ECRI

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

CRI (2001) 6

Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

SECOND RAPPORT SUR LE ROYAUME-UNI

adopté le 16 juin 2000

Strasbourg, le 3 avril 2001

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 le Royaume-Uni datait du 6 mars 1998 (publié en janvier 1999). 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 au Royaume-Uni a eu lieu les 9-12 mai 2000. 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 britanniques 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 britannique, 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. Il couvre la situation en date du 16 juin 2000 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, le Royaume-Uni a pris diverses mesures pour lutter contre le racisme et l'intolérance: en particulier, il a modifié la législation antidiscrimination de façon à ce qu'elle couvre la discrimination directe et indirecte par les administrations publiques et oblige les pouvoirs publics à promouvoir l'égalité raciale; il a renforcé la batterie de dispositions de droit pénal permettant de lutter contre les comportements racistes; enfin, il a élaboré une stratégie pour combattre le racisme institutionnel dans la police, en réponse au rapport d'enquête Stephen Lawrence.

Les problèmes de xénophobie, de racisme et de discrimination n'en persistent pas moins et sont particulièrement graves à l'égard des demandeurs d'asile et des réfugiés. Ceci apparaît dans la façon xénophobe et intolérante dont ces groupes sont évoqués dans les médias mais aussi dans le discours des politiques qui soutiennent l'adoption et l'application de lois de plus en plus restrictives sur l'asile et l'immigration. Les préjugés raciaux dans la police demeurent un élément préoccupant. Les dispositions pénales et civiles ne sont pas toujours efficaces pour combattre les comportements racistes, xénophobes ou discriminatoires.

Dans le rapport ci-après, l'ECRI recommande aux autorités britanniques de prendre des mesures complémentaires pour lutter contre la xénophobie, le racisme et la discrimination dans un certain nombre de secteurs. Ces recommandations portent, entre autres, sur la nécessité de s'attaquer au climat d'hostilité qui entoure les demandeurs d'asile et les réfugiés, de veiller à l'efficacité des dispositions de droit pénal notamment en matière d'incitation à la haine raciale, et d'affiner encore le fonctionnement de la législation civile antidiscrimination. Elle demande aussi de recourir rapidement à tous les moyens disponibles pour s'attaquer au racisme institutionnel au sein de la police. Enfin, il importe de veiller à ce que le système éducatif réponde aux exigences d'une société diversifiée.

SECTION I: VUE D'ENSEMBLE DE LA SITUATION

A. Instruments juridiques internationaux

1. Le Royaume-Uni a signé et ratifié un grand nombre d'instruments juridiques internationaux concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance. Depuis la publication du premier rapport de l'ECRI, le Royaume-Uni a signé, en mars 2000, la Charte européenne pour les langues régionales ou minoritaires. L'ECRI se félicite de cette évolution et encourage une ratification rapide de cet instrument par les autorités britanniques. En ce qui concerne la Charte sociale européenne révisée, dont le Royaume-Uni est signataire, l'ECRI croit savoir que la ratification de cet instrument est dans une phase d'examen actif et encourage donc la finalisation rapide de ce processus. Elle encourage également les autorités britanniques à ratifier dès que possible la Convention sur la participation des étrangers à la vie publique locale et à signer et ratifier la Convention européenne sur la nationalité. En outre, l'ECRI réitère son appel aux autorités britanniques à ratifier la Convention de l'OIT sur la discrimination en matière d'emploi et de profession, ainsi que la Convention européenne relative au statut juridique du travailleur migrant.

2. En ce qui concerne les droits de pétition individuelle en vertu des traités internationaux, l'ECRI recommandait dans son premier rapport que le Royaume-Uni accepte l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, qui permet l'examen des communications individuelles par le comité pour l'élimination de la discrimination raciale. L'ECRI note aussi que le Royaume-Uni n'a pas ratifié le protocole facultatif se rapportant au Pacte international sur les droits civils et politiques, qui prévoit le droit de pétition individuelle. Les autorités britanniques ont expliqué que, compte tenu de l'entrée en vigueur prochaine de la loi sur les droits de l'homme *(Human Rights Act)*[1], il ne serait pas opportun d'accorder des droits de pétition individuelle en vertu de ces traités, car les procédures de réclamation gêneraient le travail de mise en place nécessaire pour appliquer la loi en question. L'ECRI estime cependant que l'acceptation de l'article 14 et la ratification du protocole facultatif amélioreraient la protection des victimes de la discrimination et encourage donc les autorités britanniques à accepter ces instruments.

B. Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales

3. Comme le notait l'ECRI dans son premier rapport, bien qu'elle soit vivement souhaitable, l'intégration constitutionnelle de garanties contre la discrimination raciale – qui ne puissent donc être abrogées – est rendue impossible par la doctrine constitutionnelle britannique qui donne compétence au Parlement de Westminster pour abroger toute loi, même celles que le pays est obligé d'appliquer en vertu du droit international. Il a donc été impossible jusqu'ici d'intégrer les conventions dans la législation nationale ou dans une charte nationale des droits de l'homme *(national bill of rights)* pour la raison que cela donnerait au judiciaire le pouvoir d'annuler une loi promulguée par le

[1] *Voir ci-dessous « Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales » (paragraphe 4).*

parlement, ce qui changerait la nature de la relation constitutionnelle entre le parlement et la justice.

4. Cependant, depuis le premier rapport de l'ECRI, une étape importante a été franchie en ce domaine, à savoir l'adoption en novembre 1998 de la loi sur les droits de l'homme. Cette loi, qui entrera en vigueur à partir d'octobre 2000, renforce les effets en droit interne des droits et libertés contenus dans la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH). D'un côté, la loi demande à ce que la législation soit interprétée autant que possible d'une manière compatible avec la CEDH. Les lois votées par le parlement et considérées comme incompatibles resteront en vigueur, mais les instances judiciaires supérieures pourront faire une déclaration d'incompatibilité, qui permettra aux ministres compétents de modifier la législation par ordonnance ou au parlement de la remplacer par une nouvelle loi. Par ailleurs, la loi interdit aux autorités publiques (y compris et notamment la police, les cours et tribunaux et les administrations gouvernementales) d'agir d'une manière qui soit incompatible avec les droits contenus dans la CEDH. Si la justice constate qu'une administration publique a agi d'une façon contraire à la loi, elle pourra prendre les mesures de réparation qui relèvent de ses compétences et lui semblent appropriées.

5. L'ECRI se félicite de l'adoption de la loi sur les droits de l'homme et espère qu'elle renforcera la protection juridique contre la discrimination. Elle rappelle toutefois, à cet égard, que la CEDH, en l'état actuel des choses, n'interdit pas de manière absolue la discrimination mais protège de la discrimination uniquement pour ce qui est de la jouissance des droits et libertés contenus dans la Convention. De même, la loi sur les droits de l'homme, sous sa forme actuelle, ne contient pas de garantie générale contre la discrimination raciale qui remplacerait toutes les autres; l'ECRI encourage fortement les autorités britanniques à examiner dans quelle mesure cette lacune pourrait être comblée.

C. Dispositions en matière de droit pénal

6. Le 31 juillet 1997, le ministre de l'Intérieur *(Home Secretary)* ordonnait le lancement d'une enquête judiciaire sur la mort de Stephen Lawrence, un jeune Noir assassiné à Greenwich en avril 1993. Le décès de Stephen Lawrence a déclenché au niveau national un débat sans précédent sur le racisme. La commission avait pour mission «d'enquêter sur les problèmes soulevés par la mort de Stephen Lawrence depuis le 22 avril, en particulier afin d'identifier les enseignements à tirer de la manière dont sont traités les crimes à motivation raciale». Le rapport d'enquête, publié le 24 février 1999, a constaté l'existence d'un «racisme institutionnel» et des défaillances dans l'enquête menée par les services de police londoniens[2], notamment en ce qui concerne le traitement de la famille des victimes; elle relève en outre que les officiers de police ont refusé de voir dans ce meurtre un crime à motivation raciale et ont fait preuve de manque de diligence et d'engagement à certains stades de l'enquête. Pour évaluer les données disponibles et les arguments présentés, la commission d'enquête a élaboré une définition du racisme institutionnel, qu'elle décrit comme «*le manquement collectif d'une organisation à fournir un service adapté*

[2] *Metropolitan Police Service*

et professionnel à certaines personnes en raison de leur couleur, de leur culture ou de leur origine ethnique. Il se manifeste par des façons de faire, des attitudes et des comportements qui équivalent à des formes de discrimination et qui s'expriment dans des préjugés involontaires, de l'ignorance, un manque d'égard et des stéréotypes racistes qui défavorisent les personnes issues de minorités ethniques».

7. Si ce rapport d'enquête a contribué au débat sur le racisme et la discrimination au Royaume-Uni, bien au-delà de son contexte policier immédiat, il contient aussi des recommandations ambitieuses pour améliorer le traitement des crimes racistes. En réponse à ces recommandations, le ministre de l'Intérieur a élaboré un plan d'action et créé un groupe de pilotage chargé de veiller à son application. L'ECRI croit savoir que plusieurs de ces recommandations sont déjà appliquées; elle encourage les autorités britanniques à accélérer la mise en œuvre des recommandations restantes. L'ECRI considère qu'il est particulièrement important en effet d'exploiter pleinement la dynamique créée par le rapport d'enquête Stephen Lawrence et d'engager toutes les actions possibles dans les domaines identifiés par le rapport tant que l'attention et le débat public restent centrés sur ces questions. En même temps, l'ECRI fait remarquer que la majorité de ces mesures exige un suivi constant; elle incite donc les autorités à veiller à ce que l'application de ces recommandations fasse régulièrement l'objet de bilans à l'avenir. En outre, elle rappelle l'importance d'étendre, autant que possible, les recommandations contenues dans le rapport d'enquête à toutes les forces de police du pays.

8. Dans son premier rapport, l'ECRI constatait l'absence de dispositions de droit pénal définissant comme infractions spécifiques les infractions communes à caractère raciste, et l'absence de dispositions permettant de tenir compte des motivations racistes du délinquant, même si la jurisprudence y voit un facteur aggravant dans la détermination de la peine. L'ECRI note avec satisfaction que la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public *(Crime and Disorder Act)*, en vigueur depuis septembre 1998, aborde ces deux aspects. D'un côté, elle institue de nouveaux délits de violence et de harcèlement aggravés par leur caractère raciste; de l'autre, elle donne force de loi à la jurisprudence qui impose aux juges de considérer, pour toutes les infractions, les motivations racistes comme un facteur aggravant dans la détermination de la peine. Cependant, afin que la part raciste d'un délit continue à ne pas être négligée, l'ECRI proposait dans son premier rapport d'envisager l'introduction d'une disposition juridique demandant au ministère public de présenter aux tribunaux tout élément tendant à montrer qu'une infraction a été commise pour des motifs raciaux. L'ECRI encourage les autorités britanniques à examiner plus avant cette question et à veiller à ce que la mise en œuvre des nouvelles dispositions fasse l'objet d'un suivi à tous les stades de la procédure pénale (signalement des infractions à la police, suites données par la police, le ministère public et les sentences) et qu'une formation adaptée soit dispensée à toutes les personnes chargées de poursuivre et punir de telles infractions.

9. Bien que le nombre d'incidents racistes signalés par la police présente une augmentation spectaculaire depuis quelques années (ce qui s'explique en partie par de meilleures techniques de signalement), on estime que les chiffres officiels restent bien en deçà de la réalité. Les conclusions d'une enquête menée sur les minorités ethniques révèlent un écart considérable entre les incidents perçus par les victimes comme racialement motivés et le nombre d'incidents enregistrés comme tels par la police. Le fait que les membres des minorités ethniques ne croient guère en une quelconque possibilité de réparer les torts causés explique en partie cet écart, mais l'enregistrement insuffisant de cet aspect par la police joue également un rôle. Dans son premier rapport, l'ECRI soulignait la nécessité d'améliorer le système de suivi des incidents racistes. Elle note qu'à la suite d'une recommandation en ce sens formulée par le rapport d'enquête Stephen Lawrence, l'enregistrement des incidents racistes se fait désormais selon une nouvelle définition; est un incident raciste «tout incident perçu comme raciste par la victime ou par toute autre personne». L'ECRI note aussi que des mesures sont en cours pour que ce genre d'incident puisse être signalé dans des lieux autres que les commissariats de police. Elle encourage les autorités britanniques à poursuivre ce travail d'amélioration des conditions de signalement et d'enregistrement des incidents à caractère raciste.

10. En réaction à l'affaire Lawrence, la police londonienne a créé en 1998 un groupe de travail sur la criminalité raciste et violente pour lutter contre les activités des personnes qui commettent des actes et des délits racistes et homophobes. Ce groupe de travail s'intéresse aux groupes extrémistes et aux personnes qui commettent des crimes violents ou incitent à de tels crimes, et ceux qui préconisent ou revendiquent de tels attentats. L'ECRI invite les autorités britanniques à envisager la création d'unités spécialisées de même nature dans les autres forces de police du pays.

11. En ce qui concerne l'incitation à la haine raciale, sanctionnée en vertu de la partie III de la loi sur l'ordre public *(Public Order Act* ou *POA)*, l'ECRI notait dans son premier rapport que l'accord de l'Attorney General est nécessaire , en vertu de l'article 27 de la POA, pour poursuivre les délits d'incitation à la haine raciale. L'ECRI réaffirme que la procédure habituelle dans les affaires sensibles, qui exige l'accord du directeur du ministère public, serait mieux adaptée pour les poursuites au titre de la partie III. D'une façon plus générale, elle incite les autorités britanniques à contrôler de près l'efficacité de ces dispositions, notamment au vu du fait que peu d'actions ont été engagées en vertu de ces dispositions, alors que paraissent de nombreux documents et matériaux racialement explosifs, notamment dans la presse écrite et sur Internet.[3]

12. Comme le note l'ECRI dans son premier rapport, la loi de 1991 sur le football interdit aux spectateurs de matchs de football de scander des slogans à caractère indécent ou raciste. Cependant, l'application de cette loi paraît toujours difficile, comme le montre le nombre relativement faible de poursuites engagées, ainsi que la persistance du phénomène, malgré une certaine diminution. L'ECRI constate que la loi a été récemment modifiée afin de faciliter les poursuites; elle encourage les autorités à continuer de contrôler l'efficacité de ces mesures. L'ECRI se félicite par ailleurs de certaines initiatives déjà prises dans ce domaine, telles que l'accord décidé dans les clubs de football de

[3] *Voir ci-dessous, Médias.*

première division pour empêcher le racisme entre clubs et entre les joueurs et les supporters.

- L'approche multi-institutionnelle des incidents raciaux

13. Dans son premier rapport, l'ECRI exprimait son intérêt pour l'approche multi-institutionnelle – impliquant une association étroite, au niveau local, entre la police, les services municipaux (logement, éducation et services sociaux), le ministère public, les conseils locaux sur l'égalité raciale et les organisations bénévoles - en tant que moyen de mettre sur pied une réaction efficace aux incidents à caractère raciste. Un groupe interministériel, le Comité permanent sur les incidents raciaux *(Racial Incidents Standing Committee*, ou *RISC)*, a notamment pour tâche de faciliter ces organes multi-institutionnels. L'ECRI incite les autorités britanniques à encourager la création et le fonctionnement de ce genre de comité dans tout le pays.

D. Dispositions en matière de droit civil et administratif

14. Comme noté par l'ECRI dans son premier rapport, la loi de 1976 sur les relations raciales *(Race Relations Act* ou *RRA)*, interdit la discrimination dans l'emploi, l'enseignement, la formation et les secteurs connexes, dans la fourniture de biens, d'équipements, de services et de locaux, et dans l'attribution et la gestion des locaux. La loi donne aux individus un droit d'accès direct aux tribunaux de droit commun et aux tribunaux jugeant les différends d'ordre professionnel pour obtenir réparation en cas de discrimination illégale. La loi crée également une Commission pour l'égalité raciale *(Commission for Racial Equality* ou *CRE)*, qui est indépendante du gouvernement et qui veille à éliminer la discrimination, à promouvoir l'égalité des chances et à contrôler le bon fonctionnement de la RRA.

15. Le Parlement examine actuellement un projet de loi sur les relations raciales, qui apporte d'importantes modifications à la RRA. En réponse au rapport d'enquête Stephen Lawrence, le principal objectif de ce projet de loi est d'intégrer dans le domaine de compétence de la RRA des fonctions importantes assumées par les pouvoirs publics, et notamment par la police, où il n'existe pas actuellement de sanction juridique pour discrimination à motivation raciale. L'ECRI espère que ce projet de loi sera adopté prochainement par le parlement.

16. L'ECRI constate avec intérêt que, comme elle le recommandait dans le même rapport, le projet de loi étend la responsabilité des officiers de police pour l fait d'autrui à tous les actes et négligences commis par les agents se trouvant sous leurs ordres et qui tombent sous le coup de la RRA.

17. L'ECRI constate avec satisfaction que, selon le projet de loi, la discrimination illégale par les pouvoirs publics englobera la discrimination directe et indirecte; elle rappelle à cet égard l'importance d'inclure la discrimination indirecte afin de pouvoir s'attaquer à l'un des grands problèmes mis en relief par le rapport d'enquête Stephen Lawrence, à savoir le racisme institutionnel.

18. L'ECRI se félicite également de l'inclusion dans le projet de loi du devoir positif pour certaines autorités publiques de prendre pleinement en compte la nécessité de promouvoir l'égalité raciale et d'œuvrer dans le sens de l'élimination de la discrimination illégale dans l'exercice de leurs missions. Cependant, dans un souci d'efficacité maximale, l'ECRI estime qu'il convient de veiller à ce que la loi définisse aussi clairement que possible les obligations qui incombent aux autorités publiques en ce domaine et qu'elle prévoie la mise en place de mécanismes d'application efficaces[4].

19. L'ECRI note que le projet de loi contient une exception sur la discrimination dans l'exercice du contrôle de l'immigration et de la nationalité; selon cette disposition, il ne serait pas contraire à la loi d'établir une discrimination pour des motifs de nationalité ou d'origine ethnique ou nationale quand la législation en matière d'immigration le prévoit ou que les ministres compétents le demandent ou l'autorisent expressément. Le projet de loi prévoit une disposition spéciale permettant au parlement de contrôler l'application de cette exception en nommant un observateur, mais l'ECRI s'inquiète des possibilités de discrimination pour des motifs de nationalité ou d'origine ethnique qu'autorise ce système, notamment compte tenu des pouvoirs étendus que la loi de 1999 sur les demandes d'asile *(Asylum Act (1999))* accorde aux fonctionnaires de l'immigration; ceux-ci sont en effet habilités à entrer dans des locaux, à perquisitionner ou à arrêter toute personne soupçonnée d'infraction à la loi sur l'immigration[5]. Elle encourage donc les autorités à contrôler de très près l'application de ces pouvoirs et à revoir d'urgence leur étendue en cas de pratique discriminatoire avérée.

20. L'ECRI renouvelle aussi les remarques faites dans son premier rapport sur la possibilité d'améliorer l'efficacité de la législation antidiscrimination dans des domaines qui ne relèvent pas des dispositions du projet de loi portant modification de la législation sur les relations raciales *(Race Relations Amendment Bill)*, notamment en déplaçant la charge de la preuve sur le défendeur, en cas de discrimination avérée, notamment dans le domaine du travail, et la mise en place d'un droit à réparation pour discrimination raciale indirecte, comme pour la discrimination sexuelle indirecte.

21. Dans son premier rapport, l'ECRI se félicitait de la mise en place de la législation interdisant la discrimination raciale en Irlande du Nord, à la suite de l'adoption de l'ordonnance sur les relations raciales *(Race Relations (Northern Ireland) Order)*. Une autre mesure positive en ce sens est la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord *(Northern Ireland Act)*, dont l'article 75 oblige les pouvoirs publics à promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre certaines personnes et certains groupes, et notamment entre groupes raciaux et entre personnes ayant des convictions religieuses différentes. Aux termes de l'annexe 9 de cette loi, les pouvoirs publics sont tenus de mettre en place des «structures d'égalité», qui précisent comment elles proposent d'assumer leurs obligations, et d'évaluer, dans certaines situations, les incidences de leur politique et de leurs programmes sur les catégories de personnes énumérées à l'article 75. L'ECRI se félicite de l'introduction de cette obligation juridique et du

---

4 *Voir plus bas, Organes spécialisés et autres institutions (paragraphe 27.)*

5 *Voir plus bas, section II (paragraphe 64).*

fait que la Commission nord-irlandaise pour l'égalité *(Equality Commission of Northern Ireland)* soit tenue d'en contrôler l'efficacité au regard des obligations prévues à l'article 75 et de formuler des conseils en ce domaine. Elle regrette cependant que les obligations qui incombent aux pouvoirs publics ne soient pas juridiquement exécutoires.

E. Administration de la justice

22. L'ECRI se félicite que le système de justice pénale ait été examiné en profondeur sous l'angle de la question ethnique. Comme l'ECRI le notait dans son premier rapport, celui-ci couvre depuis avril 1996 les interpellations et les fouilles, les arrestations, les avertissements, les homicides et les décès en détention. L'ECRI encourage les autorités britanniques à étendre ce type de contrôle à tous les stades de la procédure judiciaire.

23. L'ECRI estime que l'interprétation et l'examen de ces données devraient bénéficier d'une haute priorité. Elle considère en particulier que la surreprésentation de membres de minorités ethniques dans les décès en détention, dans les interpellations et dans la population carcérale mérite une attention urgente, qui devrait conduire à engager des études concrètes et à prendre des mesures.

- Aide judiciaire

24. Dans son premier rapport, l'ECRI recommandait d'examiner plus en détail les conditions dans lesquelles les victimes de discriminations raciales peuvent bénéficier de l'aide judiciaire. Comme on le verra plus bas[6], l'ECRI estime que cette aide doit être disponible pour que les victimes soient représentées et aidées dans les affaires portées devant les tribunaux jugeant les différends d'ordre professionnel.

25. L'aide judiciaire et les services d'aide juridique ont été profondément réformés par la loi de 1999 sur l'accès à la justice *(Access to Justice Act)*. Les autorités britanniques ont affirmé que l'un des objectifs de cette réforme est d'apporter une aide à ceux qui en ont le plus besoin et de traiter les questions d'intérêt public. En particulier, l'aide judiciaire civile doit se concentrer sur les besoins des personnes qui risquent l'exclusion sociale ou économique. Dans ce contexte, le gouvernement met actuellement en place un service juridique public *(Community Legal Service* ou *CLS)* destiné à aider tous les secteurs de la société, et plus particulièrement les exclus, en leur donnant des informations, des conseils et des aides sur leurs droits et leurs devoirs dans le domaine du logement, de l'action sociale, des prestations, de l'immigration, de l'endettement et de l'emploi. Cependant, des préoccupations se sont exprimées selon lesquelles le système prévu pour financer les organisations qui composent le CLS, par l'intermédiaire d'un fonds spécial *(Community Legal Service Fund)*, pourrait avoir des incidences négatives sur les associations de minorités ethniques et sur les organismes de conseils juridiques, mais aussi sur les services fournis aux membres des minorités ethniques. L'ECRI encourage les

---

6 *Voir Emploi (paragraphe 36).*

autorités britanniques dans leur volonté de contrôler les répercussions de ce nouveau système sur les minorités ethniques.

F. Organes spécialisés et autres institutions

26. L'ECRI a conscience que la nouvelle commission parlementaire mixte sur les droits de l'homme *(Joint Parliamentary Committee on Human Rights)* souhaitera peut-être examiner les arguments en faveur de la création d'une commission des droits de l'homme *(Human Rights Commission)* chargée d'aider à la mise en œuvre de la loi sur les droits de l'homme[7]. L'ECRI encourage la nouvelle commission sur cette voie, bien qu'il existe des organismes spécialisés exerçant des fonctions semblables dans d'autres secteurs intéressant les droits de l'homme. L'ECRI espère que la commission prendra en compte sa Recommandation générale n° 2 sur les organismes chargés de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, ainsi que la nécessité de veiller à ce que tout organe nouveau ne nuise pas à l'efficacité des institutions existantes.

27. Comme indiqué plus haut[8], la Commission pour l'égalité raciale (CRE) a notamment pour fonction de contribuer à l'élimination de la discrimination et d'examiner le fonctionnement de la loi sur les relations raciales (RRA). L'ECRI se réjouissait dans son premier rapport de la proposition d'introduire des pouvoirs juridiques permettant à la CRE d'engager des actions en justice et de renforcer ainsi son rôle dans la mise en œuvre de la RRA. L'ECRI renouvelle son appel pour l'adoption de cette mesure. Elle estime en outre que l'attribution à la CRE du pouvoir d'engager des enquêtes officielles en matière de discrimination, sans preuve préalable, renforcerait aussi son rôle dans la mise en œuvre de la RRA. Enfin, la CRE devrait jouer un rôle central dans l'application de l'obligation juridiquement imposée aux pouvoirs publics de promouvoir l'égalité raciale[9]. A cet égard, l'ECRI se félicite de l'attribution à la CRE des pouvoirs proposés dans le projet de loi, à savoir adresser des avis de non-respect aux pouvoirs publics qui n'ont pas rempli leurs devoirs spécifiques, saisir les tribunaux pour qu'ils ordonnent le respect de tels avis dans certaines circonstances, et publier des codes de pratique donnant des orientations aux pouvoirs publics sur la manière de remplir leurs devoirs généraux et spécifiques.

28. L'ordonnance nord-irlandaise sur les relations raciales prévoyait la création d'une commission pour l'égalité raciale en Irlande du Nord; celle-ci est devenue pleinement opérationnelle en août 1997. Cependant, la loi de 1998 sur l'Irlande du Nord[10] a créé une commission pour l'égalité qui réunit en un organisme unique les missions de la Commission pour l'égalité raciale en Irlande du Nord et celles d'autres institutions telles que la Commission pour un emploi équitable

---

7 *Voir Dispositions constitutionnelles et autres dispositions fondamentales (paragraphe 4).*

8 *Voir Dispositions en matière de droit civil et administratif (paragraphe 14).*

9 *Voir ci-dessus, Dispositions en matière de droit civil et administratif (paragraphe 18).*

10 *La loi sur l'Irlande du Nord est entrée en vigueur le 19 décembre 1998; elle donne juridiquement effet à «l'accord du Vendredi saint», qui définit un certain nombre de mesures visant à améliorer la protection des droits de l'homme en Irlande du Nord, y compris par la création d'une nouvelle Commission indépendante sur les droits de l'homme en Irlande du Nord (Northern Ireland Human Rights Commission ou NIHRC).*

(Fair Employment Commission), la Commission pour l'égalité des chances *(Equal Opportunity Commission for Northern Ireland)* et le Conseil des handicapés *(Northern Ireland Disability Council)*. L'ECRI espère que l'extension des compétences de la nouvelle commission n'entraînera pas un affaiblissement de l'attention portée aux questions de racisme et de discrimination.

G. Education et sensibilisation

29. A la suite d'une recommandation contenue dans le rapport d'enquête Stephen Lawrence proposant de modifier le *National Curriculum* afin de renforcer dans le programme national d'enseignement l'idée de diversité culturelle et de prévention du racisme et de mieux refléter ainsi les besoins d'une société plurielle, les autorités britanniques ont pris des mesures en ce sens, mais la plupart des initiatives n'ont pas encore été pleinement appliquées. L'ECRI insiste pour que cette réforme du programme national d'enseignement concerne tous les âges, dès les premières classes, et que les enseignants soient convenablement formés à la façon d'aborder ces nouveaux sujets.

H. Accès aux services publics

- Education

30. Notant la surreprésentation, parmi les élèves exclus des établissements scolaires, des élèves des minorités ethniques – particulièrement, mais pas seulement, les garçons d'origine afro-antillaise –, l'ECRI recommandait dans son premier rapport de veiller à déterminer les causes de ce phénomène. Elle insistait en outre sur l'importance de disposer de statistiques fiables – ventilées par origine ethnique – concernant l'assiduité, les résultats et les progrès des élèves, étudiants et stagiaires des groupes minoritaires afin de pouvoir prendre des mesures correctrices appropriées. Le rapport d'enquête Stephen Lawrence recommandait l'adoption de stratégies pour prévenir et combattre le racisme dans les écoles. L'ECRI croit savoir que les autorités britanniques s'attachent actuellement à former les enseignants afin de les aider à gérer les incidents racistes, ainsi qu'à veiller à ce que tous les établissements scolaires disposent de mesures contre l'intimidation par la force et qu'ils sachent faire face efficacement au harcèlement raciste. L'ECRI note également que le contrôle ethnique des exclusions scolaires est actuellement effectué et que les administrations locales de l'éducation ayant les plus forts pourcentages d'exclusions de Noirs sont invitées à élaborer des plans d'action afin de faire face au problème. L'ECRI encourage les autorités britanniques à apporter son aide à l'élaboration et à l'application de tels plans, et à en suivre la mise en œuvre.

31. En ce qui concerne les résultats scolaires, l'ECRI a conscience des variations considérables qui existent à l'intérieur des groupes ethniques et entre ces groupes. Elle insiste sur l'importance de garantir l'égalité des chances pour tous les groupes ethniques et de prendre des mesures spéciales si nécessaire pour remplir cet objectif. En particulier, elle encourage le contrôle, dans tous les établissements scolaires, du niveau atteint par les élèves, en fonction de leur appartenance ethnique, et la fixation d'objectifs de résultats en ce domaine.

32. Dans son premier rapport, l'ECRI notait la diminution du nombre d'enseignants spécialisés dans l'anglais seconde langue. L'ECRI incite les autorités britanniques à veiller à répondre aux besoins éducatifs des enfants de langue maternelle non anglophone qui fréquentent des établissements britanniques.

33. L'ECRI note aussi la sous-représentation d'enseignants issus des minorités ethniques et se félicite des objectifs qui vont être fixés pour augmenter la proportion de membres de minorités ethniques dans les instituts de formation des maîtres. L'ECRI encourage les autorités britanniques à créer les conditions propres à retenir les membres des minorités ethniques dans le corps enseignant.

I. Emploi

34. Les chiffres officiels et les enquêtes sur le marché du travail montrent que le taux de chômage au Royaume-Uni est généralement plus élevé parmi les membres des minorités ethniques. Cependant, cet écart présente des variations considérables selon les différents groupes minoritaires, l'âge, le sexe et la durée du séjour. Pour certains groupes, le taux de chômage est le double de ce qu'il est pour les hommes et les femmes des minorités ethniques en général, mais l'écart entre le taux de chômage global et celui de certains groupes minoritaires est particulièrement accusé chez les jeunes.

35. Parmi les initiatives prises pour réduire cet écart, il convient de citer notamment le *New Deal scheme* qui vise à aider les jeunes chômeurs, âgés de 18 à 24 ans et qui bénéficient d'allocations de chômage depuis un certain temps, à quitter le système d'aide sociale pour entrer dans le monde du travail et améliorer leur employabilité à long terme. L'ECRI invite les autorités britanniques à contrôler la participation et les résultats des bénéficiaires de cette mesure issus de minorités ethniques et de résoudre les problèmes qui pourraient se poser à cet égard.

36. Les raisons de ces différences entre la population majoritaire et minoritaire sont complexes, mais on estime que la discrimination joue un rôle important, même si elle prend des formes moins ouvertes et moins directes que par le passé. En ce qui concerne les moyens juridiques disponibles pour lutter contre ce phénomène, l'ECRI notait dans son premier rapport le faible taux de succès des actions portées en justice et se demandait si cette situation ne s'expliquait pas par un manque d'expertise des tribunaux jugeant des différends d'ordre professionnel, qui traitent toutes sortes de litiges et pas particulièrement ceux liés à la discrimination raciale. A cet égard, l'ECRI souligne de nouveau l'intérêt d'envisager la création – au sein de ces mêmes tribunaux – d'une division «discrimination», qui instruirait les affaires de discrimination dans l'emploi liées

au sexe ou à la race. Cependant, l'absence de représentation juridique professionnelle joue peut-être un rôle plus important encore dans ce faible taux de succès. L'ECRI constate de ce point de vue que l'aide judiciaire est disponible au stade préparatoire du dépôt d'une plainte, mais pas pour la représentation et l'assistance du plaignant au moment où l'affaire est jugée par les tribunaux jugeant les différends d'ordre professionnel. Or, ces tribunaux sont saisis de la majorité des cas de discrimination raciale au Royaume-Uni. Dans la mesure où les études laissent penser que le taux de succès est significativement plus élevé pour les demandeurs qui sont juridiquement représentés, l'ECRI estime qu'une aide judiciaire devrait être prévue, au moins pour les cas les plus complexes de discrimination raciale dans l'emploi.

37. Parmi les autres instruments propres à combattre la discrimination, l'ECRI attache une grande importance à l'adoption par les employeurs de politiques d'égalité des chances. De ce point de vue, l'ECRI renouvelle son soutien à la mise en place d'un suivi ethnique obligatoire des salariés, au moins pour les entreprises au-delà d'un certain effectif; une telle mesure paraît indispensable pour veiller à ce que les politiques d'égalité des chances soient correctement et efficacement appliquées.

38. L'ECRI se félicite de l'introduction d'objectifs d'emploi en matière d'égalité raciale dans certaines parties du secteur public, au niveau du recrutement, mais aussi de la fidélisation de l'employé et de ses perspectives de carrière. L'ECRI encourage les autorités britanniques à étendre ces initiatives à d'autres parties du secteur public. Une attention particulière doit être accordée à la représentation adéquate des minorités ethniques dans les postes d'encadrement. L'ECRI estime en outre que les minorités ethniques devraient être représentées non seulement dans les fonctions liées aux problèmes de relations raciales mais dans tout l'éventail des fonctions. Cet objectif devrait être clairement fixé.

J. Groupes vulnérables

- Communauté juive

39. Bien que la communauté juive ne semble pas connaître les mêmes phénomènes de discrimination que d'autres groupes ethniques plus visibles, l'existence d'incidents antisémites et la diffusion de documents antisémites, notamment sur Internet, suscitent des inquiétudes. Sur ce dernier plan, et comme indiqué plus haut, l'ECRI incite les autorités britanniques à contrôler de près l'efficacité des dispositions de droit pénal interdisant l'incitation à la haine raciale.

– Roms/Tsiganes et Gens du Voyage

40. Comme dans la plupart des autres pays européens, les Rom/Tsiganes et les Gens du Voyage souffrent au Royaume-Uni de discrimination et de désavantages dans certains secteurs essentiels comme l'éducation, l'emploi et le logement. Pour ce qui est de l'éducation, l'ECRI invite les autorités à veiller à ce que les fonds publics destinés à améliorer le niveau d'instruction des

minorités ethniques prennent suffisamment en compte les enfants rom/tsiganes et ceux des Gens du Voyage. En outre, elle les encourage à faire en sorte que les administrations locales de l'éducation intègrent ces enfants dans leurs objectifs de réussite, élaborent des stratégies spécifiques pour améliorer leurs résultats et veillent à ce qu'ils soient admis dans les établissements scolaires. L'ECRI s'inquiète aussi des expulsions forcées de familles rom/tsiganes qui occupaient des sites non autorisés. L'ECRI croit savoir que les autorités britanniques prennent des mesures pour remédier à cette situation. Dans la mesure où de telles expulsions traduisent une insuffisance de campements autorisés, l'ECRI incite les autorités britanniques à veiller à ce que les autorités locales mettent à disposition un nombre suffisant de campements sur l'ensemble du pays.

41. L'ECRI souligne que les images négatives actuellement véhiculées concernant les demandeurs d'asile et en particulier les Rom/Tsiganes venant d'Europe de l'Est vont à l'encontre des efforts poursuivis par ailleurs pour promouvoir les échanges dans le sens d'une meilleur intégration entre population majoritaire et population rom/tsigane vivant au Royaume-Uni. Cette question sera abordée plus loin.

- Groupes religieux

42. L'ECRI note avec inquiétude qu'il n'existe pas de protection juridique contre la discrimination religieuse en Grande-Bretagne, alors qu'elle existe en Irlande du Nord[11], comme indiqué dans le premier rapport. Cet état de fait concerne toutes les communautés dont les caractéristiques sont perçues comme essentiellement ou intégralement liées à telle ou telle foi religieuse et à l'observation de certains rites, mais elle est particulièrement préoccupante pour la communauté musulmane, compte tenu notamment de l'intolérance ambiante et des préjugés dont cette communauté est souvent victime. A cet égard, l'ECRI attire l'attention des autorités britanniques sur sa Recommandation de politique générale n° 5 relative à la lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des musulmans.

43. A l'heure actuelle, les membres des communautés religieuses ne bénéficient d'une protection juridique contre la discrimination que pour autant qu'ils sont considérés par les tribunaux comme constituant un «groupe racial» aux termes de la loi sur l'ordre public *(Public Order Act* ou *POA)* et de la loi sur les relations raciales (RRA). Les tribunaux n'ont pas encore développé une importante jurisprudence sur la POA, mais différentes affaires ont été soulevées en droit civil au titre de la RRA. Dans l'état actuel du droit civil, les Juifs et les Sikhs sont considérés comme des «groupes raciaux» en vertu de la RRA, mais ce n'est pas le cas, par exemple, des musulmans, des chrétiens ou des bouddhistes. L'ECRI croit savoir que le Gouvernement britannique a commandité des études pour évaluer l'ampleur et la nature actuelles de la discrimination religieuse, et déterminer dans quelle mesure celle-ci rejoint la discrimination raciale; il disposera ainsi d'éléments qui lui permettront de tirer des conclusions et de prendre les mesures qui s'imposent. Pour l'ECRI, la lutte efficace contre la discrimination religieuse exige tout un arsenal de mesures politiques, mais les

---

[11] *Voir plus bas, Irlande du Nord (paragraphe 56).*

moyens législatifs restent nécessaires à la fois comme outil efficace de lutte contre les cas concrets de discrimination et comme mesure de sensibilisation. L'ECRI croit savoir que l'adoption d'une législation en ce domaine pourrait prendre la forme soit d'une modification de la RRA de manière à couvrir la discrimination religieuse, du moins dans certains secteurs, soit d'une législation séparée. Cependant, en ce qui concerne les infractions définies dans la POA et dans la loi sur la criminalité et les troubles à l'ordre public, l'ECRI estime que la protection pourrait être étendue à la religion.

44. L'ECRI réitère en outre son appel à réformer la loi sur le blasphème afin de la rendre non discriminatoire, soit en l'abolissant, soit en l'étendant aux autres religions.

K. Conduite des représentants de la loi

45. Selon le rapport Stephen Lawrence, les interpellations et les fouilles sont une question fondamentale dans les relations entre la police et les communautés ethniques minoritaires. Comme le constatait l'ECRI dans son premier rapport, un nombre disproportionné de personnes appartenant à des groupes minoritaires sont soumises à ce type de contrôle. Elle note que l'application des recommandations contenues à ce sujet dans le rapport d'enquête Stephen Lawrence, et notamment l'idée de dresser procès-verbal de toutes les interpellations avec copie donnée à la personne interpellée, fait actuellement l'objet d'une évaluation par le biais de projets pilotes et autres recherches. L'ECRI encourage les autorités britanniques à suivre de près les répercussions de ces mesures sur l'utilisation des pouvoirs d'interpellation vis-à-vis des membres des minorités ethniques.

46. Des préoccupations ont été exprimées quand aux conséquences négatives du rapport d'enquête Stephen Lawrence sur la police, notamment parmi les policiers de base. Pour assurer l'efficacité optimale de toute politique antiraciste, l'ECRI incite les autorités britanniques à prendre toutes les mesures possibles pour veiller à ce que ces politiques soient clairement expliquées aux policiers sur le terrain.

47. Dans son premier rapport, l'ECRI exprimait son inquiétude face à la représentation disproportionnée de membres de minorités ethniques décédés en détention. De plus, des voix se sont fait entendre, déclarant que les procédures en place pour enquêter sur ces morts en détention ne sont pas toujours efficaces. L'ECRI défend l'idée d'une enquête publique chargée d'examiner ce problème et, dans le sillage de ce qui a été dit plus haut[12], invite les autorités britanniques à se pencher à cette occasion sur cette question de la surreprésentation des décès de personnes appartenant à des minorités ethniques.

---

[12] *Voir Administration de la justice (paragraphe 23).*

48. Comme le recommande le rapport d'enquête Stephen Lawrence, l'ECRI est favorable à la création d'un organisme indépendant pour enquêter sur les plaintes sérieuses mettant en cause le comportement contestable des fonctionnaires de police. L'ECRI croit savoir que les autorités britanniques ont décidé de mettre en place un mécanisme de plainte avec possibilité d'enquête indépendante. Elle ne dispose pas de détails sur ce mécanisme mais elle se félicite de cette évolution et incite les autorités britanniques à veiller à ce que les plaintes pour comportement discriminatoire ou raciste de la part de la police soient examinées dans le cadre de ce système indépendant.

49. En matière de formation, l'ECRI note qu'une nouvelle stratégie est entrée en vigueur en janvier 1999 concernant la mise à disposition, auprès des services de police, de spécialistes indépendants de formation aux relations raciales et intercommunautaires. L'ECRI insiste sur la nécessité de veiller à ce que toute formation aux relations entre les races comporte des stratégies visant à intégrer clairement ces principes dans les activités opérationnelles de la police, et sur la nécessité d'évaluer l'efficacité d'une telle formation.

50. L'ECRI se félicite que des cibles aient été fixées pour le recrutement, le maintien en poste et les perspectives de carrière d'agents de police issus des minorités ethniques. Comme indiqué plus haut[13], l'ECRI estime qu'une attention particulière doit être accordée à garantir une représentation adéquate de ces personnes dans les postes d'encadrement et à mettre en place des stratégies incitatives pour les retenir dans les forces de police.

L. Médias

51. Comme mentionné dans d'autres parties du présent rapport[14], l'ECRI est préoccupée par l'apparition de matériaux racistes ou racialement explosifs dans la presse écrite et sur Internet.

52. En ce qui concerne la presse écrite, les préoccupations concernent surtout les attaques virulentes visant constamment les demandeurs d'asile et les immigrés arrivant au Royaume-Uni, dans les journaux locaux, mais aussi dans quelques grands quotidiens nationaux. Le code de pratique de l'industrie de la presse, appliqué par la Commission des réclamations contre la presse *(Press Complaints Commission)*, contient des règles contre la discrimination, mais celles-ci portent sur la nécessité d'éviter les références péjoratives, non justifiées ou chargées de préjugés, à la race, la couleur ou la religion d'une personne; elles ne concernent donc pas la publication d'articles contenant des présupposés racistes généraux ou des stéréotypes contre certains groupes de personnes. Comme indiqué plus haut[15], l'ECRI invite les autorités britanniques à examiner de près l'efficacité de l'arsenal juridique existant en matière d'interdiction de l'incitation à la haine raciale. Elle encourage aussi la promotion de publications positives sur les minorités ethniques, les demandeurs d'asile et les immigrés.

---

13 *Voir Emploi (paragraphe 38).*

14 *Voir Dispositions de droit pénal (paragraphe 11), Groupes vulnérables (paragraphes 39 et 41) et Répercussion des politiques d'immigration et d'asile sur la situation des demandeurs d'asile, des réfugiées et des groupes minoritaires, et sur leur image dans le public (paragraphe 58).*

15 *Voir Dispositions de droit pénal (paragraphe 11).*

53. En ce qui concerne Internet, l'ECRI soulignait dans son premier rapport le problème du développement des matériaux racistes, xénophobes, et tout particulièrement antisémites à l'échelle de l'Europe. Au Royaume-Uni, les fournisseurs qui, délibérément, hébergent des matériaux contraires à la loi peuvent être poursuivis. L'ECRI invite les autorités britanniques à accorder toute l'attention voulue à l'identification et à la poursuite des auteurs de contenus contraires à la législation contre l'incitation à la haine raciale.

M. Irlande du Nord

54. Un rapport récent sur les relations raciales et les préjugés raciaux en Irlande du Nord met en relief des attitudes raciales négatives assez importantes parmi les populations de la région[16].

55. L'ECRI invite les autorités à prendre des mesures pour sensibiliser l'ensemble de la population à l'existence de préjugés raciaux, à ses dangers et à la nécessité de les combattre. Si toutes les communautés minoritaires présentes en Irlande du Nord sont exposés à des préjugés et des harcèlements raciaux, la situation des Gens du Voyage semble particulièrement préoccupante.

56. L'ECRI a pris note de l'introduction en Irlande du Nord de l'obligation juridique faite aux pouvoirs publics de promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre les groupes de personnes d'origine raciale ou religieuse différente[17]. L'ECRI note également que, comme elle le proposait dans son premier rapport, la protection juridique contre la discrimination religieuse a été étendue en 1999 à des domaines autres que l'emploi (par exemple l'offre de biens, de services et d'équipements, et la mise à disposition ou la gestion des locaux). Cependant, l'ECRI est préoccupée par la non-application en Irlande du Nord de certaines dispositions pénales concernant la lutte contre le racisme et l'intolérance – par exemple la loi de 1998 sur la criminalité et les troubles à l'ordre public – qui sont applicables en Grande-Bretagne[18]. L'ECRI estime également que l'ordonnance sur les relations raciales en Irlande du Nord devrait être modifiée de manière à prendre en compte les nouveaux éléments introduits par le projet de loi portant modification de la législation sur les relations raciales[19].

---

16 *Racial Attitudes and Prejudice in Northern Ireland, P. Connolly, M. Keenan, Agence de recherches et de statistiques d'Irlande du Nord.*

17 *Voir Dispositions de droit civil et administratif (paragraphe 21).*

18 *Voir Dispositions de droit pénal (paragraphe 8).*

19 *Voir Dispositions de droit civil et administratif (paragraphes 15-19 et 21).*

SECTION II: PROBLÈMES PARTICULIÈREMENT PRÉOCCUPANTS

57. Dans cette section de ses rapports pays par pays, l'ECRI souhaite attirer l'attention sur un nombre restreint de questions qui, à son avis, méritent une attention particulière et urgente de la part du pays concerné. Dans le cas du Royaume-Uni, l'ECRI souhaiterait mettre l'accent sur les répercussions des changements apportés aux politiques d'immigration et d'asile sur la situation des demandeurs d'asile, des réfugiés et des groupes minoritaires, et sur la manière dont ceux-ci sont perçus par le public.

N. Répercussion des politiques d'immigration et d'asile sur la situation des demandeurs d'asile, des réfugiés et des groupes minoritaires, et sur leur image dans le public

58. L'ECRI observe avec inquiétude l'image généralement négative des demandeurs d'asile et des réfugiés au Royaume-Uni. Les sondages d'opinion montrent que les problèmes d'asile et d'immigration figurent de plus en plus haut dans les préoccupations de l'électorat britannique. Comme indiqué plus haut, la presse écrite contribue tout particulièrement à créer un tel climat. Cependant, l'ECRI pense aussi que les changements fréquents apportés depuis quelques années aux politiques d'immigration et d'asile, dans le but de décourager de plus en plus ces catégories de personnes d'entrer au Royaume-Uni, ont joué un rôle fondamental dans cette attitude. Le ton du débat public sur ces changements est également important; or, l'ECRI constate que beaucoup de personnalités politiques ont malheureusement contribué à développer, ou du moins n'ont pas cherché à empêcher, des attitudes de plus en plus intolérantes, non dénuées de connotations racistes ou xénophobes. Des déclarations publiques ont souvent représenté les demandeurs d'asile et les « migrants économiques », explicitement ou implicitement, comme une menace à la sécurité, à la stabilité économique et à la paix sociale du pays.

59. Certains cas d'attaque ou de harcèlement raciste contre les demandeurs d'asile, notamment contre les Rom/Tsiganes, montrent, selon l'ECRI, certains des dangers que peut entraîner ce climat de plus en plus négatif dans l'opinion publique. Toutefois, en dehors du problème des manifestations concrètes de violence ou d'intolérance, l'ECRI juge inacceptable que des personnalités politiques concentrent les sentiments d'insécurité du grand public sur un groupe particulier de personnes, même si ces personnes ne sont pas autorisées à rester dans le pays. De ce point de vue, l'ECRI estime que les acteurs politiques devraient éviter de diffuser globalement l'idée que la plupart des demandeurs d'asile ne sont pas d'authentiques demandeurs, mais aussi de diffamer les personnes considérées par les autorités comme ne répondant pas aux conditions pour bénéficier de l'asile en les traitant de « migrants économiques », de « réfugiés économiques » ou de « faux demandeurs d'asile ».

60. L'ECRI relève dans plusieurs parties de ce rapport les efforts entrepris par le Gouvernement britannique pour améliorer les relations raciales entre les personnes établies au Royaume-Uni. Cependant, elle est d'avis que l'adoption de mesures de plus en plus restrictives dans les domaines de l'asile et de l'immigration et le ton du débat autour de ces mesures vont à l'encontre de ces

efforts et sont contraires au développement d'une authentique culture de la tolérance et du respect de la différence.

61. Depuis l'élaboration du premier rapport de l'ECRI, une nouvelle loi sur l'immigration et l'asile *(Immigration and Asylum Act)* a été adoptée en novembre 1999. Dans son premier rapport, à la suite de la suppression des prestations dont bénéficiait la grande majorité des demandeurs d'asile, l'ECRI avait exprimé sa préoccupation et encouragé le Gouvernement britannique à trouver des solutions de remplacement. La loi de 1999 crée un nouveau système d'aide aux demandeurs d'asile, qui s'éloigne du système de prestation. Dès lors qu'ils répondent aux critères de dénuement, les demandeurs d'asile et les personnes à leur charge sont logés d'office et ont droit à une aide qui correspond à 70 % du complément de ressources, dont 10 % sont payés en espèces et le reste en bons et tickets divers. Les demandeurs d'asile peuvent également demander ce complément de ressources s'ils sont déjà hébergés par d'autres moyens. Certaines organisations travaillant auprès des réfugiés ont fait remarquer qu'il était dégradant et dévalorisant pour ces personnes d'être obligées de faire la queue pour recevoir leur paquet de denrées alimentaires ou de présenter des bons aux caisses des supermarchés. 40 % seulement des demandeurs d'asile bénéficient du nouveau système, mais d'aucuns s'inquiètent du fait que certains demandeurs d'asile sont logés dans des régions du pays où il n'existe pas d'autres personnes issues de leur communauté d'origine et où les organisations d'aide aux réfugiés ne sont pas implantées. Il a également été bien noté que si le nouveau régime est conçu comme une mesure provisoire en attendant l'évaluation des dossiers des demandeurs d'asile, le délai actuel avant qu'une première décision ne soit prise est assez long, alors même que le gouvernement britannique déclare vouloir réduire ce délai à moins de six mois. L'ECRI invite les autorités britanniques à prendre en compte toutes ces préoccupations. Cependant, sur un plan plus général, l'ECRI constate avec inquiétude que ces mesures ont été adoptées et présentées comme un moyen de faire du Royaume-Uni une destination moins attractive pour les « migrants économiques », avec les répercussions négatives évidentes qui en résultent sur l'attitude de l'opinion publique vis-à-vis de cette catégorie de personnes. Dans le même esprit, l'ECRI est préoccupée par le fait que, au lieu d'insister sur la responsabilité positive des collectivités locales vis-à-vis des demandeurs d'asile, les mesures de dispersion géographique ont été présentées comme un moyen de répartir le « fardeau » des demandeurs d'asile.

62. Dans son premier rapport, l'ECRI s'inquiétait tout particulièrement du contenu de l'article 8 de l'ancienne loi de 1996 sur l'immigration et l'asile qui considérait comme une infraction pénale l'emploi de personnes qui, du fait de leur statut d'immigré, ne sont pas autorisées à travailler au Royaume-Uni. L'ECRI notait que cette disposition risquait de renforcer l'idée que l'emploi de toute personne immigrée posait problème en soi et augmentait donc les risques de discrimination raciale à l'embauche. L'ECRI soulignait en outre le rôle que pouvaient jouer de telles dispositions dans le renforcement d'attitudes d'hostilité et de suspicion à l'égard des membres des groupes minoritaires. Tout en reconnaissant les possibilités de dérapage, les autorités britanniques maintiennent que cette disposition est un outil utile contre les employeurs prêts à exploiter sans scrupule les immigrés. Pour éviter les abus et l'exploitation, la nouvelle loi de 1999 sur l'immigration et l'asile comprend une proposition de code de pratique à valeur juridique qui donne aux employeurs des lignes

directrices visant à éviter la discrimination raciale en garantissant leur défense au titre de l'article 8. Tout en se félicitant de cette proposition de code de pratique, l'ECRI renouvelle ici les préoccupations exprimées dans son premier rapport.

63. L'ECRI est également préoccupée par le fait que beaucoup de demandeurs d'asile au Royaume-Uni seraient détenus en prison alors qu'ils ne font l'objet d'aucune poursuite au pénal. La nouvelle loi sur l'immigration et l'asile apporte quelques améliorations à cet égard. Cependant, les organisations de réfugiés se plaignent du fait que les demandeurs d'asile puissent, à l'heure actuelle, être détenus à n'importe quel moment, pour n'importe quelle raison et sans limite de durée. L'ECRI insiste sur le fait que les demandeurs d'asile ne doivent pas, même si leurs demandes sont jugées irrecevables par les autorités, être traités comme des délinquants; ce principe doit guider toute mesure prise à l'égard de telles personnes.

64. La loi de 1999 sur l'immigration et l'asile prévoit également d'étendre les pouvoirs des fonctionnaires de l'immigration, qui peuvent entrer dans des locaux, perquisitionner et arrêter toute personne soupçonnée d'infraction à la législation sur l'immigration. Ces pouvoirs peuvent être utilisés dans certains cas sans mandat, et parfois sans l'accord d'un supérieur hiérarchique. L'ECRI est consciente que les fonctionnaires de l'immigration sont liés par les sauvegardes juridiques contenues dans la loi sur la police et les preuves au pénal *(Police and Criminal Evidence Act)* et par les codes de pratique pertinents. Cependant, des cas de comportement discriminatoire ont été signalés chez certains fonctionnaires responsables du contrôle de l'immigration aux frontières et à l'intérieur du pays. Les victimes alléguées de discriminations raciales ont un droit légal de poursuite, soit dans le cadre du système d'appel en matière d'immigration et d'asile si le problème a un rapport avec une décision d'immigration, ou directement auprès des tribunaux du comté si la plainte porte sur le comportement des fonctionnaires des services d'immigration. Cependant, l'ECRI invite les autorités britanniques à veiller à ce que toutes les plaintes déposées contre le service de l'immigration, et notamment celles concernant les comportements discriminatoires ou racistes, fassent l'objet d'une enquête effective indépendante. Elle invite en outre les autorités à dispenser aux agents d'immigration une formation spécialisée pour veiller à ce qu'ils agissent, compte tenu notamment des nouveaux pouvoirs qui leur sont conférés, d'une manière non discriminatoire et respectueuse des droits de l'homme. Ces mesures semblent d'autant plus nécessaires que, comme indiqué plus haut[20], les fonctionnaires agissant en vertu des lois ou des règlements sur l'immigration ou la nationalité ne tombent pas sous le coup de l'interdiction de la discrimination pour certains motifs telle qu'elle est définie dans la loi sur les relations raciales.

---

[20] *Voir Dispositions de droit civil et administratif (paragraphe 19).*

BIBLIOGRAPHIE

Cette bibliographie fournit la liste des principales sources d'informations publiques ayant été utilisées durant l'examen de la situation au Royaume-Uni : 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 (99) 5: Rapport sur le Royaume-Uni, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, Conseil de l'Europe, janvier 1999
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) 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
5. 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
6. CRI (2000) 21: Recommandation de politique générale n° 5 de l'ECRI: La lutte contre l'intolérance et les discriminations envers les musulmans, avril 2000
7. "Stephen Lawrence Inquiry – Home Secretary's Action Plan, First Annual Report on Progress", Home Office, février 2000
8. "The Stephen Lawrence Inquiry Report: Action Plan – Memorandum by The Department For Education and Employment", The Department for Education and Employment, 1999
9. "Race equality in public services", Home Office, mars 2000
10. "Race Equality – The Home Secretary's Employment Targets", Home Office, 28 juillet 1999
11. "Statistics on Race and the Criminal Justice System", Home Office 1999
12. "New Deal for Communities: Race Equality Guidance", Department of the Environment, Transport and Regions, février 2000
13. Charte Sociale européenne – Comité d'experts indépendants– Conclusions XIV-1-Vol.2 (Publication du Conseil de l'Europe)
14. "15th UK Periodic Report To The UN Committee On The Elimination Of All Forms Of Racial Discrimination: Part 1 – UK Mainland", Home Office Race Equality Unit
15. "UK Report On The Council Of Europe Framework Convention For The Protection Of National Minorities", Home Office Race Equality Unit
16. Reform of the Race Relations Act 1976 – Proposals for change submitted by the Commission for Racial Equality to the Rt Hon Jack Straw MP, Secretary of State to the Home Department, 30 avril 1998
17. "The Stephen Lawrence Inquiry – Implications for racial equality", Commission for Racial Equality, mars 1999

18. Commission for Racial Equality, Various documents with respect to the Race Relations (Amendment) Bill

19. "Guide to the statutory duties – A guide to the implementation of the statutory duties on public authorities arising from Section 75 of the Northern Ireland Act 1998", Equality Commission for Northern Ireland

20. Press Complaints Commission, Code of Practice

21. "Religious Discrimination in England and Wales", Interim Report, University of Derby, janvier 2000

22. "Racial Attitudes and Prejudice in Northern Ireland", Paul Connolly, Michaela Keenan, Northern Ireland Statistics and Research Agency

23. U.S. Department of State, "Annual Report on International Religious Freedom for 1999: United Kingdom", 9 septembre 1999

24. Amnesty International, Rapport annuel 1999: Royaume-Uni

25. Human Rights Watch, Rapport mondial 1999: Royaume-Uni

26. International Helsinki Federation for Human Rights, Rapport annuel 1999 sur le Royaume-Uni

27. The Runnymede Bulletin, N°315-321

28. "Briefing on the Immigration and Asylum (1999) Act", Refugee Council, 1999,