



*FEDERATION DES AGENCES  
INTERNATIONALES  
POUR LE DEVELOPPEMENT*

1997  
ANNÉE EUROPÉENNE  
CONTRE L'EXCLUSION ET LE RACISME

*BILAN  
ET  
PERSPECTIVES*

**AIDE - Fédération**

ORGANISATION NON GOUVERNEMENTALE D'ACTION HUMANITAIRE ET D'AIDE AU DEVELOPPEMENT,  
DOTE E DU STATUT CONSULTATIF GENERAL PAR LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL DES NATIONS UNIES

ADRESSE : 29, rue Traversière ,F.75012 PARIS ,TEL : 00 33 1 40 19 91 51 ,FAX : 00 33 1 43 44 38 40  
Site : [www.aide-federation.org](http://www.aide-federation.org) , Email : [discrimination@aide-federation.org](mailto:discrimination@aide-federation.org)

## **PREFACE**

1997, année européenne contre l'exclusion et le racisme est l'occasion de faire le point sur la situation sociale dans la communauté et de réfléchir aux moyens de l'améliorer.

Le spectre du chômage s'étend en Europe et avec lui renaissent d'autres spectres que l'on croyait morts : la haine raciale et l'intolérance.

Nous allons tenter de faire le point sur l'attitude des Etats, de la Communauté Européenne et du Conseil de l'Europe face au chômage (I); nous examinerons ensuite les positions de ces différentes entités face à la montée de la xénophobie, liée à la dégradation économique et sociale, que connaissent l'ensemble des peuples européens aujourd'hui (II).

### **I. LE CHOMAGE S'ETEND ...**

#### **A. ATTITUDES DES ETATS**

##### **1 - Les différentes approches.**

Depuis une vingtaine d'années, le chômage est en augmentation constante dans la plupart des Etats européens. Seuls l'Allemagne et le Luxembourg étaient en partie épargnés par le phénomène. Depuis deux ans ces deux Etats connaissent également une augmentation alarmante du nombre de demandeurs d'emploi. Il est vrai que l'Allemagne a connu des difficultés à la suite de sa réunification. Malheureusement, la réunification n'explique cette augmentation soudaine qu'en partie. Le reste du phénomène est la conséquence du ralentissement généralisé de l'activité économique en Europe.

Les Etats ont tout d'abord adopté une approche micro-économique en offrant aux entreprises des exonérations de charge et des aides pour l'embauche de chômeurs de longue durée ou de jeunes chômeurs. Cette solution s'est révélée extrêmement coûteuse et surtout inefficace.

Dans un second temps, ces aides ont été mises en cause et une approche macro-économique y a été substituée. Les experts estimaient que la baisse d'activité était la conséquence de taux d'intérêts trop élevés. Mais bien que ceux-ci furent ramenés à des niveaux raisonnables, aucune véritable reprise ne fut constatée.

Depuis 1992, les Etats européens essaient de relancer l'économie en ayant recours à un nouveau moyen : la réduction des déficits publics.

Il est vrai que ces Etats se sont endettés énormément ces dix dernières années. Le recours massif des Etats à l'emprunt pour couvrir les déficits a eu comme conséquence principale l'augmentation des taux d'intérêt freinant ainsi une activité déjà moribonde. Pour faire baisser les taux et donc redonner confiance aux décideurs économiques, il fallait que l'Etat emprunte moins. La seule solution était de ramener les déficits publics à un niveau acceptable.

Cette nouvelle approche constitue la clef de voûte de l'Union économique et monétaire que les Etats européens ont décidé de mettre en place par le Traité de Maastricht. En

baissant les déficits, les taux baisseront et permettront de mettre en place une monnaie unique solide. Avec des finances publiques saines et des taux faibles, les experts estiment que la machine économique a toutes les chances de repartir, et donc de réduire l'étendue de l'exclusion sociale.

Le schéma semble idéal mais les moyens mis en œuvre pour assainir les finances publiques risquent de mettre en péril une économie européenne déjà à l'agonie.

## **2 - L'approche actuelle : la baisse des déficits**

Comment faire pour réduire les déficits ? Il n'y a que deux solutions : soit baisser les dépenses, soit augmenter les recettes. Pour ce qui est de l'augmentation des recettes, la marge est très réduite.

En effet les impôts ont déjà été progressivement augmentés ces dernières années atteignant des niveaux quasi insupportables pour les individus et les entreprises.

Une augmentation supplémentaire serait non seulement très mal acceptée par l'opinion mais risquerait surtout de pénaliser une activité économique déjà mise à mal. De plus, les économistes ont démontré qu'à partir d'un certain niveau de prélèvements obligatoires, les rentrées fiscales stagnent. L'effort productif est découragé si les impôts sont élevés et les agents économiques préfèrent réduire leurs activités tout en payant moins d'impôts plutôt que de travailler pour payer des impôts.

En France, le taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises dépasse 40%.

On voit mal le gouvernement procéder encore à un accroissement des impôts alors que le taux est déjà si élevé.

Le recours à l'augmentation des impôts semble donc peu efficace. Les Etats qui y recourraient pénaliseraient leur économie, mécontenteraient leurs habitants sans pour autant être certains d'obtenir des recettes supplémentaires.

Reste donc la solution de la baisse des dépenses.

"A priori" cette solution semble logique. Quand une famille s'endette, elle n'a qu'une solution : dépenser moins d'argent. Emprunter pour conserver ou accroître son niveau de consommation serait dangereux puisqu'un cercle vicieux se mettrait en place. Pour un Etat c'est la même chose mais le traitement pourrait s'avérer pire que le mal si cette réduction des dépenses intervenait de manière trop brutale.

Les budgets des Etats européens se ventilent comme suit : environ 50% de dépenses de fonctionnement et 15% aux investissements.

Il n'est bien entendu pas question de toucher aux investissements qui constituent le soutien le plus direct de l'Etat à l'activité du pays. De plus ils ont déjà baissé de manière alarmante pour faire face aux dépenses courantes en personnel et en matériel.

Les dépenses en matériel ont déjà été réduites de manière substantielle. La seule solution restante : que l'Etat se désengage ou qu'au moins il limite ses activités dans certains domaines.

En France, cela a été fait pour le second poste de dépenses : l'armée.

Le service militaire sera progressivement supprimé mettant ainsi un plus grand nombre de jeunes sur le marché du travail. L'armée sera plus restreinte et uniquement professionnelle. Malheureusement, des casernes vont être fermées, privant ainsi des régions sévèrement touchées par le chômage du peu de revenus qui leur restait.

Cette baisse des dépenses en matériel par le désengagement de l'Etat doit être poursuivie mais de manière à ne pas porter préjudice à des zones géographiques en difficultés.

Quant à la baisse du nombre de fonctionnaires, il convient de l'accroître tout en ménageant les susceptibilités des responsables de l'administration. Cette réduction d'effectif ne peut être mise en place que sur plusieurs années. Les fonctionnaires ne peuvent être licenciés pour raison budgétaire. Leur statut leur assure la garantie de l'emploi. On pourrait modifier leur statut et prévoir des licenciements "budgétaires" mais cela reviendrait à provoquer une grève générale des fonctionnaires. Cette solution est totalement irréaliste. La seule possibilité est de réduire le nombre des embauches. Encore une fois, cela se fait déjà depuis plusieurs années. IL est difficile de baisser les embauches de manière brutale car les structures administratives ne peuvent s'adapter que très lentement à une réduction substantielle d'effectifs.

De plus, l'effet d'une réduction drastique des embauches n'aura d'effets sur les dépenses budgétaires qu'échelonnée sur plusieurs années puisque la réduction du nombre de fonctionnaires résultera du non-remplacement de ceux qui partent en retraite.

Malheureusement la situation requiert des solutions plus immédiates. En tout état de cause, la baisse du nombre des fonctionnaires aura une autre conséquence négative : puisqu'il y aura moins de fonctionnaires cela fera autant de personnes en plus sur le marché du travail et autant de consommation en moins sur le marché des biens et des services.

Ainsi, on constate, quelle que soit la solution que les Etats souhaitent adopter pour relancer l'activité économique - et donc réduire l'exclusion - qu'apparaissent des effets négatifs. Ces effets peuvent réduire voire, dans certaines circonstances, annuler l'efficacité des mesures. Les Etats doivent donc baisser leurs dépenses tout en limitant au maximum les effets négatifs décrits ci-dessus.

Peut-être les Etats peuvent-ils également agir ensemble contre l'exclusion sociale.

## **B. ATTITUDE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE.**

La Communauté Européenne constitue un marché commun où les personnes, les biens, les services et les capitaux circulent sans contraintes depuis le 1er Janvier 1993. Elle ne peut donc pas rester indifférente au problème de l'extension du chômage.

Les traités consécutifs ne prévoient que quelques dispositions relatives à la politique sociale et à la cohésion économique et sociale qui, nous le verrons, sont restées pour l'essentiel lettre morte. Avant cela, quelques mots sur les problèmes soulevés par l'introduction de la citoyenneté européenne relative à l'exclusion.

### **1 - La citoyenneté européenne.**

Celle-ci fut instituée par le Traité de Maastricht (art. 8). Cette citoyenneté est un premier pas vers un Etat fédéral européen. Son pilier principal est la liberté de circulation économique. Elle a pour but de faire naître chez les ressortissants des Etats membres un "vouloir vivre en commun". Elle tente aussi de rapprocher les peuples des institutions communautaires jugées souvent trop technocratiques.

Elle est sensée rassembler les citoyens de l'Union en leur donnant certaines prérogatives. Malheureusement, nous allons voir que cette citoyenneté a deux vitesses : une citoyenneté qui exclut alors qu'elle voudrait rassembler.

L'article 8A dispose que *"tout citoyen de l'Union a le droit de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres, sous réserve des limitations et conditions prévues par le présent traité et par les dispositions prises par son application"*.

Quelles sont ces limitations ? Ce sont des limitations qui cherchent à empêcher les pauvres et les chômeurs de se rendre dans un autre Etat de la Communauté.

Cette peur des Etats d'être envahis par les exclus apparaît nettement dans les limitations au droit de séjour et de circulation : ne bénéficient de ce droit que les personnes qui peuvent justifier de ressources et prouver leur affiliation à un système de protection sociale. Pour ce qui est des demandeurs d'emploi, les Etats ont eu la bonté de leur reconnaître un droit de séjour mais sa durée doit rester raisonnable. En effet, après plus de cinq ou six mois de recherche infructueuse, un chômeur a toutes les chances de tomber dans la mendicité. Il faut donc vite le renvoyer chez lui avant qu'il ne s'ajoute aux exclus du pays "d'accueil". Avant que la citoyenneté ne soit instituée, le droit de séjour n'était reconnu qu'aux travailleurs, aux retraités et aux étudiants.

L'institution de la citoyenneté européenne n'a pas changé grand chose puisque les pauvres en sont toujours exclus.

## **2 - La cohésion économique et la politique sociale de la Communauté Européenne.**

Le traité de Rome avait prévu une politique sociale dans ses articles 117 et suivants, mais les procédures suivies laissent aux Etats membres l'essentiel des compétences. Le Traité de Maastricht n'a pu, devant l'opposition de la Grande-Bretagne, organiser une véritable politique sociale commune. Celle-ci n'a pu faire l'objet que d'un protocole annexé.

### **a - La politique sociale.**

- *Le Traité de Rome :*

La seule véritable avancée sociale issue du Traité de Rome n'est pas l'instauration d'une politique européenne pour l'emploi. Il s'agit de la reconnaissance de l'égalité des salaires, des conditions de travail et des avantages sociaux entre hommes et femmes.

Quelques textes épars ont été pris sur les conditions d'hygiène, la sécurité, le formalisme du contrat de travail. Avant de se préoccuper de l'hygiène et de la sécurité dans l'entreprise, il aurait été plus logique de commencer par l'essentiel : la relance de l'activité économique. L'attitude des Etats membres ressemble à celle d'un capitaine dont le bateau serait en train de prendre l'eau et qui s'empresse de repeindre le navire. Avant de le repeindre, il vaudrait mieux d'abord le sauver de la perte.

- *Le Traité de Maastricht*

Les objectifs du protocole additionnel relatif à la politique sociale européenne sont présentés en termes très généraux, ce qui augure mal de l'effectivité future de ces dispositions. Ces articles ressemblent à des déclarations de bonnes intentions. On retrouve ce genre de dispositions dans des textes tels que la Déclaration du Sommet de Copenhague sur le développement social. Le parallèle est intéressant.

Dans les deux cas, il s'agit de formules évasives qui ne sont là que pour donner bonne conscience aux Etats signataires. Elles n'ont aucun effet concret.

Prenons un extrait de la Déclaration du Sommet de Copenhague : "*Ce doit être un objectif primordial que de soutenir et d'encourager les efforts, s'agissant spécialement de ceux qui souffrent du chômage et de l'exclusion sociale*".

Et un extrait du Traité de Maastricht : "*La Communauté et les Etats membres ont pour objectif la promotion de l'emploi [...] et la lutte contre l'exclusion*".

La ressemblance est frappante, tant sur le fond que sur la forme. Les faits confirment que ces déclarations restent le plus souvent sans application. En ce qui concerne l'Europe, aucune mesure n'a été prise jusqu'à présent.

## **b - La cohésion économique et sociale.**

Le chapitre concernant la cohésion économique et sociale a fait l'objet d'applications beaucoup plus encourageantes. Il faut dire qu'il se situe dans la continuité du Traité de Rome. L'article 130 de ce traité dispose : "*Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'ensemble de la communauté, celle-ci développe et poursuit son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale*".

Les deux fonds qui permettent de mettre en place cette politique ont été réorganisés en 1988. Depuis lors, la Communauté aide les Etats dans leur politique de redynamisation régionale à condition que ces derniers y participent activement et ne se contentent pas de récolter les fonds.

Un contrat est signé avec l'Etat. Celui-ci définit précisément l'utilisation des fonds alloués. Ils servent surtout à développer les infrastructures des régions pauvres ou à financer des investissements productifs. D'autres subventions sont allouées à des organismes de développement régional.

Si ces fonds permettent de soutenir l'emploi dans certaines régions sinistrées par le chômage, leurs dotations sont trop faibles pour avoir une influence significative sur le redressement de l'activité.

### **3 - Le fonds de cohésion.**

Jacques Delors, en son temps, avait proposé aux Etats-Unis de s'unir contre le chômage. Il avait proposé un programme massif de grands travaux européens, financés par les Etats, et ceci afin de relancer l'économie. D'autres, comme Michel Rocard, ont proposé d'avoir recours à un emprunt européen pour financer ce programme. Il est vrai que le taux d'épargne chez les ménages européens n'a jamais été aussi important qu'actuellement.

Cette initiative courageuse n'a malheureusement pas pu voir le jour. Les Etats ont décliné l'offre. Ils craignaient de voir leur souveraineté mise à mal par la Communauté. De plus, ils supportaient assez mal de laisser à la Communauté le soin de décider du titre et de l'étendue des infrastructures à construire sur le territoire. Le projet a donc été classé alors qu'il aurait pu avoir des effets tout à fait bénéfiques sur l'activité économique en Europe. Il serait souhaitable que ce projet soit remis à l'ordre du jour par le Président Chirac qui n'a de cesse de défendre "l'Europe sociale".

A ce projet Delors fut donc substitué un projet bien plus modeste : le fond de cohésion. Son objet est d'apporter une contribution financière à certains projets de pays particulièrement touchés par la faiblesse des infrastructures. Les projets intéressent les domaines de l'environnement et des réseaux trans-européens d'infrastructures. Les Etats ont un pouvoir d'initiative discrétionnaire et le fonds est bien trop limité pour avoir un quelconque effet de levier sur l'activité. A quand la mise en place d'un plan audacieux et massif de relance de l'emploi piloté par la Communauté ?

## ***II /L'ATTITUDE DES ETATS, DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET DU CONSEIL DE L'EUROPE FACE A L'INTOLERANCE ET A LA HAINE RACIALE***

### **A. L'ATTITUDE DES ETATS.**

Tous les Etats membres de la Communauté Européenne reconnaissent expressément le principe d'égalité de la loi à tous les individus quelle que soit leur religion, leur race ou leur nationalité. La plupart d'entre eux condamnent également la tenue de propos racistes. En droit, aucun Etat européen ne pratique donc de discrimination raciale ni ne fait preuve d'intolérance à l'égard des étrangers.

Cette situation d'égalité de traitement juridique n'est malheureusement pas souvent appliquée en fait.

Lorsque le racisme émane de personnes privées dans un cadre privé, il est vrai que l'Etat est impuissant. Malheureusement ce type de racisme est le plus dangereux puisqu'il se diffuse de manière insidieuse à travers l'ensemble de la population.

Avant la deuxième guerre mondiale, le racisme privé véhiculait de vieux fantasmes. Par exemple, l'organisation des juifs et des francs-maçons d'un complot international. Actuellement on stigmatise plutôt les Nord-africains en France et les Turcs en Allemagne.

Par contre, quand le racisme émane de personnes privées mais passe par les médias, les responsables peuvent être poursuivis pénalement plus facilement. En France par exemple, une loi condamne les propos racistes et antisémites. Une loi de 1990 condamne le révisionnisme. Lorsque le racisme émane de personnes ou d'organismes publics, les responsables peuvent également être pénalement condamnés. Dans les faits, la hiérarchie tente de couvrir les bavures. Elle cherche naturellement à les étouffer ou à les minimiser aux yeux des médias. Une bavure raciale commise par la police retomberait obligatoirement sur l'image du gouvernement.

Heureusement, certaines associations privées comme Amnesty International ou certaines organisations publiques comme la Commission Européenne pour la Prévention de la Torture n'hésitent pas à dénoncer ces attitudes : dans le rapport Amnesty 94, on relève des bavures racistes parfois extrêmement graves. Nous allons prendre comme exemple les deux Etats piliers de la construction européenne : la France et l'Allemagne. Nous allons voir que les services de police des deux pays se sont rendus responsables de trop nombreuses attitudes xénophobes

#### **1 - La France.**

La montée en puissance du Front National (F.N.) dans la police française explique sans doute l'attitude de plus en plus raciste d'un certain nombre de policiers.

En France, le rapport Amnesty relève qu'en janvier 94, Nzungu Nkanza, un zaïrois, a été arrêté à Paris lors d'un contrôle d'identité. D'après ses déclarations, la police lui aurait passé les menottes, l'aurait jeté par terre et frappé jusqu'à qu'il perde connaissance. Cet homme a également déclaré que des policiers l'avaient piétiné, lui avait craché dessus et l'avait couvert d'insultes racistes au poste de police. Il a été soigné à l'hôpital avant d'être remis en liberté sans inculpation. En mai, un tribunal de Strasbourg a reconnu deux policiers coupables de coups et blessures contre deux personnes retenues dans un poste de



police. Un indien et un mauritanien avaient été arrêtés en octobre 91 pour conduite en état d'ivresse. Les deux hommes ont accusé les policiers de leur avoir donné des coups de poings et de les avoir frappés avec une règle en métal.

Rachid Ardjouni, 17 ans, d'origine algérienne a été mortellement blessé par un policier. Makomé M'Bowolé, jeune zaïrois a été tué dans un commissariat de police à Paris.

En Janvier 94, le Comité européen pour la Prévention de la Torture a publié son rapport sur la visite qu'il avait effectuée en France à la fin de l'année 91; selon sa conclusion, *"une personne privée de sa liberté par les forces de police court un risque non négligeable d'être maltraitée"*. Le Comité a fait observer que *"les étrangers et les jeunes semblent être une cible préférentielle"*.

## **2 - L'Allemagne.**

En Allemagne, les mauvais traitements infligés par la police ont sensiblement augmenté; les victimes étaient en majorité des ressortissants étrangers. Des policiers ont été accusés de ne pas avoir assuré la protection des personnes victimes d'attentats racistes.

En janvier 94, un étudiant iranien qui avait obtenu l'asile en 88, a affirmé qu'après avoir été opprimé à Berlin par un conducteur d'autobus, il avait été brutalement arrêté par la police puis conduit au commissariat où les policiers l'avaient battu et couvert d'injures racistes. Une femme a confirmé avoir vu le conducteur d'autobus agresser Habib J. et les agents jeter brutalement l'étudiant dans le véhicule de police.

Un jeune kurde de Turquie âgé de 14 ans affirmait avoir été maltraité par la police en Mars 92.

En janvier 94, des accusations ont été portées contre la police de Rostock qui, en Août 92, après avoir négocié avec les émeutiers lors d'un attentat raciste contre un foyer de demandeurs d'asile, aurait laissé sans protection plus de cent vietnamiens vivants à proximité.

En mars 94, trois policiers qui ne s'étaient pas portés au secours d'Amender Antonio Kiowa, ressortissant angolais, victime d'un attentat raciste en novembre 90, ont été inculpés de coups et blessures ayant entraîné la mort. Amnesty s'est indignée de l'extrême lenteur des procédures judiciaires.

Ces deux Etats sont pourtant considérés comme des défenseurs particulièrement zélés des Droits de l'Homme. Lorsque l'on prend comme exemple des pays comme la Turquie, pays avec lequel la Communauté Européenne a signé un accord de libre échange, ou la Grèce, Etat membre de cette même Communauté Européenne, nous constatons que les bavures sont très nombreuses et qu'elles atteignent des niveaux de violences extrêmement préoccupants.

Ces attitudes racistes de la part des Etats piliers de la construction européenne ne sont pas isolées. Elles auraient même tendance à se multiplier ces dernières années.

## **B. L'ATTITUDE DE LA COMMUNAUTE EUROPEENNE ET DU CONSEIL DE L'EUROPE.**

### **1 - De la Communauté Européenne**

#### **a - Influence de la Communauté Européenne en matière de lutte contre l'intolérance.**

La Communauté Européenne en tant que telle n'a pas de politique de lutte contre le racisme. Ce n'est pas que la Communauté ne souhaite en mener une mais elle n'en a tout simplement pas la compétence.

Malgré tout, elle peut influencer sur le niveau de respect des Droits de l'Homme.

Lorsqu'un Etat se présente comme candidat à l'intégration communautaire, la Communauté Européenne exige qu'il respecte la démocratie et les Droits de l'Homme (la Convention Européenne des Droits de l'Homme).

La Communauté Européenne peut aussi influencer sur le niveau de respect des Droits de l'Homme des Etats avec lesquels elle doit signer des accords d'aide financière. Les pays de l'Est, par exemple, furent tenus de respecter les Droits de l'Homme. Cette condition devait être impérativement remplie si l'Etat souhaitait obtenir l'aide financière en question.

La Communauté Européenne peut influencer de la même manière sur les Etats avec lesquels elle signe des accords commerciaux. Enfin, on se rend compte que l'impératif économique l'emporte souvent en définitive sur l'impératif des droits fondamentaux...

Prenons le cas de l'accord de libre échange signé entre la Communauté Européenne et la Turquie. Des intellectuels furent condamnés à mort pour crime séparatiste alors qu'ils n'avaient jamais appelé à la violence mais simplement souhaité un statut pour les Kurdes. De nombreux kurdes étaient emprisonnés et exécutés sans jugement ou faisaient objet d'intimidations injustifiées de la part des forces de l'ordre. Devant cette situation flagrante de discrimination ethnique, la Communauté Européenne a suspendu un temps la signature de cet accord. Le Parlement Européen a même menacé de ne pas donner son autorisation pour la ratification de cet accord si la situation des Droits de l'Homme de s'améliorait pas. Après quelques mois l'accord a néanmoins été signé et approuvé par le Parlement Européen sans pour autant que la situation des kurdes ne soit substantiellement améliorée. La logique économique l'a emporté.

#### **b - Attitude de Communauté Européenne face au principe de non-discrimination.**

Quant à la Communauté Européenne elle-même, elle respecte les Droits de l'Homme. La Cour de Justice de la Communauté Européenne s'assure de ce respect. En effet, la Communauté Européenne n'est pas encore signataire de la Convention Européenne des Droits de l'Homme. Espérons que ce déficit sera comblé par la modification des traités communautaires à la fin de l'année 96. Compétence doit être reconnue à la Communauté Européenne pour signer et ratifier non seulement la Convention Européenne des Droits de l'Homme (qui permettra un contrôle externe des Droits de l'Homme) mais également les autres traités relatifs aux Droits de l'Homme. Notamment la Convention contre toute forme de discrimination raciale de 1965, ainsi que les deux parties des Nations Unies de 1966. Malgré ce déficit, les agissements de la Communauté Européenne sont la plupart du temps conformes aux principes de non-discrimination. Malheureusement, une affaire récente a montré que les institutions communautaires n'étaient pas exemptes de critiques.

En 1994, un de ces organes a refusé d'embaucher une personne en raison de sa séropositivité. Des tests sanguins ont été effectués. La personne avait accepté de s'y soumettre à condition que le test du SIDA ne fasse pas partie des tests. Malgré cela, le test du SIDA a été effectué et s'est révélé positif. L'organe en question a donc refusé d'embaucher la personne alors que le poste proposé n'entraînait pas de risque particulier ni pour la personne, ni pour ses collègues. Il s'agissait de pourvoir un poste de dactylographe d'une durée de six mois. La Cour de Justice de la Communauté Européenne a condamné l'organe communautaire d'avoir violé le droit de toute personne de garder son état de santé secret. Par contre, la Cour a considéré comme légitime le fait d'avoir refusé le poste à cette personne du fait de sa séropositivité alors que l'emploi ne représentait aucun risque et constituait un emploi à durée déterminée.

## **2 - L'attitude du Conseil de l'Europe.**

### **a - Par le biais de la Cour Européenne des Droits de l'Homme.**

- *Article 14:*

*"La jouissance des droits et des libertés reconnues dans la présente convention doit être assurée sans distinction aucune fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques et toute autre opinion [...]"*.

Cet article protège les individus contre toute forme de discrimination injustifiée et subjective. En réalité, la protection est plus limitée qu'il n'y paraît. La compétence des organes de la convention pour vérifier la conformité des dispositions nationales avec l'article 14 est limitée aux seules discriminations pratiquées dans un droit ou une liberté reconnus dans la convention. De plus, les applications jurisprudentielles de cet article sont rares car les victimes de discriminations se basent uniquement sur la violation d'un des droits de la convention. En effet, démontrer qu'il y a eu discrimination oblige toujours à prouver tout d'abord qu'un droit de l'individu n'a pas été respecté. Peu importe que ce droit ait été violé pour une raison de discrimination raciale ou pour tout autre raison. Ce qui est important pour le requérant, c'est d'obtenir réparation. Prouver la discrimination n'a donc aucun intérêt pratique et augmente inutilement le nombre de difficultés juridiques.

- *Article 10:*

La plupart des affaires ayant un lien avec une attitude raciste, antisémite ou révisionniste se trouvent liées à cet article. La Commission Européenne des Droits de l'Homme ne reconnaît pas en lui-même un droit à ne pas être l'objet de racisme. Par contre, elle reconnaît la liberté d'expression et prévoit des exceptions à cette liberté. La liberté d'expression peut notamment être limitée lorsque la sécurité nationale, la sûreté publique ou la protection de la réputation d'autrui sont menacées. La plupart des Etats européens condamnent les propos racistes ou révisionnistes. Ces dispositions pénales restreignent donc la liberté d'expression. Les personnes condamnées

pour propos racistes par un Etat font des recours devant la Cour Européenne des Droits de l'Homme pour atteinte à leur liberté d'expression. La Cour considère sans aucune difficulté que les propos racistes peuvent être interdits mais parce qu'ils portent atteinte aux fondements démocratiques des Etats et donc à leur sécurité nationale. Hitler n'est-il pas

venu au pouvoir en proférant de tels propos ? Il a ensuite détruit l'ordre démocratique et républicain.

Les propos racistes peuvent être aussi interdits sur un autre fondement : le respect de la réputation d'autrui. En accusant les juifs de comploteurs, les Algériens d'extrémistes sanguinaires et de voyous, ne portons-nous pas atteinte à leur réputation ?

En 1988, la Commission Européenne des Droits de l'Homme a décidé que la condamnation d'un journaliste pour publication de tracts préconisant la ré-instauration du National Socialisme et de la discrimination raciale, devait être considérée comme nécessaire dans une société démocratique "*à la sécurité nationale, à la sûreté publique et à la protection des droits d'autrui*" (Kühnen C. - R.F.A.).

*"L'interdiction faite à une personne de propager une publication qualifiant de mensonge le fait historique de l'assassinat de millions de juifs par le régime nazi"* est considérée par la Convention Européenne des Droits de l'Homme comme une sanction nécessaire dans une société démocratique (X. C. R.F.A. 82)

Malheureusement, il semble que Commission Européenne des Droits de l'Homme ait plus de scrupules à maintenir cette ligne jurisprudentielle lorsque le média en question est la toute puissante télévision. Dans son arrêt Jersld (94), la Cour se montre plutôt laxiste en donnant à la liberté du journaliste une amplitude beaucoup trop importante. Dans cette affaire, elle admet que le devoir d'information du journaliste puisse nécessiter la diffusion de reportage montrant des individus proférant d'ignobles propos racistes pendant de longues minutes alors que la jurisprudence de la Commission refuse la même chose à des journalistes de presse. Elle valorise ainsi démesurément la liberté du journaliste de télévision au détriment du droit d'autrui à la non-discrimination raciale.

## **b - La politique du Conseil de l'Europe face au racisme.**

Etant donné que l'Europe doit aujourd'hui faire face à des défis qui touchent aux fondements mêmes de ses sociétés : résurgence des nationalistes, problème de minorités, montée de l'intolérance, du racisme et de la xénophobie, haine et violence, désaffection de la chose politique, exclusion, marginalisation, etc., des efforts croissants sont consacrés à l'éducation aux Droits de l'Homme au sens large. Des programmes sont mis au point et en œuvre dans le cadre de l'action générale du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'éducation et de la culture.

En 1981, le Comité des Ministres a fait une déclaration ayant pour thème : "*L'Intolérance : une menace pour la démocratie*". Y est souligné le rôle capital de l'éducation et de l'information dans l'action contre l'intolérance, laquelle trouve souvent son origine dans l'ignorance, source d'incompréhension, de haine, voire de violence.

Le Conseil suggère de relayer cette information par le système éducatif du pays et le tissu associatif, avec lequel des accords pourraient être signés. Elle suggère d'encourager la création dans les écoles d'un climat de compréhension active et de respect des qualités et de la culture d'autrui.

Ainsi, il convient de combattre le phénomène de l'exclusion sur plusieurs fronts. Tout d'abord sur le front économique par une réduction des dépenses de l'Etat et par un plan européen de relance financé par un emprunt européen.

Ensuite, sur le front culturel et social en mettant en place des plans de prévention éducatifs tendant à limiter le développement de la haine raciale et de l'intolérance.

### **III /COMMUNAUTE EUROPEENNE ET DROITS DE L'HOMME**

Depuis 1957, six puis douze et enfin quinze Etats européens ont mis en place un processus d'intégration économique. Ce processus a opéré un transfert de compétences étatiques, notamment économiques, aux institutions de la Communauté Européenne (C.E.).

Parallèlement, existait depuis 1950 un instrument juridictionnel de garantie des Droits de l'Homme : la Convention Européenne des Droits de l'Homme (C.E.D.H.).

Ce traité avait créé une Cour Européenne des Droits de l'Homme chargée de s'assurer du respect des droits fondamentaux par les Etats signataires. Les particuliers pouvaient donc faire des recours contre n'importe quel acte d'un de ces Etats lorsqu'ils estimaient que cet acte portait atteinte à leurs droits fondamentaux.

La création de la C.E. a mis à mal ce système de garanties. En transférant certaines compétences à la C.E., les Etats les font échapper au contrôle de la Cour E.D.H. car la C.E. ne fait pas partie de la Convention E.D.H.

Ainsi, aucun des actes de la C.E. n'était susceptible de faire l'objet d'un quelconque recours en cas de violation des Droits de l'Homme. Sachant que les compétences transférées à la C.E. se sont multipliées à la suite de l'Acte Unique (1986) et du Traité de Maastricht (1992), de plus en plus de dispositions communautaires sont prises sans que les particuliers soient en mesure de les soumettre au contrôle d'une juridiction externe à la C.E. (en particulier la Cour E.D.H.).

Très tôt, des critiques ont été formulées par des juristes indépendants ainsi que par le Parlement Européen et la Commission Européenne. En 1977, Le Parlement, la Commission et le Conseil ont fait une déclaration reconnaissant l'importance des Droits de l'Homme. Ils s'engagent à respecter ces droits et en particulier ceux décrits par la Convention E.D.H. Malheureusement, cette déclaration n'a aucune force juridique obligatoire. L'Acte Unique et le Traité de Maastricht comporte une déclaration analogue qui n'a pas non plus pour effet de rendre ses textes obligatoires dans l'ordre juridique communautaire. La C.J.C.E. (Cour de Justice des Communautés Européennes) n'a pu que combler imparfaitement cette lacune, la seule solution satisfaisante et réaliste restant la ratification par la C.E. de la Convention E.D.H.

#### **A. LES EFFORTS DE LA C.J.C.E.**

A la fin des années cinquante le Traité de Rome entre en vigueur. Ceci eut pour conséquence, comme nous l'avons vu, de transmettre des compétences jusqu'alors étatiques à la C.E.; ces compétences échappent ainsi au contrôle de la C.E.D.H. : la C.J.C.E. rappela donc qu'elle n'avait pas à exercer un contrôle des actes communautaires au regard des Droits de l'Homme. En 1963, la Cour Constitutionnelle allemande affirme que si la C.E. ne se décidait pas à mettre ses actes en conformité avec les droits fondamentaux, elle n'hésiterait pas à effectuer elle-même ce contrôle. La C.J.C.E. n'eut d'autre alternative pour assurer la primauté du droit communautaire que de changer sa jurisprudence. La même année, la C.J.C.E. se reconnaissait compétente, non pour vérifier le respect de la Convention E.D.H. par la C.E., mais pour garantir les droits qu'elle estimait communs aux traditions constitutionnelles des Etats membres. En 1970, la C.J.C.E. précise qu'elle s'inspirait non seulement des traditions constitutionnelles des Etats membres, mais également des traités des Droits de l'Homme que les Etats avaient signés. Elle décide donc au coup par coup des droits qu'elle considère comme des principes généraux du droit

communautaire. La C.J.C.E. a ainsi reconnu le droit au respect de la vie privée, le droit de la défense, le secret médicale, etc.

Bien souvent, elle se réfère à des droits contenus dans la C.E.D.H. mais sans jamais la reconnaître obligatoirement en tant que telle.

Si la méthode jurisprudentielle a permis de combler un vide juridique, elle pose plusieurs difficultés : tout d'abord la C.J.C.E. fait une lecture autonome de ladite convention. Elle s'en tient à la lettre de disposition sans tenir compte de la jurisprudence de la Cour E.D.H. En conséquence le degré de protection des droits fondamentaux est inférieur devant la C.J.C.E. Cette situation porte atteinte au principe de non-discrimination et de sécurité juridique qui sont les pierres d'achoppement des Droits de l'Homme. En effet, les individus verront les Droits de l'Homme s'appliquer à leur égard de manière plus ou moins restrictive en fonction de la matière et de la tutelle en cause (communautaire ou étatique). De plus, il suffit qu'une compétence étatique soit transférée à la C.E. pour que la protection des droits fondamentaux en soit amoindrie.

Ainsi, un individu ne peut pas connaître à l'avance s'il peut bénéficier de tel point des Droits de l'Homme au sein de la C.E. Il devra attendre que la C.J.C.E. daigne le reconnaître. A cette insécurité juridique s'ajoute une protection réduite des Droits de l'Homme devant la C.J.C.E. puisque celle-ci refuse de tenir compte de la jurisprudence de la Cour E.D.H.

Si la C.E. signait la Convention E.D.H. les individus connaîtraient à l'avance les libertés qui ne peuvent être violées quelles que soient les circonstances par les institutions communautaires. De plus, ces institutions seraient plus prudentes dans leurs actes s'il existe un ensemble de normes vis à vis desquelles leurs actions peuvent être jugées. Malgré de louables efforts, la C.J.C.E. n'a donc pu combler ce vide juridique qu'imparfaitement. La ratification de la Convention E.D.H. par la C.E. reste par conséquent nécessaire.

Si pour des raisons politiques cette consécration ne pouvait voir le jour, deux autres solutions devraient être menées à bien pour limiter les inconvénients du système jurisprudentiel. La sollicitation d'un avis de la Cour E.D.H. lorsque la C.J.C.E. aurait à résoudre une difficulté d'interprétation de la Convention E.D.H.

Cette solution était prévue dès 1953 par le projet de traité portant statut de la Communauté Européenne. Elle devait éviter les divergences d'interprétation et assurer une application uniforme des Droits de l'Homme. En second lieu, il conviendra en tout état de cause, d'ouvrir le prétoire communautaire.

Devant la C.J.C.E. seul un ressortissant communautaire peut former un recours et seulement contre un acte qui le concerne directement et individuellement. Il n'a pas de recours contre les actes normatifs de portée générale, même s'il en est concrètement victime. Sa seule ressource procédurale est de demander au juge national de poser une question préjudicielle à la C.J.C.E. mais c'est le juge national qui le décide souverainement. Il conviendrait donc de permettre aux ressortissants communautaires de soumettre tout acte des communautés à la C.J.C.E. lorsque l'un d'eux estime qu'un de ces droits fondamentaux a été violé.

## **B. UNE SOLUTION SATISFAISANTE ET REALISTE : LA RATIFICATION DE CONVENTION E.D.H.**

Certains acteurs suggéraient que les Etats membres de la C.E. dressent d'eux-mêmes une liste de droits fondamentaux adaptés à l'objet économique de la communauté. Cette

solution serait sans doute la plus progressiste sur le plan des Droits de l'Homme puisque cette liste serait constituée de droits économiques et sociaux parfaitement adaptées à la nature du droit communautaire. Malheureusement, elle est aussi la moins réaliste puisqu'il serait impossible de la faire accepter par tous les Etats membres (notamment la Grande-Bretagne).

Reste donc la solution de la ratification de la Convention E.D.H. la C.E., ce qui permettrait de faire respecter au moins les droits fondamentaux traditionnels (liberté, non-discrimination, droit au procès équitable) et qui aurait l'avantage de dégager le consensus nécessaire à sa ratification parmi les Etats membres. Le Parlement et la Commission Européenne la recommandent depuis plusieurs années.

En 1994, le Conseil des Ministres européens a demandé à la C.J.C.E. un avis sur l'éventuelle adhésion de la C.E. à cette convention. L'avis a été rendu en Mars 1996.

La C.J.C.E. constate qu'aucune disposition expresse du traité ne confère aux institutions communautaires de manière générale, le pouvoir d'édicter des règles en matière de Droits de l'Homme ou de conclure des conventions internationales nécessaires à la réalisation de cet objectif.

La C.J.C.E. ajoute que la C.E. ne dispose pas non plus des pouvoirs implicites suffisants pour signer la C.E.D.H. car si elle le faisait, la C.E. entraînerait un changement substantiel du régime communautaire de la protection des Droits de l'Homme en l'insérant dans un système international distinct (celui de la C.E.D.H.). Ce faisant, elle modifierait les traités communautaires et ceci, seuls les Etats membres peuvent le faire par le biais d'un nouveau traité. On peut penser que la C.J.C.E. n'a pas vraiment cherché une interprétation qui permettrait à la C.E. de ratifier la C.E.D.H. En effet, en cas de signature de la C.E.D.H., la C.J.C.E. perdrait son autorité absolue en matière de droit communautaire puisque ses arrêts touchant aux Droits de l'Homme pourraient dès lors être soumis à la Cour E.D.H. Elle refuse donc tout contrôle externe, ce qui est pourtant une nécessité en matière de droits fondamentaux. Même les Cours Suprêmes les plus prestigieuses de certains Etats signataires de la C.E.D.H. l'ont accepté : entre autre le Conseil d'Etat français et la Cour Constitutionnelle allemande.

Cet avis implique donc que les Etats membres de la C.E. se chargent de donner compétence expresse à celle-ci pour conclure tout traité relatif aux Droits de l'Homme. La Convention E.D.H. pourrait alors être ratifiée, mais également d'autres conventions tels que les pactes des Nations-Unies sur les droits civils et les droits économiques et sociaux et la Convention de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Cette suggestion est d'autant plus opportune cette année qu'une modification majeure des traités communautaires est en préparation à Turin. Il faut donc exiger des représentants des Etats qu'ils incluent dans cette modification la compétence de la C.E. pour conclure tout traité relatif aux Droits de l'Homme.

Cela donnerait à la C.E. une légitimité démocratique et rapprocherait cette dernière des citoyens : aucune entité politique n'a jamais pu se développer sans le soutien et la proximité des individus qui la composent.

Paris, le 21 juin 1996  
Pour l'Agence Internationale pour le Développement (AIDE)  
A.EL HAKKAOUI, président

