



Le "paquet antidiscrimination", un cadre pour l'Union Européenne

Discriminations "raciales" et politiques antidiscriminatoires

FICHE N° 2

Le nouvel article 13, ajouté au Traité de la Communauté Européenne par le traité d'Amsterdam, (fiche 1) est devenu applicable en 1999. Ce qui a permis, dès l'année suivante, au Conseil de l'Union européenne d'adopter deux directives et un programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations. L'ensemble a constitué ce que l'on a appelé le "paquet antidiscrimination".

- la première directive, "RACE", fut adoptée en juin 2000, elle "a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique".
- la seconde directive, "EMPLOI", fut adoptée en novembre 2000, elle "a pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail".
- le programme d'action communautaire "de lutte contre toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle", a été adopté pour la période 2001-2006.

Les directives demandent aux quinze États de l'Union européenne d'intégrer pour 2003, dans leur fonctionnement intérieur, les règles qu'elles posent.

Le programme d'action communautaire se déroule sous forme d'une série d'appels d'offre et de subventions, proposés à l'ensemble des acteurs européens.

La "directive RACE" contre toutes les discriminations raciales

La première directive a comme titre officiel : "Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique". On l'appelle plus simplement la "directive RACE". Elle rappelle que le principe d'égalité et le principe de

non-discrimination sont équivalents (fiche 3) : "on entend par principe de l'égalité de traitement l'absence de toute discrimination directe ou indirecte". Ces deux types de discrimination sont définis ainsi :



- "une **discrimination directe** se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable" ;
- "une **discrimination indirecte** se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine donnée par rapport à d'autres personnes [...] »

Un traitement appliqué est donc discriminatoire de façon directe lorsqu'il utilise clairement un critère illégal, ici "la race ou l'origine ethnique" d'une personne. La discrimination subie par cette personne est mesurée en la comparant au traitement fait à une personne d'une autre "race ou origine ethnique" dans une situation comparable. Cette comparaison peut se baser sur des faits présents ("une autre personne est traitée"), sur des faits passés ("a été traitée"), ou encore sur des déductions ("serait traitée") qui pourront par exemple utiliser des résultats de testing (fiche 10).

Lorsqu'une règle ou une pratique semble neutre, mais devient discriminatoire dans ses effets provoqués, alors la discrimination est indirecte. Elle se mesure toujours par comparaison, cette fois-ci dans les effets inégalitaires qu'entraîne la mesure apparemment neutre sur des personnes différentes relativement à un critère illégal, ici "la race ou l'origine ethnique". Comme pour la discrimination directe, le repérage d'une discrimination indirecte peut s'appuyer sur un raisonnement de déduction ("une pratique apparemment neutre susceptible d'entraîner"), en utilisant pourquoi pas des analyses et résultats établis par ailleurs en sociologie, économie, psychologie, etc...

Deux autres formes de discrimination sont définies : **le harcèlement**, et **la demande de discriminer**.

- *“le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination [...] lorsqu’un comportement indésirable lié à la race ou à l’origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d’une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant” ;*
- *“tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l’encontre de personnes pour des raisons de race ou d’origine ethnique est considéré comme une discrimination.”*

Suite à ces définitions de différents types de discriminations, la “directive RACE” précise son **domaine d’application**. Il est très large. La directive s’applique aux organismes publics comme au secteur privé, en ce qui concerne tout d’abord l’emploi et le travail, salarié ou pas, que ce soit en matière de sélection, de recrutement, de promotion, d’orientation professionnelle, d’apprentissage et de formation, de conditions d’emploi et de travail, de licenciement, de rémunération, d’accès à une organisation

de salariés ou d’employeurs ou à un corps professionnel. Mais la “directive RACE” s’applique aussi aux domaines publics et privés de la protection sociale et des avantages sociaux, de l’éducation, de l’accès aux biens et aux services et de la fourniture de biens et de services, y compris en matière de logement.

La directive autorise ensuite ce qu’elle appelle l’ **“action positive”** :

“Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l’égalité de traitement n’empêche pas un État membre de maintenir ou d’adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l’origine ethnique”.

Cette idée d’ “action positive”, au départ anglaise et maintenant européenne, est comparable à l’ “affirmative action” dans d’autres pays (États-Unis, Afrique du Sud, etc). On la traduit en général en France par “discrimination positive”, ce qui est plutôt une mauvaise formule, contradictoire en français et pouvant générer, du coup, la confusion (**fiche 10**).

La directive impose par ailleurs de nouvelles règles de fonctionnement dans les procès pour discrimination : **le partage de la charge de la preuve**. Concrètement, la personne qui se plaint d’une discrimination à la justice doit seulement apporter des indices qui permettent de supposer qu’il s’est passé une discrimination. La personne accusée doit prouver qu’il n’y a pas eu de discrimination dans la situation en question. Ce partage du travail dans la production des preuves a pour objectif de

rendre moins difficile la tâche des victimes de discrimination. Tant que celles-ci devaient tout prouver, en général elles n’y arrivaient pas. Pour diverses raisons [Cédiey, 2002], cette règle de partage de la charge de la preuve ne peut être appliquée que dans les procès civils (réglement des litiges), pas au pénal (condamnation d’un délit).

Les associations, syndicats, ou n’importe quelle organisation active contre les discriminations peuvent accompagner, ou même remplacer, un plaignant auprès des tribunaux.

La protection contre les rétorsions doit être assurée au plaignant, contre toute pression ou réaction punitive, de la part de ceux qu’il met en cause et qui ont un pouvoir sur lui.

Le dialogue social doit être promu entre chaque État, ses syndicats de salariés et ses associations patronales sur les problèmes de discrimination dans le monde du travail :

“les États membres prennent les mesures appropriées afin de favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux en vue de promouvoir l’égalité de traitement, y compris par la surveillance des pratiques sur le lieu de travail, par des conventions collectives, des codes de conduite, et par la recherche ou l’échange d’expériences et de bonnes pratiques”.

La directive demande que les États développent également le dialogue avec les organisations non gouvernementales et les associations de lutte contre la discrimination. Pour finir, la directive commande la mise en place, par

chaque État de l’Union européenne, d’un **organisme indépendant** chargé de combattre la discrimination fondée sur “la race ou l’origine ethnique”. Cet organisme doit pouvoir, au sein de son État :

- apporter une aide indépendante aux personnes victimes d'une discrimination, y compris pour déposer plainte et engager une procédure ;
- conduire des études indépendantes concernant les discriminations ;
- publier des rapports indépendants et émettre des recommandations, sans restriction.

Les États de l'Union européenne doivent avoir adopté, au plus tard en juillet 2003, toutes les mesures nécessaires,

dans leur fonctionnement interne, pour appliquer ce que demande la "directive RACE".

La "directive EMPLOI" contre les discriminations dans le travail

Cette seconde directive du "paquet antidiscrimination" porte le titre officiel de *"Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail"*.

Son objectif est de combattre, en même temps, **les discriminations dans les domaines de l'emploi et du travail liées à la religion, aux convictions, au handicap, à l'âge ou à l'orientation sexuelle**.

Elle ne reprend pas les mobiles du sexe et de la "race ou

origine ethnique", qui sont déjà traités par leur directive respective (**fiche 1 et ci-dessus**). L'ensemble des directives européennes permet donc à ce jour de couvrir tous les mobiles de discrimination identifiés par le nouvel article 13 du Traité de la Communauté Européenne.

Le reste du contenu de la "directive EMPLOI" est identique à ce que demande la "directive RACE", c'est à dire :



- mêmes définitions, et mêmes condamnations, des quatre formes de discrimination : **discrimination directe et indirecte, harcèlement, et instruction de discriminer** ;
- même autorisation et même définition de l'**action positive** ;
- même **capacité à se porter en justice**, en appui ou même à la place d'une victime, pour toutes les organisations ayant un intérêt à agir, ici les syndicats plus particulièrement ;
- même définition de la procédure de **partage de la charge de la preuve** ;
- même **protection contre les rétorsions**, en l'occurrence dans le monde du travail ;
- même **promotion du dialogue social et du dialogue avec les associations**.

Les États membres de l'Union européenne doivent avoir intégré dans leur fonctionnement interne tout ce que

demande la "directive EMPLOI" au plus tard en décembre 2003.

Le programme d'action contre la discrimination, pour financer les initiatives dans l'Union

À côté des deux outils juridiques que sont les directives RACE et EMPLOI, le troisième élément du "paquet antidiscrimination" est un programme d'incitation à l'action. Il veut promouvoir et financer, dans toute l'Europe, des actions **"contre toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle"**.

Tous les mobiles de discrimination du nouvel article 13 sont donc visés ici, sauf le sexe, l'égalité

entre femmes et hommes étant déjà, normalement, un enjeu intégré à toutes les politiques européennes.

Ce "programme d'action communautaire" va soutenir trois types de démarches :



- **“analyse et évaluation”** : sera soutenue la production, par exemple, de statistiques aidant à cerner les problèmes de discrimination, d’analyses comparées des outils antidiscriminatoires en Europe, d’études comparant les approches adoptées pour chacun des mobiles de discrimination, d’indicateurs d’évaluation des progrès contre les discriminations, etc. ;
- **“renforcement des capacités”** : seront soutenus les échanges faisant intervenir, au moins, des acteurs dans trois États membres de l’Union, et consistant en un transfert d’informations, d’enseignements et de bonnes pratiques ; un financement de base sera accessible aux organisations non gouvernementales ayant constitué une mise en réseau au niveau européen ;
- **“sensibilisation”** : seront soutenues, avec entre autres l’objectif de mettre l’accent sur la dimension européenne de la lutte contre la discrimination, l’organisation de conférences et de manifestations internationales, la publication de documents visant à diffuser les résultats du programme d’action communautaire, la constitution d’un site Internet à cet effet.

L’exécution de l’ensemble du programme va suivre une série d’appels d’offre étalée sur six ans. Le montant global prévu sur la période 2001-2006 dépasse 98 millions d’euros. Le

programme s’adresse à tous les acteurs et organismes en Europe, publics, privés, ou associatifs, et touche tous les domaines.

L’ “initiative EQUAL”, la politique européenne de l’emploi s’attaque aux discriminations

Parallèlement au “paquet antidiscrimination” adopté par le Conseil européen en 2000, la Commission européenne a mis en place, la même année, l’ “initiative EQUAL”. L’objectif est de développer des “pratiques nouvelles de lutte contre les discriminations et inégalités de toute nature en relation avec le marché du travail, dans un contexte de coopération transnationale”. **EQUAL est un programme d’application et de financement de la “stratégie européenne pour l’emploi”**.

À ce titre, il devrait recevoir près de 3 milliards d’euros du Fonds Social Européen pour la période 2000-2006.

Pour être financé par EQUAL, un projet doit être élaboré par un “partenariat de développement” à l’échelle d’un territoire régional ou d’un secteur. Les partenaires (autorités locales, entreprises, services publics, associations, syndicats, etc.) définissent les actions originales qu’ils veulent mener, qui doivent :



“relever de la stratégie européenne pour l’emploi” et “bénéficiaire essentiellement aux personnes victimes des principales formes de discrimination (fondée sur le sexe, la race ou l’origine ethnique, la religion, les convictions, un handicap, l’âge ou l’orientation sexuelle”).

Un “partenariat de développement” financé par EQUAL doit, de plus, travailler en **coopération transnationale** avec, au minimum, un autre “partenariat de

développement” dans un autre État membre de l’Union européenne, lui aussi en général financé par EQUAL. Pour un exemple rhonalpin, voir l’encadré ci-contre.

La transposition de la directive RACE dans quelques États membres de l'Union

Le tableau qui suit indique le stade où se trouvaient quelques pays de l'Union européenne, début 2002, par rapport aux principales demandes de la "directive RACE". Il montre donc

aussi ce qui leur restait à faire en 2002-2003 pour adapter leur législation et leurs institutions à cette directive.



	Discrimination directe/indirecte	Promotion légale des actions positives	Partage de la charge de la preuve	Organe indépendant soutien aux plaintes
Allemagne	Concepts non définis dans la loi, mais familiers dans la jurisprudence	Oui, au bénéfice des "minorités"	Non	Non
Espagne	Définition dans la Loi sur les droits et libertés des étrangers	Oui, au bénéfice des femmes seulement	Oui, seulement dans la législation sociale	Médiateur, mais non spécialisé
France*	Concepts introduits dans le code du travail mais sans définition. Droit jurisprudentiel	Aucune formulation explicite utilisant ces termes	Introduit dans le code du travail seulement	Partiellement, avec le Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations
Grèce	Aucune définition	Oui, au bénéfice des "minorités"	Non	Médiateur (Ombudsman)
Royaume-Uni	Définition dans la Loi sur les relations raciales (1976)	Oui, au bénéfice des "minorités"	Oui de fait, à travers la jurisprudence	Commission pour l'égalité raciale
Suède	Définition dans la Loi sur la discrimination ethnique dans la vie professionnelle (1999)	Oui, dans la Loi sur la discrimination ethnique dans la vie professionnelle	Oui, mais limité à l'emploi	Ombudsman de lutte contre la discrimination ethnique

Source : "Transposition de la directive", Réseau Européen contre le Racisme (ENAR), mars 2002.
 (*) Pour la France, sont prises en compte ici les dispositions de la loi de novembre 2001 (voir fiche 5).

"Lucidité", un programme EQUAL rhônalpin - ISM-CORUM

Point de vue



Le projet EQUAL de Lutte Contre l'Ignorance et les Discriminations au Travail et dans l'Entreprise (LUCIDITE), dont l'association ISM-CORUM assure l'animation et l'expertise, s'appuie sur une initiative intersyndicale rhônalpine menée par l'union régionale CFDT, le comité régional CGT, et l'Union Professionnelle Artisanale. Ce projet a la volonté de susciter une démarche de coproduction visant à donner une place réelle aux acteurs sociaux. Plusieurs autres partenaires participent au projet : un grand groupe privé, CASINO ; deux acteurs associatifs, la Bourse Européenne Emploi Formation du Tourisme et la Mission Régionale Information Exclusion ; des acteurs publics, la Délégation Régionale aux Droits des Femmes et à l'Égalité, le Fond d'Action et de Soutien pour l'Intégration et la Lutte contre les Discriminations et l'ANPE Rhône-Alpes.

Quant au fond, ce projet veut prendre en compte trois types de difficultés face aux discriminations :

- dans bien des cas la discrimination résulte de facteurs diffus et implicites, qui font système autour d'elle, et la font apparaître comme l'effet d'un contexte plutôt que comme la conséquence d'une cause singulière bien délimitée ;
- fréquemment les motifs illicites de discrimination (origine, race, sexe) se combinent dans la réalité avec des critères de choix qui semblent, eux, légitimes (par exemple dans le travail : la qualification ou l'expérience) ;
- le plus souvent la discrimination ne révèle tout son poids que par un effet de cumul dans le temps, elle se manifeste dans des trajectoires et des histoires professionnelles, autant si ce n'est plus que dans des événements ponctuels.

Considérant ces difficultés, quatre terrains d'intervention contrastés ont été retenus, avec le souci :

- de repérer les discriminations comme effets de contextes, et de

contextes très différents ;

- d'avoir accès à une grande variété de qualifications et d'expériences ;
- d'aller au-delà de simples événements discriminatoires pour s'intéresser à des "parcours".

Les quatre terrains de recherche et d'action que ce projet EQUAL a retenus sont donc :

- un grand groupe de la distribution, CASINO, qui offre un contexte organisationnel fort de type commercial privé ;
- des services de l'État, offrant un contexte organisationnel fort de secteur public ;
- les PME-PMI de la plasturgie du bassin d'Oyonnax, marqué par un contexte d'emploi fragmenté ;
- les activités saisonnières du tourisme alpin et des vergers drômois, contextes où l'on trouve des emplois de faibles statuts.

La dimension européenne du programme EQUAL se retrouve au sein du réseau d'échanges qui va rassembler trois autres projets EQUAL en plus du projet LUCIDITE : le projet PLURIEL porté par une association toulousaine, le projet MEDEA porté par des acteurs publics et associatifs espagnols, et le projet " Gli immigrati a Mazara del Vallo " porté par un syndicat patronal italien.

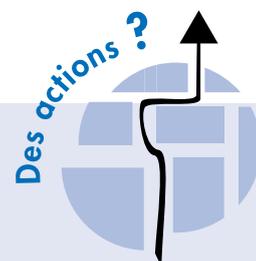
La stabilisation des partenariats n'est pas pour autant définitive puisque le prolongement local du projet pourra, au fur et à mesure de son avancée, générer de nouveaux rapprochements. Le travail de coordination et d'équilibre négocié, face à cette superposition et imbrication de différents territoires, acteurs, logiques institutionnelles et financeurs, devient dès lors primordial. La concrétisation de la recherche-action en tant que telle s'inscrira sur une durée de trois ans. Cette inscription dans la durée va permettre de construire une culture commune entre les différents partenaires (diagnostic partagé et formations), de travailler à la maturation des instruments et des processus visant à la correction des discriminations, et de travailler réellement à leur appropriation par les acteurs concernés.

LUCIDITE est financé par le Fond Structurel Européen pour l'emploi au titre du programme EQUAL, au niveau national par le FASILD et la Direction de la Population et des Migrations (ministère des Affaires Sociales), enfin par la Direction Régionale du Travail (DRTEFP). Des négociations sont en cours avec le Conseil Régional.

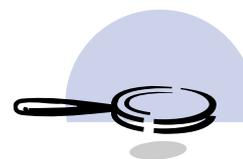
Restitution publique des réalisations des projets EQUAL régionaux ?

Une douzaine de projets participant au programme européen EQUAL ont été retenus, et sont à ce jour en cours, dans la région Rhône-Alpes. Ne serait-il pas possible que soit organisée, par exemple sous l'égide du Conseil Régional, à mi-parcours et au terme de la programmation EQUAL, une restitution, publique,

de ce que réalisent et ont réalisé ces divers projets rhônalpins, en particulier en matière de lutte contre les discriminations, qui doit être une de leurs priorités essentielles ?



Pour en savoir plus



- **Éric CÉDIEY**, 2002, *Les discriminations - situation française, évolutions communautaires européennes*, texte intégral sur internet à l'adresse : < <http://www.millenaire3.com> >
- **Directive "RACE"**: < http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2002/jan/2000-1943_fr.pdf >
- **Directive "EMPLOI"**: < http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/directive78ec_fr.pdf >
- **ENAR**, 2002, *Vers l'égalité de traitement, transposition de la directive*, rapport intégral sur internet à l'adresse < http://www.enar-eu.org/fr/publication/Equal%20Treat_fr.pdf >