et propositions qui y figurent.

Résumé général

Au cours des dernières années, la Norvège a réalisé des efforts accrus dans la lutte contre le racisme et la discrimination, entre autres par la ratification des principales conventions internationales, l'adoption d'un cadre législatif pertinent, la création d'un organisme spécialisé dans ce domaine et la mise en œuvre d'un certain nombre d'initiatives et de plans d'action.

Divers problèmes de racisme et de discrimination subsistent néanmoins en Norvège. Ces problèmes sont particulièrement aigus dans les domaines de l'accès à l'emploi et au logement et de l'accès aux biens et services. Le soutien électoral important dont bénéficient certains partis de type populiste utilisant un discours raciste est également préoccupant. Malgré la nature davantage multiethnique de la société norvégienne d'aujourd'hui, la possibilité que l'identité norvégienne puisse aussi inclure d'autres formes d'identité semble encore mal acceptée.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités norvégiennes de mener des actions supplémentaires pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance dans un certain nombre de domaines. Ces recommandations portent, entre autres, sur la nécessité de veiller à l'application effective du cadre législatif en vigueur ; la nécessité de résoudre les problèmes prioritaires concernant la discrimination contre les personnes d'origine immigrée ; la nécessité de suivre l'évolution de la situation en ce domaine et, en particulier, de procéder à l'évaluation de l'efficacité des mesures adoptées ; et la nécessité de sensibiliser le grand public au caractère multiculturel et multiethnique de la société norvégienne d'aujourd'hui.

SECTION I : VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. L'ECRI note avec satisfaction que la Norvège a signé et ratifié tous les principaux instruments juridiques identifiés par l'ECRI comme pertinents dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. L'ECRI se félicite en particulier du fait que, depuis la publication de son premier rapport sur la Norvège, ce pays a ratifié la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales le 17 mars 1999.

2. Un texte d'application spécifique est nécessaire pour que les dispositions prévues dans les conventions internationales soient directement applicables en droit interne. Le 21 mai 1999, la Convention Européenne des Droits de l'Homme, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels sont devenus directement applicables dans le système juridique interne. Le gouvernement a indiqué qu'il envisage de prendre des initiatives comparables à l'égard d'autres conventions internationales sur les droits de l'homme, dont la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. L'ECRI encourage le gouvernement norvégien à veiller à ce que tous les instruments internationaux dans le domaine des droits de l'homme bénéficient d'un statut identique dans la législation norvégienne interne.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

3. La Constitution norvégienne, qui a été adoptée en 1814 et est la plus ancienne d'Europe, n'interdit pas expressément la discrimination raciale et ne contient pas de disposition générale instituant l'égalité des droits. En juillet 1994, une nouvelle disposition sur le statut des droits de l'homme en Norvège (article 110*c*) a été ajoutée à la Constitution, stipulant qu'« il incombe aux autorités de l'Etat de respecter et garantir les droits de l'homme. Des dispositions spéciales pour l'application des traités en la matière doivent être déterminées par la loi ».

4. Le point de vue selon lequel l'égalité des droits peut être considérée comme un principe implicite du droit constitutionnel demeure controversé car la Cour Suprême hésite à reconnaître des droits constitutionnels non-écrits en dehors des cas flagrants d'atteinte à la dignité humaine. L'ECRI pense qu'il serait souhaitable que l'interdiction de la discrimination raciale soit inscrite de manière explicite dans la Constitution.

C. Dispositions en matière de droit pénal

5. Le Code pénal norvégien contient plusieurs dispositions concernant le harcèlement discriminatoire, les atteintes aux droits et la discrimination sous diverses formes.

6. L'article 232 stipule que les motivations racistes constituent une circonstance aggravante, mais seulement dans les délits comportant des coups et blessures et des dommages matériels importants, et l'article 292 fait de ces motivations une circonstance aggravante dans le cas d'actes de vandalisme. Les agressions de nature raciste ne sont pas incriminées de manière spécifique et ne peuvent par conséquent être poursuivies que dans le cadre pénal ordinaire. L'ECRI rappelle que, dans sa recommandation de politique générale n° 1, elle a appelé les gouvernements à définir les délits courants de nature raciste ou xénophobe comme des délits spécifiques.

7. L'article 135.*a* sanctionne pénalement la propagande raciste et l'incitation à la haine raciale spécifiquement dirigées contre un individu ou un groupe particulier d'individus. La simple expression d'idées racistes n'est pas punissable : les propos racistes doivent avoir été exprimés en public.

8. L'application de l'article 135.*a* reste problématique. Les tribunaux ont fréquemment interprété l'article 135.*a* à la lumière du paragraphe 100 de la Constitution garantissant la liberté d'expression. Entre 1981 et 1993, aucune condamnation pour incitation à la haine raciale n'a été prononcée mais un certain nombre de cas ont pu aboutir depuis. Fin 1997, par exemple, la Cour Suprême a confirmé le jugement prononcé contre le chef d'un petit parti politique en arguant du fait que le manifeste de ce parti constituait une incitation à la discrimination raciale : la Cour Suprême a indiqué à la majorité que la protection contre la discrimination raciale était considérée comme un droit fondamental par la communauté internationale, mais une minorité importante a soutenu le point de vue selon lequel la liberté d'expression devait prévaloir. Les autorités norvégiennes ont créé une commission sur la liberté d'expression afin de mieux définir l'équilibre à maintenir entre la liberté d'expression et les autres droits et libertés garantis par la législation et la jurisprudence en Norvège : cette commission a présenté ses conclusions en septembre 1999. L'ECRI espère que le rapport de cette Commission stimulera le débat sur l'importance d'une protection contre les propos et les insultes racistes.

9. L'article 349.*a* sanctionne pénalement le refus de fournir des services ou prestations publics pour des raisons de race, de religion, de couleur ou d'origine ethnique ou nationale. Le refus de l'accès à une manifestation publique est, selon cette disposition, un délit. Son application, cependant, est restée insuffisante malgré le fait que la discrimination à l'entrée de lieux publics tels que discothèques, restaurants et bars est décrite comme un véritable problème en Norvège. Depuis trente ans que l'article 349.*a* existe, une affaire seulement, qui concernait des offres discriminatoires contenues dans les fichiers d'une agence de logement, est parvenue devant les

tribunaux. En août 1999, la Cour Suprême a statué que le gérant de l'agence en question n'enfreignait pas l'article 349.*a.*

10. L'article 330 interdit et sanctionne pénalement la création ou la participation aux activités d'une organisation criminelle. Interprété en relation avec l'article 135.*a*, cet article pourrait être utilisé pour lutter contre le racisme organisé mais il n'a jamais été employé à cet effet. S'agissant du problème des petits groupes racistes, l'ECRI réitère la proposition exprimée dans son premier rapport selon laquelle il faudrait envisager de renforcer les dispositions pénales, civiles ou administratives pertinentes afin de contrôler l'organisation, le financement et les activités de propagande de ces groupes.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

11. L'article 55.*a* de la Loi n°4 du 4 février 1977 concernant la protection des travailleurs et la réglementation du lieu de travail a été amendé par la Loi du 30 avril 1998 qui a introduit l'interdiction de la discrimination ethnique sur le marché du travail. L'objectif principal de la nouvelle disposition est d'éviter toute forme de discrimination au niveau du recrutement. La discrimination pour cause de race, de couleur, d'origine ethnique ou nationale ou de préférence sexuelle est déclarée illégale à l'alinéa II de l'article 55.*a*. D'autres dispositions de cette loi rendent les employeurs responsables du contrôle de l'environnement de travail, notamment en ce qui concerne la discrimination et le harcèlement (article 12), et interdisent les licenciements abusifs (article 60). L'application de l'article 55.*a* de la Loi sur la réglementation du lieu de travail reste cependant problématique.

12. A l'heure actuelle, les dispositions de lutte contre la discrimination sont disséminées dans l'ensemble de la législation norvégienne et leur application ne s'est pas révélée aussi efficace que voulu (voir *infra* « Problèmes particulièrement préoccupants»). L'ECRI se réjouit de la décision annoncée en août 1999 de créer une commission chargée de réfléchir aux moyens d'améliorer la protection juridique contre le racisme et la discrimination. Cette commission devra présenter une proposition au gouvernement d'ici la fin de l'an 2000.

13. L'ECRI souligne que l'introduction d'un instrument législatif unique de lutte contre la discrimination s'appliquant à la discrimination dans tous les domaines de la vie sociale et prévoyant des modalités d'application efficaces s'est révélée utile dans un grand nombre de pays. L'ECRI encourage la commission mentionnée ci-dessus à collaborer étroitement avec les organismes et les organisations non-gouvernementales concernées pour réfléchir aux meilleurs moyens de doter la Norvège d'une protection juridique étendue et efficace contre le racisme et la discrimination.

E. Organes spécialisés et autres institutions

14. Le Plan d'action du gouvernement pour combattre le racisme et la discrimination (1998-2001) prévoit une observation suivie de la situation sur une période de cinq ans afin de déterminer la fréquence des délits à motivation raciste, la proportion de ces délits qui sont portés à la connaissance des tribunaux ainsi que les possibilités d'accès à l'aide juridique pour les victimes. Dans ce contexte a été créé, sur proposition du ministère des Collectivités locales et du Développement régional, le Centre de Lutte contre la Discrimination Ethnique (SMED) qui s'est ouvert en février 1999.

15. Le Centre a pour tâche de recueillir des informations sur tous les cas de discrimination et de suivre de près l'évolution en ce domaine, de fournir des conseils juridiques et, dans certains cas particuliers, une aide juridique aux individus ayant fait l'objet de discrimination pour cause de religion, de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique. Le service d'aide juridique est créé pour une période d'essai de cinq ans. Le Centre ne peut porter lui-même des affaires devant les tribunaux. Il sera chargé de préparer des rapports annuels et de proposer des mesures préventives contre la discrimination. L'ECRI souhaite vivement la réussite de ce nouvel organisme et encourage les autorités norvégiennes à en développer encore le rôle et les fonctions en prenant en compte les directives sur les instances spécialisées contenues dans sa recommandation de politique générale n°2. L'ECRI souligne, en particulier, que le Centre pourra jouer un rôle consultatif important pour le renforcement du cadre législatif contre le racisme et l'intolérance et qu'il pourrait, à une étape ultérieure, voir son rôle s'élargir à un mécanisme d'application de cette législation.

F. Accueil et statut des non-ressortissants

- *Immigration*

16. L'immigration économique vers la Norvège est totalement interrompue depuis quelques années ; les nouveaux arrivants sont aujourd'hui des personnes utilisant leurs droits à la réunification familiale, des demandeurs d'asile et des réfugiés ainsi que des travailleurs très qualifiés et des personnes de l'Espace Economique Européen. La proportion d'individus d'origine ethnique non-norvégienne dans la population est relativement peu élevée. La Direction de l'Immigration (UDI) est responsable de la mise en œuvre des politiques d'immigration et d'intégration.

17. Selon certaines informations, l'accent mis sur le contrôle strict de l'immigration serait à l'origine de problèmes dans divers domaines pour les individus d'origine étrangère résidant en Norvège. Les possibilités de réunion et de visites familiales, par exemple, peuvent se trouver restreintes par une politique stricte en matière de visas et des procédures administratives prolongées et, dans certains cas, les exigences en matière de documents administratifs peuvent être difficiles à remplir. L'ECRI est également préoccupée de certaines informations selon lesquelles des femmes étrangères

victimes de mauvais traitements de la part de leur époux norvégien peuvent être expulsées en cas de divorce.

18. L'ECRI encourage vivement les autorités norvégiennes à s'assurer que les droits fondamentaux stipulés dans la Convention européenne des Droits de l'Homme, tel que le droit à la vie privée et familiale, soient totalement respectés à l'égard des individus d'origine immigrée résidant en Norvège.

- ***Demandeurs d'asile et réfugiés***

19. La procédure norvégienne en matière d'asile est régie par la Loi sur l'immigration de 1988 et le règlement sur l'immigration de 1990 sur les étrangers, et administrée par la Direction de l'Immigration. En mars 1999, le Parlement a approuvé la création d'une Commission de recours pour les demandes d'asile et d'immigration : cette instance dont la nature juridique est comparable à celle d'un tribunal vise à améliorer la protection juridique des demandeurs d'asile.

20. Les demandeurs d'asile en Norvège doivent en principe rester dans un centre d'accueil géré par l'Etat durant la procédure d'examen de leur demande d'asile ou jusqu'à ce qu'une protection collective leur ait été accordée. Certains rapports d'évaluation récents indiquent qu'un grand nombre de demandeurs d'asile présents dans les centres d'accueil de l'Etat se trouvent dans une situation difficile car la durée de leur séjour dans ces centres est en général plus longue que prévu et que le niveau des services et le type de logement existants dans ces centres n'ont pas été adaptés en conséquence. L'ECRI espère qu'il sera remédié à cette situation et note que les autorités norvégiennes ont pris des mesures allant dans ce sens. L'ECRI soutient la décision du gouvernement autorisant les demandeurs d'asile à travailler pendant la durée de la procédure d'examen de leur demande d'asile.

21. Les demandeurs d'asile dans l'incapacité de fournir une pièce d'identité ou considérés comme susceptibles de se soustraire à un arrêté d'expulsion peuvent être maintenus en détention jusqu'à l'établissement de leur identité. Cette procédure peut se prolonger jusqu'à un an. L'ECRI insiste sur le fait que les demandeurs d'asile, même dans le cas où leurs déclarations ne sont pas considérées comme dignes de foi par les autorités, ne doivent pas être traités comme des criminels et que toutes les mesures concernant ces personnes doivent refléter cette approche.

G. Education et sensibilisation

- *Sensibilisation dans les écoles*

22. Les *Directives concernant les programmes de l'enseignement obligatoire en Norvège* indiquent que les écoles doivent refléter au quotidien les valeurs démocratiques et enseigner le respect des autres malgré les différences. Les établissements sont expressément invités à combattre les attitudes discriminatoires à l'égard des groupes d'élèves ou d'élèves individuels. Toutefois, à l'heure actuelle, les enseignants ne reçoivent aucune formation particulière sur les droits de l'homme et les questions du racisme et de la discrimination. L'ECRI encourage l'introduction de ces questions dans les cours de formation pour enseignants.

23. Il existe un nombre limité de manuels d'enseignement secondaire traitant de questions culturelles générales ou de questions raciales : le livre *La Norvège, une société multiculturelle*, par exemple, a été diffusé auprès des institutions concernées. L'ECRI, toutefois, s'inquiète d'apprendre que certains manuels utilisés dans l'enseignement secondaire contiennent des passages peu susceptibles de promouvoir la tolérance, tel un manuel de sciences sociales attribuant apparemment la « répugnance culturelle » d'une majeure partie de la société à accueillir des immigrés à certaines de leurs coutumes. L'ECRI encourage les autorités norvégiennes à supprimer de tels passages des manuels scolaires. L'ECRI note, à ce propos, que le Centre national de ressources éducatives a été chargé d'évaluer le degré de conformité des manuels utilisés dans le deuxième cycle du secondaire avec les exigences contenues dans le Plan d'action du gouvernement contre le racisme et la discrimination.

24. Certains commissariats de police mettent en place, en coopération avec les écoles locales, des mesures visant à favoriser chez les élèves le développement d'une attitude positive à l'égard des minorités et des réfugiés.

H. Accès aux services publics

- *Accès aux services sociaux (santé, aide sociale et logement)*

❖ Santé et aide sociale

25. Tout individu dispose des mêmes droits aux soins en matière de santé et aux prestations sociales offerts par l'Etat.

26. Des mesures ont été prises pour garantir aux Samis, dans leurs régions d'habitation, des soins médicaux délivrés dans leur propre langue ; un Plan d'action visant à couvrir les besoins des Samis en matière de santé doit être mis sur pied.

27. En ce qui concerne les autres groupes, des efforts ont été réalisés pour que les prestations de soins soient délivrées dans des langues comprises des patients, mais ces dispositions sont souvent difficiles à mettre en place. Un rapport présenté au Parlement par le gouvernement a montré que certaines minorités sont défavorisées du point de vue de l'accès aux services de santé et d'aide sociale. L'ECRI encourage les autorités norvégiennes à prendre de nouvelles mesures pour redresser cette situation et, en particulier, des mesures proactives visant les groupes ayant un accès réduit à ces services comme la diffusion en plusieurs langues d'information sur les services existants et le recrutement de personnel issu des minorités, de manière à refléter la composition de la population à laquelle s'adressent ces services. L'ECRI souligne en particulier que l'insistance sur l'égalité ne doit pas s'opposer à la prise en compte des besoins spécifiques de certains groupes.

28. Au sujet du fait selon lequel la Banque du sang norvégienne utilise, entre autres critères, celui du « pays d'origine » pour sélectionner les donneurs de sang en Norvège, ce qui exclut les donneurs qui ont passé plus d'un an dans les pays classés « à haut risque » en matière de maladies transmissibles comme le sida ou l'hépatite, l'ECRI note que certaines déclarations de la Commission norvégienne de la santé donnant à entendre que les Africains constituaient un groupe à haut risque du point de vue du virus du sida ont été critiquées par certains groupes anti-racistes norvégiens comme discriminatoires et porteuses de stigmatisation.

29. La possibilité que, dans certains cas, l'accès aux services de santé puisse être refusé pour des raisons ethniques constitue également un sujet de préoccupation : on a rapporté le cas d'un patient s'étant vu refuser l'admission à un hôpital pour observation d'un état de douleurs chroniques, l'hôpital en question considérant que les personnes appartenant à certains groupes culturels ne pouvaient bénéficier de ce type de traitement. Ni la police, ni les autorités judiciaires n'ont considéré ce refus comme contraire à la loi. Le Procureur général a depuis demandé la réouverture du dossier et l'ECRI espère qu'une décision sera prise pour garantir qu'aucune pratique discriminatoire de ce type ne soit tolérée à l'avenir.

- ❖ <u>Logement</u>

30. Le domaine du logement est particulièrement problématique. Les personnes d'origine étrangère ont en effet proportionnellement plus de chances d'être locataires que les Norvégiens et la discrimination existant sur le marché du logement s'ajoutant à certains désavantages économiques et sociaux peut rendre l'obtention d'un logement très difficile pour les membres des minorités. A l'heure actuelle, les pratiques discriminatoires des propriétaires individuels ne sont pas prohibées par la législation et seule une affaire d'offres de logement ouvertement discriminatoires proposées par une agence de logement est parvenue devant les tribunaux. A ce propos, l'ECRI rappelle sa recommandation de politique générale n°1 dans laquelle elle invitait les gouvernements à entreprendre des recherches sur les pratiques et obstacles de nature discriminatoire et les mécanismes d'exclusion dans le secteur du

logement public et privé. L'ECRI note, dans ce contexte, qu'un rapport sur la discrimination fondée sur la race/l'origine ethnique dans le domaine du logement fait partie d'un programme de développement et de recherche centré sur les quartiers multiculturels.

- ***Accès à l'éducation***

❖ Enseignement du norvégien

31. L'enseignement de la langue norvégienne est réparti en deux filières : NOM (Norvégien comme langue maternelle) et NOA (Norvégien comme seconde langue). Selon certaines informations, certains parents d'élèves se sont plaints de ce que leur souhait d'inscrire leur enfant dans une classe NOM n'a pas été respecté et qu'il est ensuite très difficile de passer dans une classe de la filière NOM. L'ECRI considère que le système des filières NOM et NOA devrait faire l'objet d'un réexamen de ce point de vue afin de veiller à l'absence de discrimination et de garantir une réévaluation régulière et objective des capacités linguistiques des enfants.

❖ Accès des immigrés à l'éducation

32. Des cours spécialement conçus d'une durée de trois ans sont proposés depuis 1998 dans un certain nombre de municipalités afin de permettre aux immigrés de 16 à 21 ans de terminer le cycle d'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire et de pouvoir accéder ainsi au deuxième cycle du secondaire. Dans le deuxième cycle du secondaire, un certain nombre de cours spéciaux ont été créés dans les différentes régions à l'intention des élèves de langue maternelle minoritaire. Ces cours incluent un enseignement de langue complémentaire ainsi que des séances d'orientation professionnelle et d'information sur le marché du travail. L'ECRI se félicite de telles initiatives et encourage leur développement.

❖ Enseignement dans la langue maternelle

33. Les élèves dont la langue maternelle n'est pas le norvégien ont le droit à un enseignement dans leur langue maternelle pendant les quatre premières années du primaire. Cet enseignement est financé par l'Etat. Le recrutement d'enseignants pour couvrir toutes les langues minoritaires concernées a cependant posé un certain nombre de difficultés. La nouvelle loi, qui est entrée en vigueur le 1er août 1999, accorde le droit aux élèves appartenant à la minorité Sami de recevoir tout leur enseignement dans leur langue maternelle, à condition qu'au moins dix élèves de la communauté parlent sami.

❖ Enseignement religieux

34. La récente introduction d'un programme modifié dans l'enseignement primaire comprenait une nouvelle matière obligatoire intitulée « Valeurs chrétiennes, enseignement religieux et éthique ». L'introduction de cette matière a suscité un certain nombre de critiques qui se sont accrues à la suite du refus du gouvernement norvégien d'apporter son concours financier à la création d'écoles primaires islamiques, le gouvernement considérant que l'intégration des enfants musulmans serait mieux assurée dans les écoles norvégiennes ordinaires. Le Ministère de l'Education a par conséquent accepté de supporter financièrement l'établissement d'écoles primaires islamiques. L'ECRI incite les autorités norvégiennes à veiller à l'égalité entre tous les groupes religieux du point de vue de l'ouverture d'écoles confessionnelles privées. En ce qui concerne le programme d'enseignement religieux obligatoire, l'affaire a maintenant été portée devant les instances judiciaires supérieures de Norvège. L'ECRI souligne que l'enseignement religieux offert dans les écoles doit refléter la diversité religieuse de la société norvégienne et que la prédominance d'une religion particulière dans le cadre d'une matière obligatoire doit être évitée.

I. Emploi

35. L'emploi constitue un autre domaine essentiel dans lequel les membres des groupes minoritaires sont désavantagés et subissent certaines discriminations en Norvège. Malgré le taux de chômage généralement peu élevé en Norvège, les immigrés, en particulier ceux qui viennent de pays du tiers-monde, découvrent souvent qu'il y a un écart entre leurs qualifications et les possibilités qui leur sont réellement offertes sur le marché du travail. Le taux de chômage des immigrés d'origine non-européenne était de 11,5% à la fin août 1999 alors que, pour l'ensemble de la population, ce taux ne s'élevait qu'à 2,9%.

36. Plusieurs raisons ont été avancées pour expliquer cet écart. Les dispositions concernant la reconnaissance de la formation et de l'expérience professionnelle, par exemple, ont été décrites comme insuffisantes. En 1993, le gouvernement a avancé 53 propositions pour améliorer la situation des immigrés sur le marché de l'emploi et des initiatives ont été prises depuis sur la base de ces propositions, comme l'évaluation professionnelle pour les personnes ayant appris un métier dans le deuxième cycle du secondaire mais n'étant pas titulaires d'un diplôme. Le gouvernement a créé récemment un groupe d'étude chargé d'élaborer un nouveau programme de présentation à l'intention des nouveaux arrivants en Norvège. Ce programme a pour objectif d'aider les nouveaux réfugiés ou immigrés à rentrer sur le marché de l'emploi ou à commencer un programme de formation le plus rapidement possible. Une commission a également été chargée de réfléchir à une législation sur le soutien financier à apporter aux nouveaux arrivants qui participent au nouveau programme de présentation.

37. Conformément au Plan d'action du gouvernement contre le racisme et la discrimination, des fonds ont été alloués en 1997 à la Direction de l'immigration pour le développement de lieux de travail multiculturels. Les projets concernés portent sur un large éventail de sujets : méthodes et pratiques de recrutement, processus internes comme la mobilité interne, développement des compétences ou problèmes de l'environnement de travail.

38. L'ECRI note que le ministère du Travail et de l'Administration Publique a présenté un Plan d'action (1998-2000) sur le recrutement des personnes d'origine étrangère dans le secteur public. Selon une enquête menée par le Centre antiraciste, à la date d'août 1997, la proportion d'immigrés travaillant dans l'administration publique était d'environ 2%. Le Ministère du Travail et de l'Administration Publique confirme ces faits. L'ECRI espère que les effets de ce plan feront l'objet d'une évaluation. L'ECRI note également que les initiatives en faveur du recrutement de personnes d'origine étrangère dans les forces armées ont rencontré un certain succès et encourage la poursuite de ces efforts. Les bonnes pratiques de certaines municipalités en ce domaine pourraient aussi être adoptées ailleurs.

J. Groupes vulnérables

Cette section traite de certains groupes minoritaires qui peuvent être particulièrement exposés au racisme, à la discrimination et à l'intolérance dans le pays en question. Elle n'a pas pour but de brosser un tableau exhaustif de la situation de tous les groupes minoritaires dans le pays, et son contenu n'implique aucunement que les groupes non mentionnés ci-dessous ne sont confrontés à aucun problème en matière de racisme et de discrimination.

- *Minorités issues de l'immigration*

39. Les groupes minoritaires d'origines immigrées, en particulier les minorités de couleur *(« visible minorities »)* et les Européens non-originaires de l'Europe occidentale, sont particulièrement vulnérables au racisme et à la discrimination dans de nombreux domaines de la vie sociale, comme le montrent les différentes sections du présent rapport. La fréquence des cas de discrimination quotidienne dans les domaines de l'accès à certains lieux publics, de l'emploi et du logement est particulièrement inquiétante et ce n'est que récemment que ces problèmes ont commencé à être reconnus en Norvège. Le type de problèmes auxquels sont confrontés les différents groupes de population immigrée peut varier : les musulmans, par exemple, peuvent rencontrer des difficultés dans certains aspects de la pratique de leur religion (voir par exemple le paragraphe 34 ci-dessus) tandis que, selon certaines informations, les demandeurs d'asile et réfugiés somaliens, en particulier les jeunes privés de tout soutien familial, constituent aujourd'hui en Norvège le groupe le plus défavorisé du point de vue de l'accès aux ressources économiques et sociales. L'ECRI demande instamment aux autorités norvégiennes de renforcer leurs efforts afin de suivre de près et

d'évaluer la situation des différents groupes minoritaires d'origines immigrées afin de garantir que les politiques et initiatives publiques atteignent effectivement les populations qui en ont le plus besoin.

- Population Sami

40. La population autochtone des Samis, qui compte de 50.000 à 80.000 personnes, constitue la minorité la plus importante en Norvège. La « minorité Sami » est définie par une combinaison de critères linguistiques et subjectives[1]. Dans le passé, la population Sami a été l'objet de politiques d'assimilation. Diverses mesures inscrites dans le droit constitutionnel ont aujourd'hui pour but de préserver la langue et la culture des Samis. Le harcèlement non-organisé des Samis semble être en voie de diminution mais la population Sami est encore en butte à des actes isolés de harcèlement, en particulier dans les régions où elle est en faible minorité.

- *Romanis/Gens du voyage*

41. Les Romanis/gens du voyage ont été l'objet par le passé de politiques d'assimilation et de violations sérieuses et systématiques de leurs droits de l'homme telle que la stérilisation forcée des femmes. Depuis 1992, un groupe de chercheurs étudie ces questions et le ministère des Collectivités Locales et du Développement Régional a présenté les excuses des autorités norvégiennes pour les violences dont les Romanis/Gens du voyage ont été l'objet.

K. Suivi de la situation

42. Le caractère sensible de la collecte de données sur l'origine ethnique des individus a rendu le suivi de la situation des différents groupes minoritaires vivant en Norvège problématique. A ce propos, l'ECRI attire l'attention sur sa recommandation de politique générale n°1 dans laquelle elle souligne l'importance de la collecte de données pour déterminer et évaluer la situation et les conditions de vie des groupes vulnérables, et encourage les autorités norvégiennes à réfléchir encore plus aux moyens de collecter ce type de données en respectant le droit à la confidentialité, la protection des données et le consentement libre et informé des individus concernés.

---

[1] *La loi norvégienne sur l'Assemblée Sami et sur les autres affaires juridiques concernant les Samis (la Loi Sami), dispose que tous les individus qui se considèrent comme Samis et qui :*
- *soit utilisent la langue Sami chez eux*
- *soit ont, ou ont eu, un de leurs parents, grands-parents ou arrières-grands-parents qui utilisent ou utilisaient la langue Sami chez eux*
- *soit sont les enfants d'une personne qui est ou a été enregistrée sur le registre électoral Sami*

ont la possibilité d'être inclus sur les registres des électeurs Samis et de se présenter aux élections pour l'Assemblée Sami.

43. L'ECRI note que la Direction de l'immigration va présenter des rapports sur la typologie et l'étendue de la discrimination raciale en 1999-2000 et que le Centre de lutte contre la discrimination ethnique a publié son premier rapport de ce type en novembre 1999. L'un des plus grands défis futurs est de développer un système d'enregistrement qui permettra au gouvernement de suivre de près les incidents de caractère racial.

44. L'ECRI considère également que le contrôle et l'évaluation régulière des nombreux projets et initiatives lancés au cours des années récentes doivent être entrepris en priorité afin de déterminer leur efficacité et de diffuser les exemples de bonnes pratiques.

L. Conduite de certaines institutions

- Représentants de la loi

45. Des plaintes se sont exprimées au sujet du fait que les personnes qui semblent être d'origine immigrée, en particulier ceux qui viennent de pays du tiers-monde, sont contrôlés beaucoup plus fréquemment et de manière plus approfondie que les personnes qui semblent être d'ascendance norvégienne aux douanes des aéroports et aux autres points d'entrée sur le territoire norvégien. Certaines informations indiquent également que les personnes de couleur *(« visible minorities »)* sont soumises à des contrôles d'identité beaucoup plus fréquents par la police dans les rues et qu'en cas de conflit, les membres des minorités sont en général traités en coupables plutôt que comme des victimes. L'ECRI recommande que des mesures soient prises afin de garantir l'absence de pratiques discriminatoires dans les contrôles effectués aux frontières et par la police. La formation des fonctionnaires responsables des services concernés devrait d'ailleurs être intensifiée. L'installation d'un système de surveillance de la fréquence des contrôles s'appliquant aux membres des différents groupes ethniques pourrait en outre permettre d'identifier la nature exacte et l'ampleur des problèmes dans ce domaine. L'ECRI note qu'au regard des directions concernant le contrôle des étrangers après leur entrée dans le Royaume en 1999 prises par le Ministère de la Justice et de la Police, le contrôle des étrangers après leur entrée dans le pays ne sera pas mené s'il n'est fondé que sur l'apparence, la langue, le nom ou parce que la personne est étrangère ou d'origine étrangère ; ces directions ne s'appliquent cependant pas au contrôle de l'immigration.

46. L'intensification du recrutement de fonctionnaires de police issus des groupes minoritaires pourrait aussi contribuer à l'amélioration des relations entre la police et les minorités ethniques ; à ce propos, l'ECRI se réjouit des efforts réalisés par l'Ecole de police en direction des minorités et encourage l'intensification de ce type d'efforts, qui devraient être associés, là où c'est nécessaire, à des mesures facilitant l'admission des candidats issus de minorités, tout en notant qu'en 1999, seuls 6 des 250 candidats admis à l'Ecole de police provenaient de minorités.

M. Médias

47. Un certain déséquilibre semble exister dans le traitement par les médias des problèmes liés au racisme et à l'intolérance. Les informations concernant les groupes racistes et leurs activités bénéficient d'une couverture médiatique disproportionnée, tandis que les immigrés apparaissent dans les nouvelles surtout en relation avec la criminalité, tout particulièrement en ce qui concerne les jeunes immigrés qui sont fréquemment présentés comme impliqués dans des activités criminelles.

48. Il existe dans la presse écrite et audiovisuelle certains codes de conduite en relation avec les questions du racisme et de l'intolérance. L'ECRI encourage les professionnels des médias à veiller à l'application effective de ces directives.

SECTION II : PROBLEMES PARTICULIEREMENT PREOCCUPANTS

49. Dans cette section de ses rapports pays-par-pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre limité de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas de la Norvège, l'ECRI souhaiterait attirer l'attention sur la nécessité d'une meilleure application de la législation en vigueur et sur le climat qui règne dans l'opinion quant aux immigrés et aux personnes d'origine autre que norvégienne.

N. Application de la législation

50. L'ECRI est particulièrement préoccupée par le fait que les outils existants dans la législation sont rarement utilisés pour punir les manifestations de racisme et les pratiques de discrimination. Le manque d'application de la législation tient sans doute en partie à la difficulté d'apporter la preuve de la discrimination et à l'insuffisance des réparations prévues par la loi mais il s'explique surtout par le peu d'empressement de la police et des autorités judiciaires à donner suite à ce type d'affaires. L'ECRI considère que ces deux aspects devraient être traités en priorité.

51. En ce qui concerne la difficulté à prouver la discrimination, l'ECRI note que, dans la législation norvégienne, la charge de la preuve repose nettement sur la victime. Par exemple, une personne alléguant avoir été victime de discrimination lors d'un recrutement pour un emploi doit en effet prouver qu'elle n'a pas été sélectionnée pour des raisons ethniques alors que l'employeur n'est pas tenu de justifier sa décision en fournissant des informations sur les qualifications et l'aptitude du candidat retenu. Les témoignages obtenus à l'aide de méthodes d'enquête comme le suivi de la composition ethnique du personnel d'une entreprise ou « l'évaluation en situation » dans le cas de demandes d'emploi ou d'allégations de refus d'accès à des lieux publics ne peuvent être retenus par un tribunal en Norvège, contrairement à certains autres pays. La difficulté d'apporter la

preuve de la discrimination et l'insuffisance des dédommagements prévus par la loi dissuadent vraisemblablement la majorité des victimes de porter plainte. L'ECRI espère que la commission qui va être créée pour étudier la possibilité d'une nouvelle législation prendra en compte ces questions de la charge de la preuve et de réparations mieux adaptées.

52. L'ECRI est particulièrement préoccupée par des informations selon lesquelles la majorité des plaintes pour racisme ou discrimination ne sont même pas enregistrées par la police. Ce problème a été reconnu par les autorités ; le ministère de la Justice, le Parquet et les responsables de la police ont publié diverses déclarations et directives appelant à une plus grande fermeté en ce domaine. Il ne semble pas toutefois que la reconnaissance du problème au niveau de la hiérarchie ait entraîné une modification des pratiques quotidiennes des fonctionnaires de police, peut-être du fait d'un manque de sensibilisation des policiers à ce qui constitue un acte de discrimination et à ce qui est effectivement interdit par la loi en ce domaine.

53. L'ECRI recommande par conséquent que de nouvelles mesures soient prises pour familiariser les fonctionnaires de police de tous les échelons avec la législation pertinente et avec la procédure à suivre pour les plaintes de ce type. L'enregistrement systématique de ces plaintes et les suites qui leur sont données dans les commissariats de police pourraient également jouer un rôle d'éducation et de contrôle.

54. L'ECRI encourage aussi les autorités à poursuivre leurs efforts dans la lutte contre ces formes de discrimination au moyen de mesures de sensibilisation du grand public et des professions concernées, et note comme un exemple positif les cours de formation organisés en 1998 par la police d'Oslo à l'intention des portiers des établissements publics et l'extension à venir de ces cours à d'autres villes. L'ECRI se félicite également de la création, en coopération avec les ONG, de patrouilles de police spéciales dans certaines villes où les personnes d'origine étrangère se voyaient refuser l'accès à des discothèques ou des restaurants. La nomination au sein de la police de personnes plus particulièrement chargées du traitement des plaintes en ce domaine pourrait aussi encourager les victimes à se faire connaître.

O. Climat dans l'opinion

55. Bien que les formes violentes d'expression du racisme ne semblent pas à l'heure actuelle un phénomène très courant en Norvège, l'ECRI note que certaines questions tournant autour de l'immigration occupent une place apparemment assez importante dans la vie publique de ce pays. L'ECRI est préoccupée, par exemple, par l'utilisation dans le discours politique courant d'arguments plaçant les personnes d'origine étrangère en situation de boucs émissaires. Le Parti du Progrès, qui a obtenu plus de 15% des voix lors des dernières élections et que les sondages récents créditent de 23% de soutien dans l'opinion, utilise un discours raciste à la fois contre les personnes d'origine étrangère et contre des groupes minoritaires comme les Samis et développe le thème selon lequel traitement égal ne devrait pas signifier

traitement préférentiel. L'ECRI encourage les responsables politiques à adopter une position publique ferme face à l'emploi de ce type de discours dans la vie publique. L'ECRI se demande également si des mesures plus vigoureuses, telles que l'utilisation plus active des possibilités législatives pour lutter contre la propagande raciste et l'incitation à la haine raciale, ne devraient pas être appliquées.

56. La Norvège est confrontée à certains problèmes liés à l'existence de groupes d'extrême droite orientant leurs activités plus particulièrement vers les adolescents, tant dans la région d'Oslo que dans les communautés plus isolées. On rapporte que dans certaines régions, les « skinheads » recrutent des enfants de 11 et 12 ans. Diverses tentatives ont également été menées pour ouvrir des clubs de jeunes néo-nazis. L'ECRI note que diverses méthodes ont été utilisées pour lutter contre l'enrôlement des jeunes dans ce type d'organisations, en particulier le maintien par la police de contacts avec les jeunes à risque afin de les aider à trouver d'autres modes d'affirmation de soi et la création de projets comme le projet EXIT pour aider les jeunes à quitter ces organisations. La diffusion par le Service consultatif multi-professionnel d'expériences de gestion des situations de conflit a également donné de bons résultats dans un grand nombre de cas. Le problème des organisations de jeunesse d'extrême droite semble par conséquent être sous contrôle. Par contre, la formation de bandes de jeunes de différentes origines ethniques engagés dans des activités violentes ou criminelles semble aujourd'hui constituer un problème nouveau à Oslo.

57. D'une manière générale, on observe dans le grand public une certaine difficulté à accepter l'idée que l'identité norvégienne puisse inclure des personnes d'origines ethniques ou religieuses différentes et ceci alors qu'une proportion importante des personnes d'origine non-norvégienne vivant en Norvège sont nées et ont été élevées dans ce pays. Il est notable que les jeunes, bien que les sondages d'opinion révèlent chez eux une attitude généralement positive à l'égard des personnes d'origine étrangère, considèrent apparemment que ces personnes ne devraient pas maintenir une identité culturelle distincte. Selon certains observateurs, le souci de l'égalité qui imprègne la société norvégienne peut également constituer un obstacle à la prise en compte des besoins spécifiques de certains groupes minoritaires.

58. L'ECRI considère qu'une sensibilisation accrue à l'idée que la Norvège est une société au sein de laquelle diverses formes d'identité peuvent être associées à l'identité norvégienne traditionnelle pourrait favoriser la possibilité pour tous les membres de la société norvégienne de jouir d'une véritable égalité dans tous les domaines de la vie sociale.

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation en Norvège : elle ne doit pas être considérée comme une liste exhaustive de toutes les sources d'informations mises à la disposition de l'ECRI durant la préparation du rapport.

1. CRI (98) 24 : Rapport sur la Norvège, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

2. CRI (96) 43 : Recommandation de politique générale n° 1 de l'ECRI : La lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, Octobre 1996

3. CRI (97) 36 : Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI : Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, juin 1997

4. CRI (98) 29 : Recommandation de politique générale n° 3 de l'ECRI : La lutte contre le racisme et l'intolérance envers les Roms/Tsiganes, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

5. CRI (98) 30 : Recommandation de politique générale n° 4 de l'ECRI : Enquêtes nationales sur l'expérience et la perception de la discrimination et du racisme par les victimes potentielles, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, mars 1998

6. CRI (98) 80 : Mesures juridiques existantes dans les Etats membres du Conseil de l'Europe en vue de lutter contre le racisme et l'intolérance, Strasbourg 1998

7. CPT/Inf(97)11: Rapport au Gouvernement norvégien de la visite de la Norvège du Comité européen pour la prévention de la torture et des peines ou traitements inhumains ou dégradants (CPT), (publication du Conseil de l'Europe) Septembre 1997

8. CDMG (99) 7 final: « Evolution récente des politiques relatives aux migrations et aux migrants », Comité européen sur les migrations, Conseil de l'Europe, 1999

9. Chartre sociale européenne – Comité d'experts indépendants– Conclusions XIX-I-Vol. 2 (publication du Conseil de l'Europe)

10. Réponse des autorités norvégiennes au questionnaire de l'ECRI

11. Décret royal: Terms of reference and composition of the Board for the Centre against Ethnic Discrimination, Septembre 1998

12. Rapport annuel 1997, The Norwegian Directorate of Immigration

13. Rapport annuel 1998 (on the implementation of the immigration and refugee policy), The Norwegian Directorate of Immigration

14. Annual Report on Norwegian Efforts to Promote Human Rights - 1998, Ministère des Affaires Etrangères, 1998

15. Report: The Rights of the Child, Norway's second report to the United Nations Committee on the Rights of the Child – 1998, Ministry of Children and Family Affairs, Ministère des Affaires Etrangères

16. The Police Act, Norwegian Ministry of Justice and Police, 1997

17. L'éducation nationale norvégienne, Ministère de l'enseignement, Juin 1997

18. Programme d'études pour l'école de base – partie générale – Ministère royal de l'éducation, de la recherche et des affaires ecclésiastiques

19. The Brumunddal plan of action (1992-1994), Department of Immigrant and Refugee Affairs, 1994

20. E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.37: Informations et observations reçues de gouvernements, Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les droits de l'homme des migrants, International Migrants Rights Watch Committee, (Nations Unies), février 1998

21. E/CN.4/AC.46/1998/3/Add.44: Informations et observations reçues de gouvernements, Groupe de travail intergouvernemental d'experts sur les droits de l'homme des migrants – soumission pour la Norvège- (Nations Unies), juillet 1998

22. CERD/C/281/Add.2: Treizième rapport périodique– Addendum Norvège – Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, (Nations Unies), Novembre 1996

23. CERD/C/304/Add.40: Conclusions du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Septembre 1997

24. CERD/C/320/Add.1: Quatorzième rapport périodique– Addendum Norvège – Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, (Nations Unies), Juin 1997

25. CERD/C/SR.1233: Cinquante et unième session – compte rendu analytique de la 1233e séance, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), Août 1997

26. CERD/C/SR.1032: compte rendu analytique de la 1032e séance, Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), août 1996

27. A/49/18: Rapport du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale (Nations Unies), 1995

28. Country Reports on Human Rights Practices for 1998, US Department of State, février 1999

29. Country Reports on Human Rights Practices for 1997, US Department of State, janvier 1998

30. Antisemitism World Report, Institute for Jewish Policy Research and American Jewish Committee, 1997

31. Monitoring ethnic conflict and racism in the Nordic countries, European Research Centre on migration & ethnic Relations, April 1998

32. Rapport Annuel 1997, International Helsinki Federation for Human Rights, 1998

33. Rapport annuel 1995, International Helsinki Federation for Human Rights, 1995

34. Rapport CRIDA, 1998

35. Extrémisme en Europe, CERA, 1997

36. The Independent Report of the Centre for Combating Ethnic Discrimination, Centre for Combating Ethnic Discrimination, juin 1999

37. The Extreme Right in Norway, The 1995 Report, Antirasistisk Senter

38. Racist Violence in Europe: Article "Terrorist Violence against Immigrants and Refugees in Scandinavia: Patterns and Motives" by Tore Björgo

39. Political extremism and the threat to Democracy in Europe, CERA, 1994

40. New Community: "Bosnian refugees in the Scandinavian countries: a comparative perspective on immigration control in the 1990s" article by Grete Brochmann, ERCOMER, October 1997