



Des catalyseurs du changement?

Les organismes de promotion de l'égalité de traitement
aux termes de la directive 2000/43/CE



Commission européenne

Des catalyseurs du changement?

Les organismes de promotion de l'égalité de traitement
aux termes de la directive 2000/43/CE —
Existence, indépendance et efficacité

Rikki Holtmaat
Réseau européen des experts en matière de non-discrimination

Commission européenne

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances
Unité G.2

Manuscrit terminé en mars 2006

Le contenu du présent rapport ne reflète pas nécessairement l'opinion ou le point de vue de la Commission européenne, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant en son nom ne sont responsables de l'utilisation qui pourrait être faite des informations contenues dans cette publication.

Le texte de ce rapport a été rédigé par Rikki Holtmaat, membre du **réseau européen des experts en matière de non-discrimination** (sur les motifs de la race ou de l'origine ethnique, de l'âge, d'un handicap, de la religion ou des convictions et de l'orientation sexuelle), sous la direction de:

human european consultancy

Hooghiemstraplein 155
3514 AZ Utrecht
Nederland
Tél. (31-30) 634 14 22
Fax (31-30) 635 21 39
E-mail: office@humanconsultancy.com
<http://www.humanconsultancy.com/>

Migration Policy Group

Rue Belliard 205, boîte 1
B-1040 Bruxelles
Belgique
Tél. (32-2) 230 59 30
Fax (32-2) 280 09 25
E-mail: info@migpolgroup.com
<http://www.migpolgroup.com/>

La présente publication a été commanditée par la Commission européenne dans le cadre du programme d'action de la Communauté européenne visant à lutter contre la discrimination (2001-2006). Ce programme a été établi en vue de soutenir la mise en œuvre efficace de la nouvelle législation d'antidiscrimination de l'Union européenne. Ce programme de six années cible toutes les parties prenantes qui peuvent contribuer à concevoir l'élaboration d'une législation et de politiques d'antidiscrimination appropriées et efficaces dans les 25 États que compte l'Union européenne, dans l'Association européenne de libre-échange et dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne.

Ce programme d'action poursuit trois objectifs principaux, à savoir:

1. Une meilleure compréhension des questions liées à la discrimination
2. Le développement de moyens permettant de traiter efficacement la discrimination
3. La promotion des valeurs qui sous-tendent la lutte contre la discrimination

Pour plus d'information à ce sujet, rendez-vous sur le site:

http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/legis/legln_fr.htm

Si vous souhaitez recevoir le bulletin d'information électronique «ESmail» de la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances de la Commission européenne, envoyez un courrier électronique à l'adresse suivante: empl-esmail@ec.europa.eu. Le bulletin d'information paraît régulièrement en allemand, en anglais et en français.

***Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.***

Un numéro unique gratuit (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00 800 ou peuvent facturer ces appels.

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007

ISBN 92-79-03112-0

© Communautés européennes, 2007

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

© Photographies et conception par: Ruben Timman / www.nowords.nl

Printed in Belgium

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE

Table des matières

Résumé	4
Chapitre I — Introduction	9
Chapitre II — Rôle des organismes pour l'égalité dans la lutte contre la discrimination raciale et ethnique; objectif et structure de l'étude	13
1. Le rôle des organismes pour l'égalité de traitement dans la lutte contre la discrimination ethnique et raciale	14
2. Obligations et recommandations internationales	15
3. Analyse complémentaire du rôle et du fonctionnement des organismes pour l'égalité	16
4. Objectif de l'étude et questionnaire de recherche	17
5. La structure du rapport	18
Chapitre III — Les organismes de promotion de l'égalité de traitement dans l'UE	19
1. Introduction	21
2. Nombre et forme d'organismes pour l'égalité	21
3. Les motifs de discrimination couverts et le champ d'application	22
4. Budget et personnel	24
5. Les compétences et le mandat des organismes pour l'égalité	25
5.1. Introduction	25
5.2. Les trois compétences clés des organismes pour l'égalité	26
5.3. Audition et instruction de cas et jugement ou avis en toute indépendance	27
5.4. L'aide aux victimes d'une discrimination associée à l'audition et à l'instruction de plaintes	28
5.5. Autres compétences	28
6. Quelques remarques finales	29
Chapitre IV — L'indépendance des organismes pour l'égalité et leur travail	31
1. Introduction	33
2. Le statut d'indépendance et la situation des organismes pour l'égalité	35
2.1. Indépendance par rapport à toute ingérence du gouvernement	35
2.2. Indépendance vis-à-vis d'autres organisations (non gouvernementales)	36
2.3. Indépendance financière	37
2.4. Indépendance du conseil/des membres/du personnel de l'organisme pour l'égalité	38
3. L'exercice indépendant des compétences de l'organisme pour l'égalité	39
3.1. Un budget suffisant pour un exercice indépendant des compétences	40
3.2. La présence d'un personnel suffisant, ayant suivi une formation de haut niveau	40
4. Quelques remarques pour conclure	43
Chapitre V — L'efficacité des organismes de promotion de l'égalité et de leur travail	45
1. Introduction	47
2. Conclusions relatives au budget et au personnel des organismes pour l'égalité	48
2.1. Budget disponible	49
2.2. Le nombre de membres du personnel et la qualité de sa formation	50
2.3. Le processus d'évaluation du fonctionnement des organismes pour l'égalité	51
3. L'efficacité du fonctionnement des organismes en ce qui concerne leurs principales fonctions	51
3.1. La quantité et la qualité de l'aide assurée aux victimes	52
3.2. La quantité et la qualité des études	53
3.3. La quantité et la qualité des rapports et des recommandations	54
3.4. Le nombre et la qualité des auditions et des instructions de plaintes pour discrimination	55
4. Quelques remarques pour conclure	57
4.1. Introduction	57
4.2. Budget disponible — Nombre de membres du personnel et qualité de sa formation	58
4.3. Exercice des compétences clés par les organismes pour l'égalité	59
Chapitre VI — Conclusions et recommandations	61
Annexe — Aperçu des organismes pour l'égalité aux termes de l'article 13 dans l'UE	65
Partie 1 — Organismes pour l'égalité existant dans les États membres	66
Partie 2 — Le champ d'application et le mandat des organismes pour l'égalité des États membres	76
Bibliographie	83

Résumé

Introduction

Dans le préambule de la directive relative à l'égalité raciale, le législateur européen a estimé que «[la] protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique serait elle-même renforcée par l'existence d'un ou de plusieurs organismes dans chaque État membre, ayant compétence pour analyser les problèmes en cause, étudier les solutions possibles et apporter une assistance concrète aux victimes» (considérant 24 du préambule). À la lumière de cette hypothèse, l'Union européenne (UE) a appelé tous les États membres à: mettre en place des «organismes» pour aider les victimes d'une discrimination raciale et ethnique; conduire des études indépendantes sur les formes de discrimination et la prévalence de ce phénomène; publier des rapports; formuler des recommandations. Cette obligation a été inscrite à l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale (directive 2000/43/CE):

«1. Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

2. Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence:

- sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure de discrimination,
- de conduire des études indépendantes concernant les discriminations,
- de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations.»

Le présent rapport est le fruit d'une étude visant à déterminer dans quelle mesure les États membres de l'UE avaient mis en œuvre cette disposition à la fin de 2005. Aux fins de cette étude, un questionnaire a été envoyé aux 25 membres du réseau d'experts juridiques spécialisés dans la lutte contre les discriminations. Certains documents internationaux, comme la *recommandation de politique générale n° 2* de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe, et les *principes de Paris* de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, ont fourni d'autres pistes utiles sur les conditions nécessaires au fonctionnement indépendant et efficace de ce type d'organismes.

La présente étude thématique se compose de trois grandes parties: la première examine l'existence, les compétences et la structure des organismes désignés dans les États membres; les auteurs s'interrogent ensuite sur le caractère réellement indépendant de ces organismes et sur leur efficacité; enfin le rapport se termine par une série de conclusions et de recommandations.

Les organismes pour l'égalité de traitement dans l'UE

La plupart des États membres ont mis en œuvre l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale en chargeant une institution existante d'exercer les compétences mentionnées à cet article ou en mettant en place, à cette fin, un nouvel organisme. En décembre 2005, 28 organismes pour l'égalité avaient été officiellement désignés et étaient opérationnels dans l'Union européenne. Deux autres institutions avaient été désignées mais n'exerçaient pas encore ces fonctions à cette date. Cinq États membres de l'Union européenne ne s'étaient pas encore dotés d'un organisme pour l'égalité de traitement. Les organismes dotés d'une mission spécifique dans le domaine de l'égalité sont plus nombreux que ceux faisant partie d'une agence dont le mandat est plus général (et qui couvre, par exemple, les droits de l'homme). La plupart de ces organismes couvrent plusieurs motifs de discrimination.

Quatre organismes seulement ont un mandat plus restreint, qui se limite aux questions de discrimination raciale et ethnique. Sur les 30 organismes pour l'égalité existants, 8 seulement ont un champ d'application matériel

identique à celui prévu par la directive sur l'égalité raciale. Dix organismes ou institutions ne couvrent pas tous les domaines entrant dans le champ d'application de la directive.

Dans de très nombreux cas, nous n'avons pas pu obtenir d'informations sur le budget de ces organismes. Nous avons surtout eu du mal à avoir des précisions quant à la ventilation des dépenses entre les diverses activités. Les réponses qui nous ont été communiquées allaient de 50 millions d'euros à «aucune information disponible». Le problème, à ce niveau, tient du fait que le mandat et l'éventail d'activités diffèrent considérablement d'un organisme à l'autre, d'où l'impossibilité de déterminer si tel organisme est mieux loti qu'un autre. Dans un certain nombre de cas, l'organisme pour l'égalité ne dispose pas d'un budget distinct. Ses activités sont alors financées par un ministère ou un autre département ministériel, en fonction des besoins. Le financement est généralement assuré (du moins en partie) par un ministère ou un autre département ministériel et/ou constitue un poste distinct dans le budget fiscal national. Douze organismes pour l'égalité reçoivent une petite enveloppe budgétaire provenant de sources autres que le gouvernement national. Comme ce fut le cas pour le budget, nous avons eu également beaucoup de peine à obtenir des informations sur le nombre de membres du personnel ainsi que des précisions sur leur niveau d'instruction et de formation. Les chiffres communiqués vont de 168 employés travaillant à plein temps à 3,5 employés. Il est très délicat d'établir des comparaisons étant donné que les organismes pour l'égalité chargés de couvrir tous les motifs de discrimination imaginables et toutes les formes de violations des droits de l'homme ont probablement une charge de travail nettement plus importante qu'un organisme qui se concentre sur la discrimination ethnique.

À ce stade, une conclusion générale concernant le budget et le personnel des organismes pour l'égalité s'impose déjà: un manque de transparence est souvent à déplorer et (lorsqu'elles existent) les informations ne sont pas portées à la connaissance du public.

En ce qui concerne les compétences et le mandat des organismes pour l'égalité, nous avons mis en évidence une réelle confusion quant à la signification attribuée à l'aide, à la conduite d'études, à la publication de rapports et à la formulation de recommandations — des activités prescrites par la directive. Les «données» qui suivent doivent être examinées à la lumière de cette mise en garde.

Douze organismes pour l'égalité sur 30 ne sont pas mandatés pour aider, de l'une ou l'autre façon, les victimes d'une discrimination raciale et ethnique. Quatre organismes pour l'égalité sur 30 n'ont pas compétence pour réaliser des études. Une petite minorité d'organismes (3) ne sont pas habilités à publier des rapports et à émettre des recommandations conformément aux dispositions de l'article 13 de la directive. En outre, plus de deux tiers de tous les organismes (22 au total) possèdent certaines compétences leur permettant de recevoir et d'instruire une plainte pour discrimination. Il est toutefois impossible de définir ce qu'implique un tel mandat. En effet, des situations comparables peuvent être traitées de différentes façons selon le juriste concerné. Par souci de clarté, il convient d'établir une distinction entre, d'une part, les organismes pour l'égalité au sein desquels «aider les victimes» et «entendre une cause» sont des activités plus ou moins équivalentes et, d'autre part, les organismes habilités à agir comme des organes quasi judiciaires indépendants. Plusieurs organismes pour l'égalité possèdent des compétences supplémentaires et peuvent, par exemple, conseiller leur gouvernement sur une nouvelle législation dans le domaine de la non-discrimination ou sur les questions de mise en œuvre.

Indépendance des organismes de promotion de l'égalité

La directive stipule que les trois tâches centrales des organismes de promotion de l'égalité doivent être réalisées de manière indépendante. Cette exigence d'indépendance entraîne deux autres questions:

- Ces organismes ont-ils un statut d'indépendance garanti et sont-ils dès lors (théoriquement) capables d'opérer de manière indépendante?
- Indépendamment d'un éventuel statut officiel d'indépendance, ces organismes peuvent-ils, dans les faits, exercer de manière indépendante leurs compétences clés?

Sur la base des recommandations et des orientations proposées par des documents internationaux (voir introduction ci-dessus), nous avons dressé une liste d'indicateurs d'un mode d'opération indépendant.

L'étude nous a permis de tirer quelques conclusions, parmi lesquelles:

- Un nombre assez important d'organismes pour l'égalité n'ont pas été créés sur la base d'une disposition constitutionnelle ou légale. Ils se trouvent ainsi dans une situation de vulnérabilité en cas de changement soudain de la politique gouvernementale.
- Une série d'organismes ont des liens officiels avec le gouvernement, dans le sens où des représentants du gouvernement en font partie (ou font partie de leur conseil), ont de l'une ou l'autre façon voix au chapitre dans les politiques de l'institution ou peuvent exercer une influence (excessive) sur les conclusions d'études ou d'enquêtes (par exemple, car ils ont le droit de nommer ou de licencier certains membres du personnel).
- Un certain nombre d'organismes pour l'égalité ne disposent pas de locaux appropriés en dehors des bâtiments officiels du gouvernement.
- Un nombre assez élevé d'organismes pour l'égalité ont des liens officiels avec des organisations non gouvernementales (ONG). Il n'est pas toujours possible de déterminer clairement s'ils conservent leur indépendance par rapport à ces ONG (par exemple, en ce qui concerne la désignation ou le licenciement de «représentants» des ONG siégeant au conseil d'administration de l'institution).
- En ce qui concerne les contacts officiels avec le gouvernement et les ONG, nous avons mis en évidence le dilemme suivant: alors que, d'une part, ces contacts peuvent nuire à l'image d'indépendance nécessaire à la réalisation de la mission de l'organisme, ils peuvent, d'autre part, être souhaitables, en ce sens qu'ils favorisent la coopération dans la lutte contre la discrimination. Dans notre étude, nous avons mis en évidence que tous les organismes en faveur de l'égalité ne respectent pas correctement cet équilibre.
- La majeure partie du personnel ainsi qu'un nombre assez important de membres du conseil d'administration ou de directeurs de ces organismes ont un statut de fonctionnaire, ce qui — dans certains cas — peut impliquer qu'ils sont, d'une manière ou d'une autre, tenus de suivre les instructions gouvernementales.
- Dans un nombre considérable de cas, la situation de ces organismes pour l'égalité, en ce qui concerne leur budget et leur responsabilité financière, manque de clarté et de transparence.
- S'agissant de l'exercice indépendant des compétences, nous avons constaté un manque réel de personnel ayant une formation appropriée. Cette remarque ne concerne toutefois pas l'activité d'aide aux victimes dans certains pays. Ce manque de personnel qualifié est particulièrement sensible en ce qui concerne la réalisation d'études, la publication de rapports et la formulation de recommandations. Cette situation s'explique essentiellement par un budget insuffisant pour recruter du personnel qualifié.

Sur la base de ces observations, nous estimons souhaitable d'élaborer des lignes directrices sur le fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité désignés pour exercer les compétences de l'article 13 de la directive.

Efficacité

Venons-en à présent à l'évaluation de l'efficacité des organismes pour l'égalité. Celle-ci est très difficile à mesurer. Pour évaluer l'impact réel des activités menées par ces institutions, il faudrait pouvoir procéder à un état des lieux de la situation initiale («zero-measurement», c'est-à-dire la situation avant la mise en place d'organismes pour l'égalité opérationnels) et à une étude et à une analyse approfondies de l'impact de leurs activités dans la pratique. À l'exception du Royaume-Uni, il ne semble exister aucune évaluation de ce type dans les États membres. Cela étant, nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle les recherches dans ce domaine allaient devoir se limiter à examiner et à décrire *comment* les organismes pour l'égalité fonctionnent *dans les faits*. La question a donc été reformulée — et subdivisée — de la manière suivante:

- 1) Les organismes de promotion de l'égalité disposent-ils de ressources suffisantes, en d'autres termes, disposent-ils d'un budget suffisant et d'assez de personnel qualifié pour exercer les trois compétences énumérées dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité?
- 2) Les organismes de promotion de l'égalité exercent-ils dans les faits les trois compétences décrites dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité?

L'étude a fait apparaître clairement une pénurie d'informations sur le budget des organismes pour l'égalité, de même qu'un manque de personnel. Nous ne sommes donc pas en mesure de répondre clairement à la première question.

Toutefois, des plaintes concernant le manque de fonds et de personnel (qualifié) ont souvent été formulées. Nous pourrions en déduire que, dans de telles circonstances, de nombreux organismes pour l'égalité estiment ne pas pouvoir opérer avec efficacité. À l'occasion de futurs travaux de recherche, il serait extrêmement important de demander aux directeurs ou aux conseils d'administration de ces organismes ce qu'ils qualifieraient de «niveau suffisant», en termes de financement et de personnel, pour produire un certain impact dans la lutte contre la discrimination. À cette fin, il serait particulièrement utile de disposer d'une série de lignes directrices sur l'obligation de rendre compte des organismes pour l'égalité ou des instituts de recherche externes.

Répondre à la seconde question n'a guère été plus facile. Ici aussi, nous ne disposons d'aucun critère précis pour évaluer si c'est oui ou non le cas. À la lumière de l'objectif de la directive, nous avons examiné si nous pouvions conclure, dans le cas où aucune activité ou presque n'était mise en œuvre, qu'un État membre ne respecte pas la directive, alors qu'il a officiellement désigné une institution donnée comme organisme pour l'égalité. L'étude actuelle ne permet toutefois pas de tirer une telle conclusion.

Les résultats de notre enquête ont fait apparaître que, dans la plupart des États membres, l'aide aux victimes relève non seulement des compétences officielles d'un ou de plusieurs organismes pour l'égalité, mais que cette compétence est bien exercée par ce type d'organismes. Ceux-ci y consacrent beaucoup de leur temps et de leur énergie. Cette aide aux victimes peut revêtir des formes très variées. En ce qui concerne les autres compétences énumérées à l'article 13, la situation globale semble moins positive. Même si ces compétences figurent dans le mandat de la plupart des organismes pour l'égalité, ceux-ci ont réalisé très peu d'études sur les formes et la prévalence de la discrimination raciale et ethnique et ces questions ont fait l'objet de très peu de rapports et de recommandations.

Conclusions et recommandations

La principale conclusion que nous pouvons tirer sur la base de notre étude est qu'il est nécessaire de poursuivre la recherche et le suivi afin de déterminer clairement si les États membres ont mis correctement en œuvre l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale et si les organismes pour l'égalité qui ont été officiellement désignés pour mener à bien les missions mentionnées dans cet article opèrent de manière indépendante et efficace. Il semble n'y avoir aucun consensus à l'échelon de l'Union européenne sur la signification des termes clés de l'article 13. Les termes «aide», «études» et «rapports» ne sont pas définis et le sens exact du terme «indépendant» dans ce contexte n'est pas clair. Il n'existe dès lors aucun critère permettant de déterminer avec précision ce qu'il faut entendre par fonctionnement efficace.

En ce qui concerne l'éventail de compétences et de pouvoirs confiés aux organismes pour l'égalité, il est recommandé d'établir une distinction plus nette entre les différentes compétences qui peuvent être identifiées. Un tel inventaire des compétences pourrait permettre d'élaborer des lignes directrices concernant les compétences à intégrer dans les attributions d'un organisme pour l'égalité et celles qui doivent être confiées à des institutions distinctes.

En ce qui concerne la question de l'indépendance, la liste d'indicateurs élaborée dans le cadre de la présente étude peut servir d'outil permettant de mieux comprendre et de préciser les conditions nécessaires à la création d'organismes pour l'égalité réellement indépendants. Nous recommandons donc à la Commission européenne de développer et de peaufiner cet outil de recherche et de l'utiliser comme base pour la poursuite d'une étude approfondie sur cette question.

Quant au fonctionnement efficace, il serait aussi utile que la Commission européenne élabore des lignes directrices plus spécifiques à ce sujet. Celles-ci devraient définir le montant et le personnel minimaux à affecter à ces organismes.

Il est également souhaitable de convenir, à l'échelon de l'Union européenne, d'un format commun pour l'évaluation de l'exercice effectif des compétences clés de l'article 13.

Helen | 1999

Chapitre I

Introduction

La lutte contre la discrimination raciale et ethnique occupe une place centrale dans l'agenda de l'Union européenne. Afin d'accroître l'efficacité de ses mesures législatives, l'UE a demandé à tous les États membres: de mettre en place des «organismes» pour aider les victimes d'une discrimination raciale et ethnique; de conduire des études sur les formes de discrimination et la prévalence de ce phénomène; de publier des rapports; de formuler des recommandations. Cette obligation est inscrite à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale (directive 2000/43/CE):

«1. Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

2. Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence:

- sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure de discrimination,
- de conduire des études indépendantes concernant les discriminations,
- de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations.»

Le présent rapport est le fruit d'une étude visant à déterminer dans quelle mesure les États membres de l'UE avaient mis en œuvre la disposition précitée à la fin de 2005 ⁽¹⁾. L'étude cherche à savoir si les États membres ont effectivement désigné ces institutions et entend apporter sa contribution à l'évaluation de l'indépendance et de l'efficacité de ces organismes pour l'égalité ⁽²⁾.

Rikki Holtmaat a réalisé cette étude dans le cadre des travaux du *réseau d'experts juridiques spécialisés dans la lutte contre les discriminations*. Ce réseau de spécialistes a été mis en place et est financé au titre du programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination. Le conseil scientifique de ce réseau a élaboré, en consultation avec la Commission européenne, une méthodologie de recherche appropriée. Les membres du réseau ont fourni les informations nécessaires en répondant à un questionnaire détaillé portant sur l'existence, l'indépendance et l'efficacité de l'organisme ou des organismes pour l'égalité de traitement mis en place dans leur pays.

La présente étude thématique se compose de trois grandes parties: la première examine l'existence, les compétences et la structure des organismes désignés dans les États membres; les auteurs s'interrogent ensuite sur leur caractère réellement indépendant; enfin, ils s'interrogent sur leur efficacité. Le rapport suit ce schéma de réflexion. Pour commencer, le chapitre suivant propose une brève introduction et examine, d'une manière assez générale, le rôle des organismes pour l'égalité dans la lutte contre la discrimination.

⁽¹⁾ La présente étude ne porte que sur les organismes *officiellement désignés* par les gouvernements des États membres comme étant les institutions par l'intermédiaire desquelles ils ont mis en œuvre l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale. Comme ce rapport ne couvre que les organismes désignés, les différents types d'institutions pouvant, théoriquement ou dans la pratique, jouer un rôle similaire dans l'aide aux victimes ou dans le domaine de la recherche par exemple, mais n'ayant pas été officiellement désignés, n'ont pas été inclus dans notre travail de recherche (à l'exception toutefois du *Tribunal pour l'égalité* en Irlande, mentionné au chapitre III, dans le texte des notes 18 et 19 de bas de page). Aucune attention particulière n'a donc été accordée à l'obligation des États membres — aux termes de l'article 8 bis de la directive 2002/73/CE — de désigner des organismes de promotion de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes. Toutefois, la majorité des organismes de promotion de l'égalité qui existent dans les États membres couvrent d'autres motifs de discrimination que la race et l'origine ethnique. Pour une brève description des 21 organismes de promotion de l'égalité de traitement des États membres du Conseil de l'Europe, veuillez consulter le récent document de la ECRI, «Exemples de bonnes pratiques — Organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national», ECRI, Strasbourg, janvier 2006; disponible à l'adresse: http://www.coe.int/T/F/Droits_de_l'Homme/Ecri/4-Publications/

⁽²⁾ Dans la directive, ces instituts sont désignés sous les termes «organisme ou organismes». Dans le présent rapport, nous utiliserons donc le terme «organismes pour l'égalité». D'autres termes recouvrent plus ou moins les mêmes attributions, parmi lesquels «organes spécialisés» ou «organes indépendants».

Nous remercions tous les experts du réseau ainsi que son conseil scientifique pour leurs informations, précieuses et très détaillées, ainsi que pour leur soutien à la préparation du présent rapport. Nous tenons à remercier également toutes les autres personnes qui ont aidé le réseau à recueillir les informations nécessaires.

Le texte du présent rapport a été finalisé en mars 2006.

Daan | 1999

Chapitre II

Rôle des organismes pour l'égalité dans la lutte
contre la discrimination raciale et ethnique;
objectif et structure de l'étude

1. Le rôle des organismes pour l'égalité de traitement dans la lutte contre la discrimination ethnique et raciale

La discrimination raciale et ethnique est un phénomène social complexe et persistant. Elle peut prendre plusieurs formes, allant des agressions physiques aux discours de haine raciale, des lois ségrégationnistes ⁽³⁾ à l'exclusion silencieuse de certaines activités sociales et culturelles dont sont victimes certains groupes, de la sélection de clients par code postal au refus d'embaucher des travailleurs d'une certaine origine ethnique. Parfois, certains traitements irrespectueux et l'exclusion fondée sur la race se manifestent au grand jour par des incidents douloureux et préjudiciables pour la personne qui en est victime. Dans d'autres cas, le harcèlement et l'exclusion prennent des formes masquées et représentent un phénomène structurel. C'est le cas dans certains pays, par exemple, où les forces de police réagissent à l'afflux dans leurs rangs de personnes issues de différentes origines ethniques ⁽⁴⁾. Dans tous les cas, la discrimination aboutit, pour des raisons d'appartenance à une race ou à une origine ethnique, à un traitement indigne et irrespectueux des victimes, qui se voient ainsi refuser la jouissance de leurs droits humains ⁽⁵⁾. Lutter contre ce fléau social exige les efforts conjoints des législateurs, des responsables de l'élaboration des politiques, du pouvoir judiciaire, des partenaires sociaux, des instituts d'enseignement, des médias, des organisations non gouvernementales et des instituts spécialisés dans la lutte contre la discrimination. Dans le présent rapport, nous nous concentrerons sur le rôle de ces «organes indépendants», encore appelés «organes spécialisés» ou «organismes de promotion de l'égalité de traitement» ⁽⁶⁾.

Dans le préambule de la directive relative à l'égalité raciale, le législateur européen a estimé que «[la] protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique serait elle-même renforcée par l'existence d'un ou de plusieurs organismes dans chaque État membre ayant compétence pour analyser les problèmes en cause, étudier les solutions possibles et apporter une assistance concrète aux victimes» (considérant 24 du préambule).

Selon Niessen et Cormack, les instituts spécialisés dans l'antidiscrimination (ou les organismes de promotion de l'égalité de traitement pour respecter la terminologie de la directive) «[...] sont extrêmement importants pour la mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire applicable à tous les motifs: ils jouent un rôle important dans l'aide aux victimes de la discrimination, peuvent conseiller les gouvernements et autres organismes publics et privés sur la façon d'œuvrer en faveur de l'égalité, fournir aux parties prenantes et au grand public des informations sur les droits à la non-discrimination et réaliser des études et des travaux de recherche spécialisés dans le domaine de la discrimination et sur les approches pour l'éradiquer» ⁽⁷⁾.

⁽³⁾ Le mouvement des droits civils aux États-Unis et l'abolition de l'apartheid en Afrique du Sud ont relégué cette forme de discrimination d'État dans les oubliettes de l'histoire.

⁽⁴⁾ Voir, par exemple, The Commission for Racial Equality, *The Police Service in England and Wales: Final report of a formal investigation by the Commission for Racial Equality*, CRE, Londres, 2005; disponible à l'adresse: http://www.cre.gov.uk/policefi_final.pdf

⁽⁵⁾ La Convention internationale des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (CERD) définit en ces termes la discrimination raciale (article 1): «L'expression "discrimination raciale" vise toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.»

⁽⁶⁾ Il n'existe pas de terminologie uniforme pour toute l'Europe. Dans la présente étude, nous les désignerons sous le terme d'«organisme(s) pour l'égalité».

⁽⁷⁾ Niessen, J, et Cormack, J., «National specialised equality bodies in the wake of the EC antidiscrimination Directives», dans: Cormack, J. (ed.), *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation*, 2004, p. 21.

2. Obligations et recommandations internationales

En intégrant l'article 13 dans la directive relative à l'égalité raciale, l'Union européenne a agi en conformité avec les recommandations internationales en la matière.

Dans le contexte européen, la *recommandation de politique générale n° 2*, publiée par la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, revêt une importance majeure ⁽⁸⁾. L'ECRI recommande aux gouvernements d'examiner la possibilité de mettre sur pied un organe indépendant spécialisé dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. Elle est persuadée que ces organes spécialisés «[...] peuvent contribuer au niveau national, par des actions concrètes à différents niveaux, à renforcer l'efficacité de l'ensemble des mesures prises en ce domaine et à fournir des avis et des informations aux autorités nationales». L'annexe à cette recommandation de l'ECRI décrit des principes de base concernant le mandat, les compétences, le fonctionnement et l'indépendance de ces organismes ⁽⁹⁾.

À l'échelon des Nations unies, il a également été recommandé que les États mettent en place des commissions des droits de l'homme, susceptibles de jouer un rôle dans la surveillance et la mise en œuvre des normes universelles en matière de droits de l'homme, y compris le droit à ne pas faire l'objet de discriminations. En 1992, la Commission des droits de l'homme des Nations unies a publié les *principes de Paris*, qui énumèrent des principes de base portant sur le statut, les pouvoirs et le fonctionnement des institutions nationales des droits de l'homme. Ces principes ont été adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies en décembre 1993 ⁽¹⁰⁾. Ces recommandations adoptées à l'échelon planétaire soulignent l'importance accordée par les organisations internationales à l'existence d'organismes pour l'égalité indépendants et efficaces.

S'il souligne le caractère indépendant des activités de ces organismes, l'article 13 de la directive ne spécifie pas leur mode d'opération. Ces documents internationaux, même s'ils n'intègrent que des recommandations juridiques non contraignantes («soft law»), peuvent offrir des pistes importantes et favoriser ainsi une mise en œuvre correcte du droit communautaire. La *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI et les principes de Paris* recommandent d'ailleurs que les pays utilisent plusieurs de leurs principes de base au moment de mettre en place ces organes spécialisés. Retenons par exemple plusieurs principes directeurs sur l'indépendance ou l'obligation de rendre compte.

Très brièvement, voici les principaux prérequis pour un fonctionnement indépendant et efficace des institutions pour la protection et la promotion des droits de l'homme mentionnés dans les *principes de Paris*:

- L'indépendance de l'organisme doit être garantie par un cadre constitutionnel ou législatif.
- L'organisme doit être autonome vis-à-vis du gouvernement.
- L'organisme doit se fonder sur le pluralisme, y compris le pluralisme de sa composition.
- L'organisme doit avoir un mandat étendu.
- L'organisme doit avoir des pouvoirs d'investigation appropriés.
- L'organisme doit être doté de ressources suffisantes.

La *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI* et les *principes de Paris* ont inspiré de nombreuses questions figurant dans le questionnaire envoyé aux membres du réseau. Ce questionnaire a servi de base initiale à notre

⁽⁸⁾ La recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI peut être consultée à l'adresse: http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/ecri/1-ecri/3-th%20mes_g%20n%20raux/1-recommandations_de_politique_g%20n%20rale/recommandation_n2/Rec02fr.pdf

⁽⁹⁾ Par exemple, chapitre C, «Fonctions et responsabilités des organes spécialisés», principe 5, «Indépendance et responsabilité».

⁽¹⁰⁾ Résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme; résolution A/RES/48/143 de l'Assemblée générale. Les principes de Paris figurent à l'adresse: [http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument)

rapport thématique. Une liste d'indicateurs de l'indépendance, élaborés à partir de ces documents, est présentée dans l'introduction du chapitre IV du présent rapport.

3. Analyse complémentaire du rôle et du fonctionnement des organismes pour l'égalité

L'article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale stipule que les organismes de promotion de l'égalité doivent jouer un rôle dans au moins trois domaines:

- 1) ils doivent apporter aux personnes victimes d'une discrimination une «aide indépendante pour engager une procédure de discrimination»;
- 2) ils doivent conduire des «études indépendantes concernant les discriminations»;
- 3) ils doivent publier des «rapports indépendants» et émettre des «recommandations» sur toutes les questions liées à ces discriminations ⁽¹¹⁾.

La directive ne spécifie pas ce qu'implique exactement une «aide aux victimes», pas plus qu'elle ne précise les types d'«études» à réaliser et les destinataires des rapports et des recommandations. Elle ne spécifie pas davantage les conditions qui doivent être remplies pour que soit respecté le critère d'exercice indépendant de ces diverses activités. Un des objectifs de cette étude thématique est d'évaluer si, et comment, les États membres garantissent le fonctionnement indépendant de ces organismes pour l'égalité. Le deuxième objectif est de déterminer si ces organismes ont effectivement contribué à l'objectif d'éradication de la discrimination raciale et ethnique.

La directive relative à l'égalité raciale est entrée en vigueur le 19 juillet 2003. Aujourd'hui, c'est-à-dire plus de deux ans et demi plus tard, les États membres de l'Union européenne voient se développer un large éventail de pratiques concernant le fonctionnement de ces organismes pour l'égalité. Une étude commandée par la Commission européenne a permis de dresser un premier inventaire des organismes remplissant la fonction d'organismes de lutte contre la discrimination ou susceptibles de la remplir ⁽¹²⁾. Les rapports nationaux préparés au début de 2005 par les membres du réseau d'experts spécialisés dans la lutte contre les discriminations proposaient déjà une brève description des organismes désignés officiellement ⁽¹³⁾. Le réseau d'experts spécialisés dans les questions d'égalité entre les femmes et les hommes a également préparé un rapport sur les organismes pour l'égalité entre les femmes et les hommes ⁽¹⁴⁾. Ces études et rapports montrent que la plupart des États membres ont à présent désigné officiellement une ou plusieurs institutions en tant qu'organisme(s) pour l'égalité aux termes de l'article 13. Toutefois, une première étude superficielle des pratiques adoptées fait apparaître l'existence de différences considérables en termes de mandat, de pouvoirs, de compétences, de statut, de personnel, etc., entre ces organismes. La Commission européenne a donc demandé au réseau d'experts juridiques en matière de discriminations de conduire cette étude thématique plus détaillée.

⁽¹¹⁾ Au chapitre III, point 5.1, le lecteur remarquera que la signification des termes «aide», «études» et «rapports et recommandations» fait l'objet d'interprétations très diverses.

⁽¹²⁾ Rapport de PLS Rambøll Management, achevé en mai 2002 (voir bibliographie). Pour les récents développements dans la mise en place de ces organismes, voir Niessen, J., et Cormack, J., *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation*, rapport de la septième réunion d'experts du projet «Strengthening the cooperation between specialised bodies», organisée par la Commission de l'égalité pour l'Irlande du Nord, Belfast, 17-18 juin 2004.

⁽¹³⁾ Voir: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/policy/aneval/legnet_fr.htm ou <http://www.migpolgroup.com/documents/3169.html>

⁽¹⁴⁾ Groupe d'experts juridiques de la Commission sur l'application du droit communautaire en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, «Rapport sur les organismes pour l'égalité entre les hommes et les femmes», octobre 2004; disponible sur: http://www.bifrost.is/kennarar/Files/Skra_0007969.doc

4. Objectif de l'étude et questionnaire de recherche

La présente étude a pour objet d'examiner dans quelle mesure et de quelle façon l'article 13 de la directive 2000/43/CE a été mis en œuvre par les États membres ayant officiellement chargé un ou plusieurs organismes d'assurer les activités mentionnées dans cette disposition. Cette question générale a été subdivisée en trois sous-objectifs:

- i) fournir des informations plus détaillées sur l'existence des organismes pour l'égalité: quels sont leurs nom, compétences, budget, personnel, etc.;
- ii) déterminer si les organismes pour l'égalité désignés sont en mesure d'exercer leurs compétences *de manière indépendante*;
- iii) examiner si leur travail est *efficace*.

En ce qui concerne les deuxième et troisième sous-objectifs, les questions suivantes ont été formulées aux fins de la recherche:

- 1) Les organismes pour l'égalité désignés dans les 25 États membres de l'UE fonctionnent-ils de manière *indépendante*?
- 2) Les organismes pour l'égalité désignés dans les 25 États membres de l'UE fonctionnent-ils de manière *efficace*?

L'expression «fonctionnement indépendant» qui apparaît dans la première question de recherche se prête à deux interprétations. Elle peut signifier:

- a) que ces organismes ont un statut d'indépendance garanti et qu'ils sont dès lors (théoriquement) en mesure d'opérer de manière indépendante;
- b) qu'ils peuvent exercer de manière indépendante leurs compétences clés, dans les faits, indépendamment d'un éventuel statut officiel d'indépendance.

L'article 13 de la directive ne parle pas d'«organismes indépendants» en tant que tels, mais bien d'«aide indépendante aux victimes, etc.». Il faut donc retenir très certainement l'interprétation reprise sous b). Toutefois, nous avons choisi de nous intéresser également à l'interprétation reprise sous a), étant donné que le statut d'indépendance intervient également lorsqu'il faut déterminer si des activités spécifiques seront réalisées de manière indépendante. En vue d'évaluer le degré d'indépendance des organismes pour l'égalité par rapport aux exigences légales en la matière, nous avons commencé par dresser un inventaire de ces exigences. Celles-ci seront présentées dans l'introduction du chapitre IV du présent rapport.

En ce qui concerne le troisième sous-objectif, la directive semble ne pas fournir d'indications spécifiques sur les approches permettant d'évaluer l'efficacité des organismes pour l'égalité. Nous en avons dès lors conclu que, sur ce point, notre travail de recherche se limiterait à examiner comment fonctionnent les organismes pour l'égalité *dans les faits*. Nous concevons que l'efficacité reste très difficile à évaluer, malgré cette restriction ⁽¹⁵⁾. C'est pour cette raison que nous avons décidé de nous concentrer sur les deux questions de recherche suivantes:

- Les organismes de promotion de l'égalité disposent-ils de ressources suffisantes, en d'autres termes, disposent-ils d'un budget suffisant et d'assez de personnel qualifié pour exercer les trois compétences énumérées dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité?
- Les organismes de promotion de l'égalité exercent-ils dans les faits les trois compétences décrites dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité?

⁽¹⁵⁾ Voir l'introduction du chapitre V.

L'expression «niveau minimal de cohérence et de qualité» utilisée dans ces questions a été interprétée à la lumière de l'objectif de la directive, qui consiste à contribuer à la lutte contre la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique ⁽¹⁶⁾. C'est sur cette base qu'un questionnaire détaillé a été préparé. Celui-ci comprend une partie empirique et deux parties distinctes sur l'indépendance et l'efficacité. Les experts du réseau ont fourni des informations sur la situation dans leur pays en décembre 2005, lorsque celles-ci étaient disponibles. Le présent rapport repose sur les résultats de ce questionnaire. Les informations fournies après le 31 décembre n'ont pas été incluses dans le rapport.

5. La structure du rapport

Les résultats sont présentés selon la structure en trois parties décrites ci-dessus. Nous avons évité de présenter et de comparer la situation dans chaque État membre de manière détaillée. De telles comparaisons auraient nui à la lisibilité du rapport et n'auraient que peu contribué à une meilleure compréhension des approches. Nous avons dès lors décidé de nous limiter à une brève présentation des principales données relatives aux organismes pour l'égalité, que nous vous proposons au chapitre III. Celles-ci sont complétées par une annexe dans laquelle les résultats de la première partie du questionnaire sont présentés sous la forme d'un tableau. En ce qui concerne la question de l'indépendance et de l'efficacité de ces organismes, nous avons choisi un certain nombre de thèmes connexes, avant de procéder à une analyse générale. La présentation que vous trouverez aux chapitres IV et V vise à clarifier les conditions nécessaires, dans la pratique, pour un fonctionnement efficace et indépendant des organismes pour l'égalité ainsi que les obstacles à ce bon fonctionnement. Ces questions seront illustrées par une série de bonnes pratiques et par des pratiques un peu plus discutables. Le chapitre VI clôture le rapport sur quelques remarques générales relatives au fonctionnement des organismes pour l'égalité dans les États membres. Ces généralités sont suivies d'une série de recommandations relatives à la politique future de la Commission, y compris sa politique de recherche sur cet aspect particulier.

⁽¹⁶⁾ Voir l'introduction du chapitre V.

Chapitre III

Les organismes de promotion de l'égalité de traitement dans l'UE

Hanne | 1999

1. Introduction

La plupart des États membres ont mis en œuvre l'article 13 de la directive relative à l'égalité raciale de deux façons, soit en chargeant une institution existante d'exercer les compétences mentionnées à cet article, soit en créant à cette fin un nouvel organisme. Il est difficile de suivre ces évolutions, étant donné la vitesse à laquelle les changements se produisent. Dans ce chapitre, nous présenterons les informations qui ont été recueillies grâce au questionnaire détaillé envoyé à chacun des 25 membres du réseau d'experts juridiques spécialisés dans la lutte contre les discriminations. En nous appuyant sur les résultats de ce questionnaire, nous allons tenter de préciser le nombre d'organismes de ce type mis en place en décembre 2005 et de décrire leur mission, leur portée (nationale, régionale ou provinciale), l'importance de leur budget, leur mode de financement et leurs effectifs. Il s'agit d'une description générale et comparative. Vous trouverez de plus amples informations sur la situation dans chaque pays dans les tableaux de l'annexe.

2. Nombre et forme d'organismes pour l'égalité

Remarquons, pour commencer, que les États membres ne sont pas toujours très clairs quant à la façon dont ils ont désigné une ou des institutions pour assumer les compétences décrites à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale. La date de création n'est pas davantage précisée. Seulement neuf organismes pour l'égalité ont été créés sur la base d'un document juridique particulier les désignant officiellement comme organisme de l'égalité aux termes de l'article 13. En **Belgique**, aux **Pays-Bas**, en **Suède** et au **Royaume-Uni**, par exemple, la désignation des organismes de l'article 13 repose sur une déclaration ministérielle ou une lettre du gouvernement au parlement. Dans certains cas, un décret ministériel ou l'une ou l'autre forme de recommandation non contraignante («soft law») ont été mis en évidence. Il peut donc y avoir parfois une certaine confusion, comme c'est le cas en **Irlande**: selon le site internet de la Commission ⁽¹⁷⁾, l'*Autorité pour l'égalité (Equality Authority)* est le seul organisme pour l'égalité d'Irlande, alors que selon certains experts, le *Tribunal pour l'égalité (Equality Tribunal)* peut également être considéré comme une institution de ce type ⁽¹⁸⁾. Cette situation témoigne d'un manque de clarté quant à la définition de l'organisme de promotion de l'égalité ⁽¹⁹⁾.

Selon les rapports fournis par les experts du réseau, 28 organismes pour l'égalité désignés officiellement étaient opérationnels dans les États membres de l'Union européenne en décembre 2005. Deux autres institutions avaient été désignées, mais elles ne fonctionnaient pas encore ⁽²⁰⁾. Cinq pays n'avaient pas encore mis en place une institution de ce type ⁽²¹⁾. Il apparaît donc que ces pays violent la disposition de la directive demandant la création d'une institution de ce type. Huit pays comptent par contre plusieurs organismes pour l'égalité.

⁽¹⁷⁾ Voir: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/rights/neb_fr.htm

⁽¹⁸⁾ Pour les besoins du présent rapport, nous avons décidé de faire figurer le *Tribunal pour l'égalité* dans la liste des organismes de promotion de l'égalité de traitement.

⁽¹⁹⁾ Dans le cas de l'Irlande, nous avons décidé d'inclure cette deuxième institution dans notre travail de recherche, en dépit de ce point d'interrogation.

⁽²⁰⁾ En **Espagne**, le gouvernement a adopté une loi établissant un organisme pour l'égalité, mais cette loi n'est pas encore entrée en vigueur. Il en va de même pour le *Médiateur en charge de la discrimination pour les Îles Åland* en **Finlande**. Cela nous amène à un total de 30 organismes désignés officiellement. Ces 30 institutions seront décrites dans les pages qui suivent.

⁽²¹⁾ Au **Luxembourg** et en **République tchèque**, une loi établissant une institution de ce type a été proposée, mais n'a pas encore été adoptée. L'**Allemagne** et **Malte** n'ont pas d'organisme pour l'égalité ni même de loi (promulguée) proposant d'en établir un. En **Allemagne**, une proposition de loi sur l'égalité de traitement prévoyant la création d'un *Antidiskriminierungsstelle* avait été introduite, mais elle a été retirée par le nouveau gouvernement de coalition, formé en 2005 et réunissant démocrates chrétiens et sociaux-démocrates. Nul ne peut encore dire si une nouvelle proposition de loi inclura la création d'un organisme pour l'égalité. À **Malte**, une proposition de loi est actuellement examinée par le bureau du procureur général. Cette proposition de loi n'a toutefois pas encore été publiée et son contenu n'est donc pas connu. En **Pologne**, le gouvernement a d'abord désigné le *Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes*. Le nouveau gouvernement avait déjà aboli l'institution avant même que ce *Plénipotentiaire* puisse démarrer ses activités dans le domaine de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ces compétences sont désormais assumées par une unité spécialisée du ministère de l'emploi. Veuillez noter que le Médiateur peut intervenir pour défendre les droits constitutionnels des citoyens (y compris leurs droits à ne pas être victimes d'une discrimination).

Dans les pages qui suivent, nous ne nous pencherons que sur les pays ayant un organisme pour l'égalité opérationnel, à l'exception de l'**Espagne** et de la **Finlande**, pays où une loi a bien été adoptée mais où cet organisme n'est pas encore opérationnel ⁽²²⁾. Sur ces 30 organismes pour l'égalité, 11 sont des institutions nouvellement créées et 19 sont des institutions existantes. Certaines d'entre elles existent déjà depuis de nombreuses années. C'est le cas de la *Commission pour l'égalité raciale* (*Commission for Racial Equality*), créée en 1976 au **Royaume-Uni**. Presque tous les organismes (27) travaillent à l'échelon national. Deux organismes opèrent à l'échelon provincial (en **Finlande** et en **Autriche**) tandis qu'un seul organisme est actif à l'échelon régional (Irlande du Nord, **Royaume-Uni**).

En ce qui concerne la forme que peuvent revêtir ces organismes pour l'égalité, leur nom même laisse déjà supposer que leur structure organisationnelle peut être fort différente, celle-ci correspondant sans doute plus ou moins à leur mission et à leurs compétences (voir tableaux à l'annexe). Nous trouvons ainsi des médiateurs, des commissions ou comités, des conseils, des hautes autorités, des hauts-commissaires ou encore des instituts des droits de l'homme. La liste comprend également un avocat, un centre et un tribunal. L'organisme pour l'égalité fait souvent partie d'une institution plus importante (par exemple, un institut des droits de l'homme ou un bureau du médiateur). Dans ce cas, il est souvent difficile de déterminer avec précision le mandat de l'organisme et dans quelle mesure les compétences mentionnées à l'article 13 sont effectivement exercées ⁽²³⁾.

L'article 13 laisse aux États membres la liberté de déterminer s'ils vont confier la promotion de l'égalité de traitement à un organisme spécialisé ou à une agence investie d'une mission plus générale (par exemple, les droits de l'homme). Niessen et Cormack ont déjà constaté que les organismes pour l'égalité dont le mandat se concentre spécifiquement sur l'égalité sont plus nombreux que les organismes intégrés dans une agence investie d'une mission plus générale ⁽²⁴⁾. Il convient d'approfondir les recherches afin de déterminer clairement si la forme spécifique des institutions et leur éventuelle intégration au sein d'une autre agence affecte leur indépendance et leur efficacité en ce qui concerne leur contribution à la réalisation des objectifs fixés par la directive (voir également le chapitre IV, point 2.4, et le chapitre V, point 2.2).

3. Les motifs de discrimination couverts et le champ d'application

Jusqu'à présent, la législation antidiscriminatoire européenne exige uniquement la création d'organismes de promotion de l'égalité raciale et de l'égalité entre les femmes et les hommes. Toutefois, de nombreux pays ont mis en place des commissions des droits de l'homme ou d'autres organismes spécialisés dans la lutte contre d'autres motifs de discrimination. En Europe, les spécialistes se sont longtemps demandé s'il serait plus efficace d'établir des organismes pour l'égalité spécialisés et distincts pour chaque type de discrimination ou s'il fallait, au contraire, mettre sur pied un seul et unique organisme national compétent pour plusieurs motifs de discrimination ⁽²⁵⁾. En fait, la plupart des organismes pour l'égalité désignés pour exercer les compétences énumérées à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale couvrent plusieurs motifs de discrimination ⁽²⁶⁾. Quatre organismes seulement ont un

⁽²²⁾ En Finlande, un organisme pour l'égalité est déjà opérationnel. Un deuxième a été adopté mais il n'est pas encore opérationnel. Nous avons décidé de ne pas inclure dans notre liste la République tchèque et le Luxembourg, car dans ces deux pays, la situation pourrait encore se modifier au cours de la procédure législative. Pour la même raison, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme [«The Commission for Equality and Human Rights» (CEHR)] qui a été proposée pour le Royaume-Uni n'a pas été intégrée dans notre description.

⁽²³⁾ Nous reviendrons sur ce point au chapitre V, lorsque nous examinerons l'efficacité des organismes pour l'égalité.

⁽²⁴⁾ Niessen et Cormack, 2004, op. cit., p. 25.

⁽²⁵⁾ Voir le rapport de la conférence qui s'est tenue à Belfast en 2004 intitulé *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation* (références complètes dans la bibliographie).

⁽²⁶⁾ Il s'agit de la *Commission des plaintes pour l'égalité raciale* au **Danemark**, du *Médiateur pour les minorités* en **Finlande**, de l'*Office national contre les discriminations raciales* en **Italie** et du *Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement pour tous sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique* en **Espagne**. Niessen et Cormack, 2004, p. 26, ont répertorié sept «organismes uniques» dans le domaine de l'égalité raciale. Ces auteurs mentionnent également la *Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale* au **Portugal** et la *Commission pour l'égalité raciale britannique*. Ces commissions couvrent aussi la discrimination fondée sur la nationalité. Il en va de même pour la **Suède**, où la religion et les autres convictions font également partie des attributions du *Médiateur contre la discrimination ethnique*.

mandat limité aux problèmes liés à la discrimination raciale et ethnique. Les autres organismes ont tous un mandat plus étendu. Dans le cas de **Chypre**, l'organisme pour l'égalité est en charge de plusieurs motifs de discrimination en rapport avec l'origine nationale ou ethnique ⁽²⁷⁾. Certains organismes pour l'égalité couvrent un ou plusieurs motifs de discrimination mentionnés dans la directive-cadre (à savoir la religion et les convictions, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle); l'égalité entre les femmes et les hommes est parfois également incluse. Certains organismes ont un mandat encore plus étendu. La liste des attributions du Centre **belge** est particulièrement longue puisqu'elle couvre le sexe, la race, la couleur, la descendance, l'origine ethnique ou nationale, les convictions philosophiques ou religieuses, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge, la fortune, la naissance, l'état de fortune actuel ou futur, le handicap ou une caractéristique physique. Il convient également de souligner que le *Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* détient également certaines compétences qui ne sont pas en rapport avec la lutte contre la discrimination au *sens strict*, parmi lesquelles les activités en rapport avec la traite des êtres humains, la protection des droits des étrangers et la lutte contre la pauvreté. En **Estonie** et en **Hongrie**, la liste des attributions de l'organisme pour l'égalité est également très longue, d'autant qu'elle se termine respectivement en ces termes: «autres motifs spécifiés par la loi» et «toute autre situation, attribution ou condition d'une personne ou d'un groupe». Ces formulations ouvertes élargissent le champ d'activités de l'organisme pour l'égalité. D'autres travaux de recherche doivent être menés pour évaluer l'impact de ces mandats étendus sur l'efficacité des organismes pour l'égalité.

Sur les 30 organismes pour l'égalité officiellement désignés, 26 ont un champ d'application plus étendu que celui prévu par la directive et couvrent donc un plus grand nombre de motifs de discrimination. Dans le questionnaire, nous avons demandé si les compétences exercées par ces 26 organismes dans le domaine de la discrimination raciale et ethnique différaient de l'une ou l'autre façon des compétences qui leur étaient confiées pour ces autres motifs de discrimination ⁽²⁸⁾. Dans une petite minorité de cas, il semble que cela soit le cas ⁽²⁹⁾. Cette situation peut se révéler problématique, étant donné qu'elle peut induire une certaine confusion quant aux compétences de l'organisme dans un cas de discrimination multiple. Étant donné que les critères en matière d'égalité de traitement et de non-discrimination sont parfois établis par des lois différentes, les organismes traitant de plusieurs motifs de discrimination risquent d'être confrontés au problème suivant: devoir appliquer des critères qui diffèrent en fonction du motif de discrimination. Cette situation peut également déboucher sur une hiérarchisation des motifs de discrimination, où un type de discrimination risquerait d'être mieux protégé qu'un autre ⁽³⁰⁾. Toutefois, dans le cadre de cette recherche, nous n'avons pas eu l'occasion d'examiner en quoi l'existence d'un large éventail de compétences peut affecter le travail des organismes pour l'égalité. Nous recommandons dès lors la réalisation d'études complémentaires sur ce point.

L'article 3 définit le champ d'application matériel de la directive sur l'égalité raciale. Celle-ci énumère donc une série de domaines dans lesquels la discrimination est interdite. Il nous a semblé intéressant de déterminer si les organismes pour l'égalité ont compétence dans les domaines décrits par la directive, ou si leur mandat est en réalité plus limité ou plus étendu. Sur les 30 organismes de promotion de l'égalité de traitement existants, 8 seulement ont un champ de compétences exactement identique à celui décrit dans la directive sur l'égalité raciale. Dix organismes ou institutions ne couvrent pas tous les domaines inclus dans le champ d'application de la directive. Ces omissions concernent l'affiliation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs, la formation professionnelle et la protection sociale, y compris les avantages sociaux.

⁽²⁷⁾ À Chypre, le *Médiateur* est compétent pour les cas de discrimination fondée sur la race, la communauté, la langue, la couleur, la religion ou toute autre croyance, ainsi que l'origine nationale ou ethnique.

⁽²⁸⁾ Il s'agit d'«organismes uniques», voir la discussion entre partisans de la création d'un organisme unique compétent pour tous les motifs de discrimination et les partisans de la création d'organismes spécifiques pour chaque type de discrimination, qui aboutirait à des organismes multiples dans un pays déterminé.

⁽²⁹⁾ C'est le cas en **Autriche** (pour ses trois organismes pour l'égalité), en **Belgique**, en **Irlande** (pour son *Tribunal pour l'égalité*) et au **Royaume-Uni** [*Commission de l'égalité pour l'Irlande du Nord (ECNI)*].

⁽³⁰⁾ Voir également Niessen et Cormack, 2004, p. 27. Au **Royaume-Uni** comme aux **Pays-Bas**, de nouvelles propositions de loi ont été présentées. Elles visent à rationaliser ou à «intégrer» les lois antidiscrimination. L'objectif ultime est de rationaliser les compétences des organismes pour l'égalité qui jouent un rôle important dans la mise en œuvre de ces lois.

Dans certains pays (**Autriche** et **Grèce**) qui comptent plusieurs organismes pour l'égalité, cette lacune est compensée par l'existence d'un ou de plusieurs autres organismes couvrant les domaines négligés. Ce n'est toutefois pas le cas en **Belgique**, en **Finlande** et en **Lituanie**. Sur ce point, il est donc possible que la directive n'ait pas encore été totalement mise en œuvre dans ces pays. Douze organismes pour l'égalité ont une mission plus large que celle indiquée dans la directive (allant dans certains cas jusqu'à couvrir toutes les violations des droits de l'homme dans tous les aspects sociaux, culturels et économiques de la vie).

4. Budget et personnel

Dans de très nombreux cas, nous n'avons pu obtenir d'informations sur le budget de ces organismes. Nous avons surtout eu du mal à avoir des précisions quant à la ventilation des dépenses entre les diverses activités. Dans un certain nombre de cas, l'organisme pour l'égalité ne dispose pas d'un budget distinct. Ses activités sont alors financées par un ministère ou un autre département ministériel, en fonction de ses besoins. Les réponses obtenues allaient ainsi de «aucune information disponible» à des dépenses totales avoisinant les 50 millions d'euros pour le **Royaume-Uni**. Il est particulièrement difficile de procéder à des comparaisons entre les pays pour déterminer le gouvernement qui consacre le plus d'argent — ou le moins d'argent — à la lutte contre la discrimination raciale car 1 000 euros permettent de «faire plus» dans certains pays que dans d'autres, notamment en termes de personnel. En outre, certains organismes de promotion de l'égalité de traitement couvrent un bien plus grand nombre de motifs que d'autres. Dès lors, même si cet organisme semble bénéficier d'un financement plus que correct, il pourra en réalité consacrer des sommes moins importantes à la discrimination raciale qu'un organisme moins bien financé, mais qui ne traite que d'un seul motif de discrimination.

Nous avons pu nous procurer plus aisément des informations sur l'origine du financement. Dans la plupart des cas, l'organisme est financé (en partie) par un ministère ou un autre département ministériel et ce financement fait l'objet d'un poste distinct dans le budget fiscal national. Douze organismes pour l'égalité sont financés (en partie) par des sources autres que le gouvernement national. Une situation hors du commun existe en **Belgique**, où le budget du Centre est financé par les recettes de la Loterie nationale, redistribuées par le gouvernement fédéral. L'Union européenne contribue elle-même au financement des organismes de promotion de l'égalité mis en place à **Chypre**, en **Lettonie** et en **Slovaquie**. L'**Estonie** a quant à elle bénéficié d'une aide étrangère dans ce domaine.

Comme pour le budget, nous avons également eu beaucoup de mal à obtenir des informations sur les effectifs ainsi que sur le niveau d'instruction et de formation des membres du personnel. Il convient à nouveau de garder à l'esprit que le fait que l'organisme pour l'égalité couvre un ou plusieurs motifs de discrimination peut influencer la situation. En **Grèce**, l'*Institut du médiateur* emploie 178 personnes à temps plein, mais ce chiffre risque de conduire à une vision trop optimiste de la situation, étant donné qu'on ne sait pas clairement combien de personnes sont spécifiquement chargées des questions de discrimination raciale. Ici aussi, il est donc très difficile d'établir des comparaisons. Un personnel de 48 employés à temps plein et qui doit couvrir tout motif imaginable de discrimination (comme c'est le cas en **Estonie**) aura probablement une plus lourde charge de travail qu'un personnel de 3,5 employés qui a pour seule compétence la discrimination ethnique (comme c'est le cas de la *Commission des plaintes pour l'égalité raciale* au **Danemark**). À première vue, ce chiffre peut sembler très bas, surtout par rapport à l'Italie où un organisme chargé d'une seule forme de discrimination compte 18 employés. Toutefois, ces deux institutions travaillent à l'échelon national et l'Italie est bien plus peuplée que le Danemark.

Dans d'autres pays encore, aucun personnel n'est affecté à l'organisme pour l'égalité. C'est par exemple le cas en **Slovénie**, où le *Conseil du gouvernement pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement* se compose de 24 représentants de divers ministères et agences gouvernementales, d'organisations non gouvernementales et d'organismes spécialisés dans le domaine de l'égalité de traitement, qui ne sont pas rémunérés pour ce travail au sein de l'organisme pour l'égalité. Certains organismes doivent fonctionner avec un personnel très peu nombreux, par exemple en **Autriche** et au **Danemark**. À l'autre extrémité, la *Commission pour l'égalité raciale* du **Royaume-Uni**, qui a pour seule compétence la discrimination raciale et ethnique, compte 204 employés tandis que la *Commission de l'égalité pour l'Irlande du Nord* emploie pour sa part 122 autres personnes.

Dans la plupart des organismes pour l'égalité, les membres du personnel ont un contrat de fonctionnaire ou un contrat leur offrant plus ou moins les mêmes conditions d'emploi et la même protection que les fonctionnaires ⁽³¹⁾. La **Lettonie** est la seule exception à cette tendance générale: le personnel du *Bureau national des droits de l'homme* ne fait pas partie du système général de la fonction publique. Deux conséquences en découlent: d'une part, ce personnel ne fait pas partie du système de la fonction publique et, d'autre part, il ne bénéficie pas nécessairement des avantages sociaux des fonctionnaires et son salaire est probablement moins élevé. Une telle situation existe par exemple au **Portugal**, où trois membres seulement du *Haut-commissariat* ont un statut de fonctionnaire. Tous les autres membres du personnel bénéficient de conditions d'emploi plus favorables, mais d'une moins grande sécurité d'emploi. Le statut de fonctionnaire n'est toutefois pas toujours synonyme de sécurité d'emploi (et donc d'indépendance), comme l'illustre d'ailleurs la situation au **Danemark**. Dans ce pays, les conditions d'emploi du personnel de l'organisme pour l'égalité sont comparables à celles des fonctionnaires. Toutefois, au moment de la dissolution du *Conseil danois pour l'égalité ethnique*, les membres du personnel, qui étaient également fonctionnaires, ont été licenciés et aucun poste de remplacement ne leur a été proposé au sein de l'administration publique ⁽³²⁾.

D'une manière générale, nous pouvons conclure que, en ce qui concerne le budget et le personnel des organismes pour l'égalité, un manque de transparence est souvent à déplorer. Le public n'a ainsi pas accès aux informations éventuellement disponibles.

5. Les compétences et le mandat des organismes pour l'égalité

5.1. Introduction

Dans son article 13, paragraphe 2, la directive sur l'égalité raciale énumère les trois compétences que doivent exercer les organismes pour l'égalité: aider les victimes, réaliser des études et émettre des recommandations et publier des rapports. Même si ces compétences peuvent être exercées de multiples façons, nous sommes partis du principe que les termes «aide», «études» et «rapports et recommandations» revêtent la même signification. Dans le questionnaire, nous avons donc utilisé le langage (académique) normal. Toutefois, les réponses fournies par les experts nous ont fait comprendre à quel point ces termes pouvaient faire l'objet d'interprétations très différentes. Prenons l'*aide* pour exemple: pour certains experts, offrir aux victimes une aide indépendante est quelque chose d'assez différent que de recevoir et d'instruire des plaintes pour discrimination. Selon eux, le terme «instruction de plaintes» doit être réservé aux institutions dotées d'un statut judiciaire ou parajudiciaire, habilitées à rendre des jugements contraignants ou non contraignants, ou encore à rendre un avis sur des affaires (par exemple, une commission, un médiateur, une autorité ou un tribunal). Toutefois, certains experts incluaient ces activités dans la catégorie de l'aide aux victimes. Nous nous sommes aperçus également que d'autres spécialistes incluaient bien d'autres activités dans cette catégorie: par exemple, l'offre d'informations sur l'existence d'une législation antidiscriminatoire et sur la possibilité d'intenter une action en discrimination, l'aiguillage de la victime vers une organisation/institution susceptible de l'aider à déposer officiellement plainte, ou encore le fait d'aider la victime et le coupable (présumé) à parvenir à un règlement à l'amiable (médiation).

En outre, en ce qui concerne les études, nous n'avons pas pu déterminer clairement si cette catégorie d'activités couvrait uniquement les études sur la prévalence et les formes de discrimination ou s'il convenait d'y inclure les études sur l'impact de la législation antidiscriminatoire, voire des études sur l'impact du travail de l'organisme pour l'égalité lui-même ⁽³³⁾. Certains experts ont inclus dans cette catégorie les rapports sur des affaires qui ont fait l'objet d'une instruction ayant mis en évidence une discrimination ⁽³⁴⁾. Dans certains pays, comme en **Suède**, une

⁽³¹⁾ Cette question n'est pas sans rapport avec le fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité. Nous y reviendrons au chapitre suivant.

⁽³²⁾ Ce Conseil a été remplacé par l'actuel organisme danois pour l'égalité (*Commission des plaintes pour l'égalité raciale*).

⁽³³⁾ Au **Portugal**, en **Irlande**, en **Slovaquie** et en **Lettonie**, il semble que ce rapport soit inclus dans cette catégorie d'activités.

⁽³⁴⁾ Par exemple en **Estonie** et en **France**.

interprétation plus large a été donnée à ce terme et d'aucuns sont allés jusqu'à y inclure les brochures et les prospectus expliquant le contenu et le champ d'application de la législation antidiscriminatoire au grand public. Enfin, certains experts y ont inclus des rapports ne traitant pas uniquement de la question de la discrimination raciale ou ethnique, mais couvrant aussi d'autres motifs de discrimination.

Une même difficulté est apparue au moment d'examiner ce qu'il fallait entendre par «*rapports et recommandations*». Certains experts ont limité cette catégorie d'activités aux rapports portant sur la prévalence et les formes de discrimination en tant que telle, et aux recommandations quant aux méthodes à mettre en œuvre pour lutter contre la discrimination. D'autres y ont inclus l'évaluation de la législation antidiscriminatoire existante ainsi que les avis sur de nouvelles propositions de loi. D'autres encore ont cité les rapports sur l'examen de plaintes individuelles ou encore les prospectus et les brochures sur le contenu et le champ d'application de la législation antidiscriminatoire, comme faisant partie de cette rubrique.

Dans la présente étude, nous avons choisi de ne pas proposer de définition stricte de l'aide, des études et des rapports et recommandations (et de ne pas utiliser cette définition pour vérifier si ces compétences étaient exercées de manière indépendante et efficace dans les faits). Nous nous sommes contentés de présenter les réponses des experts, mettant ainsi en évidence les très nombreuses interprétations de ces termes existant en Europe.

Il nous semble toutefois nécessaire de fournir des indications plus précises quant à ce qu'il faut considérer comme une aide aux victimes, la réalisation d'études, la publication de rapports et la formulation de recommandations en vue d'aider les États membres à respecter les exigences exposées par la directive. Nous examinerons les conséquences de ce manque de clarté de manière plus détaillée aux chapitres IV et V. À ce stade, il suffit de préciser que les chiffres cités dans notre rapport concernant le nombre d'organismes pour l'égalité ayant des mandats ou des compétences particulières doivent être considérés en gardant cette mise en garde à l'esprit.

La directive octroie aux organismes pour l'égalité trois compétences clés. Toutefois, les *principes de Paris* et la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI* précisent que, pour lutter efficacement contre la discrimination, les organismes pour l'égalité doivent avoir un mandat étendu, incluant la réception et l'instruction de plaintes pour pratiques discriminatoires ⁽³⁵⁾. C'est la raison pour laquelle nous avons enrichi notre rapport de recherche d'un inventaire de ces compétences supplémentaires.

5.2. Les trois compétences clés des organismes pour l'égalité

Douze des 30 organismes pour l'égalité n'ont pas compétence pour apporter l'une ou l'autre forme d'aide aux victimes d'une discrimination ethnique ou raciale. C'est notamment le cas dans les 4 pays où il n'existe aucun autre organisme compétent pour exercer ce rôle (**Estonie, Lituanie, Slovaquie et Pays-Bas**). Il s'avère donc que ces États membres violent une disposition clé de la directive. Pourtant, le fait que les 18 autres organismes de promotion de l'égalité de traitement soient légalement compétents pour apporter une aide aux victimes ne prouve aucunement qu'ils soient réellement en mesure de le faire. Nous reviendrons sur l'efficacité du fonctionnement des organismes pour l'égalité dans le chapitre V.

Sur les 30 organismes pour l'égalité existants, 4 seulement n'ont pas compétence pour réaliser des études ⁽³⁶⁾. Sur ce point également, il apparaît donc que la **Slovaquie** et la **Lituanie** ne respectent pas la directive, puisque le gouvernement de ces deux pays n'a pas confié à un autre organisme la tâche de réaliser des études.

⁽³⁵⁾ Voir *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI*, chapitre C, principe 3, et les *principes de Paris* — Compétences et attributions.

⁽³⁶⁾ Le Tribunal pour l'égalité en **Irlande**, les deux organismes pour l'égalité de **Slovaquie** et l'organisme pour l'égalité de **Lituanie**.

Une petite minorité d'organismes pour l'égalité (3) n'ont pas été mandatés pour publier des rapports et émettre des recommandations comme le prévoit pourtant l'article 13 de la directive ⁽³⁷⁾. Il peut aussi arriver qu'un gouvernement interprète cette compétence d'une manière assez stricte. Prenons l'exemple de la **Lituanie** pour illustrer notre propos: l'article 12 de la loi lituanienne sur l'égalité des chances stipule que le *Médiateur en charge de l'égalité des chances* devra faire rapport sur la mise en œuvre de cette loi sur l'égalité des chances et qu'il soumettra ses recommandations au gouvernement et aux institutions administratives de la République de Lituanie en vue de la révision de la législation et des priorités de la politique de l'égalité des chances. Toutefois, l'intention de l'article 13 semble aller au-delà de ces simples rapports et recommandations pour inclure également, parmi l'éventail des compétences, l'analyse des problèmes associés et de l'étude des solutions possibles (voir considérant 24 du préambule). Il faut y voir, selon nous, la responsabilité d'analyser une situation sous l'angle de la prévalence et des formes de discrimination et de proposer des politiques ou des stratégies efficaces pour lutter contre la discrimination, incluant, de manière non limitative, la législation antidiscriminatoire. Dès lors, lorsque le mandat d'un organisme de promotion de l'égalité se limite à l'offre de conseils en matière de législation, il faudrait peut-être y voir le signe d'une mise en œuvre incomplète de l'article 13 de la directive.

5.3. Audition et instruction de cas et jugement ou avis en toute indépendance

À strictement parler, les États membres ne respectent la directive que s'ils ont établi un ou plusieurs organismes de l'égalité exerçant, de manière efficace et indépendante, les trois compétences que nous avons examinées plus haut. Nous avons souligné ci-dessus que, du point de vue d'autres documents internationaux, il était souhaitable de conférer aux organismes pour l'égalité un mandat plus large, incluant notamment l'audition et l'instruction de plaintes pour discrimination. Notre travail de recherche a montré que c'était en effet le cas dans la plupart des États membres. Plus des deux tiers de tous les organismes pour l'égalité (soit 22) ont compétence pour entendre et instruire des plaintes. Toutefois, les implications de ce mandat restent imprécises. Cette compétence est-elle exercée dans le cadre du travail d'aide aux victimes ou s'agit-il d'une sorte de revue semi-judiciaire des plaintes pour discrimination? Des situations comparables pourront être traitées différemment selon le juriste concerné. Pour plus de clarté, il convient dès lors d'établir une distinction entre, d'une part, les organismes pour l'égalité pour lesquels l'«aide» et l'«audition de cas» recouvrent des notions plus ou moins comparables et, d'autre part, les organismes à rapprocher des organismes quasi-judiciaires indépendants, à l'instar de la *Commission pour l'égalité de traitement des Pays-Bas*.

Lorsqu'un pays dispose d'un organisme doté de compétences d'instruction, un large éventail de personnes, d'institutions et d'organisations peuvent porter plainte. Dans la plupart des pays, il n'y a pratiquement aucune restriction sur ce point. Toutefois, dans certains pays (par exemple en **Hongrie**), il est difficile de déterminer clairement qui est autorisé à porter plainte. La situation est encore plus complexe lorsqu'il s'agit de déterminer si une organisation est autorisée à porter plainte au nom d'une victime et si, dans ce cas, l'autorisation de cette dernière est requise. Des indications supplémentaires — concernant les conditions dans lesquelles les organismes pour l'égalité sont habilités à entendre et à instruire des plaintes — pourraient dès lors se révéler utiles pour certains États membres.

En ce qui concerne le traitement des plaintes, il convient de souligner que 4 organismes pour l'égalité ne disposent d'aucune compétence d'instruction ⁽³⁸⁾. Par ailleurs, les compétences d'instruction varient considérablement d'un organisme à l'autre. Dans certains cas (en **Italie** par exemple), les dispositions sont relativement vagues, tandis que dans d'autres, l'organisme pour l'égalité a des pouvoirs apparentés à ceux d'un procureur public ou d'un juge

⁽³⁷⁾ Cette remarque concerne ces mêmes organismes en **Lituanie** et en **Irlande** ainsi que la *Commission des plaintes pour l'égalité raciale* au **Danemark**.

⁽³⁸⁾ La *Commission des plaintes pour l'égalité raciale* au **Danemark**, les deux organismes du **Portugal** et l'organisme de **Slovaquie**. La situation du **Danemark** est révélatrice: la *Commission des plaintes* n'a pas compétence pour interroger l'accusé ni pour entendre les témoins. De nombreuses affaires sont donc classées sans suite.

(d'instruction). Dans certains cas, il peut même infliger des sanctions lorsqu'une personne ou une organisation faisant l'objet d'une enquête ne fournit pas d'informations (par exemple en **Hongrie**). La partie 2 de l'annexe au présent rapport apporte un complément d'informations sur ces attributions (compétence pour rendre des jugements contraignants, imposer des sanctions ou faire office de médiateur).

Une fois encore, nous en arrivons à la conclusion selon laquelle de nouveaux travaux de recherche approfondis doivent être réalisés concernant les différences au niveau des compétences des organismes pour l'égalité et l'impact éventuel de ces différences sur l'efficacité et l'indépendance de leur fonctionnement.

5.4. L'aide aux victimes d'une discrimination associée à l'audition et à l'instruction de plaintes

Selon la *Commission pour l'égalité de traitement* aux **Pays-Bas**, pour être en mesure d'entendre et d'instruire de manière neutre et objective une affaire (présumée) de discrimination et de rendre un jugement ou un avis en toute indépendance, un organisme pour l'égalité ne doit pas avoir en même temps compétence pour offrir une assistance aux victimes d'une discrimination ⁽³⁹⁾. Sur ce point, la situation varie cependant d'un État membre à un autre. Sur les 12 organismes pour l'égalité n'ayant pas dans leurs attributions l'aide aux victimes, 11 sont habilités à entendre et à instruire des plaintes pour discrimination. Par ailleurs 11 des 18 organismes ayant pour mission d'aider les victimes sont également habilités à entendre et à instruire des plaintes pour discrimination. Il semble donc que l'association de ces deux compétences ne soit pas systématiquement considérée comme problématique. Ce que l'on comprend mieux si on garde à l'esprit que l'audition et l'instruction de plaintes n'implique pas de procédure semi-judiciaire pour la plupart des organismes pour l'égalité, à l'exception de la *Commission pour l'égalité de traitement*. Dans les deux cas où l'organisme pour l'égalité s'est vu confier ces deux responsabilités, les pouvoirs en matière d'audition et d'instruction de plaintes peuvent aller jusqu'à un jugement contraignant et à l'imposition de sanctions au coupable ⁽⁴⁰⁾.

Ce volet de notre travail de recherche a fait apparaître que certains États membres considèrent comme problématique la nature de l'association de ces deux compétences. Il convient d'examiner de manière plus approfondie ce que signifie dans la pratique «l'audition et l'instruction de plaintes», quelles sont les procédures suivies ici par les organismes pour l'égalité et l'impact de ces procédures d'audition et d'instruction de plaintes sur l'offre d'une aide aux victimes.

5.5. Autres compétences

Plusieurs organismes pour l'égalité se sont vu confier des compétences supplémentaires. Les quelques exemples proposés ci-dessous doivent permettre au lecteur de se faire une idée de l'éventail de ces compétences.

De nombreux organismes pour l'égalité jouent un rôle consultatif auprès de leur gouvernement. C'est le cas en **Autriche**, par exemple, où les organismes provinciaux peuvent formuler des recommandations concernant des propositions de loi. En **France**, la *Haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité (HALDE)* peut participer à l'élaboration et à l'adoption d'une position de la République française en matière de discrimination dans les négociations internationales. Des compétences très vastes et de nature très générale semblent avoir été confiées à l'organisme pour l'égalité de **Slovénie**, où le *Conseil du gouvernement pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement* est, entre autres, habilité à soumettre des propositions en vue de promouvoir l'éducation, la sensibilisation et la recherche dans le domaine de l'égalité de traitement. En **Lettonie**, l'organisme pour l'égalité met au

⁽³⁹⁾ Voir par exemple le premier rapport d'évaluation sur cinq ans de ETC, *Gelijke behandeling in beweging: evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling, 1994-1999*, Pays-Bas; disponible uniquement en néerlandais.

⁽⁴⁰⁾ À **Chypre** et en **Hongrie**.

point des programmes pour la promotion des droits de l'homme, et il assure également la coordination de programmes de droits de l'homme conçus par d'autres institutions publiques et municipales et groupes de travail.

Quelques-unes de ces compétences additionnelles illustrent l'approche plus proactive adoptée par certains gouvernements en matière de lutte contre la discrimination, ainsi que leur volonté d'impliquer les organismes pour l'égalité dans cette politique. En **Espagne**, par exemple, l'organisme de promotion de l'égalité est également chargé de promouvoir l'égalité de traitement dans les négociations collectives. À **Chypre**, le *Médiateur* est habilité à publier des statistiques et à élaborer des codes d'activités de bonnes pratiques, concernant aussi bien des personnes du secteur privé que du secteur public. Ces personnes se retrouvent ainsi dans l'obligation de prendre des mesures pratiques pour promouvoir l'égalité des chances, quelles que soient la communauté, l'origine raciale, nationale ou ethnique, la religion, la langue et la couleur. Le **Royaume-Uni** illustre clairement une telle approche proactive: la loi sur les relations entre les races de 1976 autorise la *Commission pour l'égalité raciale (CRE)* à rédiger des codes de bonnes pratiques. Même s'il ne s'agit pas de documents juridiquement contraignants, les tribunaux et les cours du travail sont tenus d'en tenir compte lorsqu'ils statuent dans des affaires de discrimination. La CRE peut également aider les autorités publiques à respecter leur obligation d'éliminer toute discrimination illégale et de promouvoir l'égalité des chances, comme l'impose le devoir positif d'égalité raciale introduit par l'amendement à la loi sur les relations entre les races de 2000. L'essentiel du travail de la CRE se concentre désormais sur la coopération avec les organismes publics, dans le cadre de ce devoir positif. La *Commission à l'égalité pour l'Irlande du Nord* détient des compétences semblables à celle de la CRE, et peut notamment financer d'autres organismes associés à la promotion de bonnes relations, commenter la législation et encourager le respect de l'égalité.

En ce qui concerne ce large éventail d'activités supplémentaires, il serait intéressant d'en avoir une vision plus globale et d'examiner dans quelle mesure ces activités sont compatibles avec l'exigence d'indépendance des organismes de promotion de l'égalité de traitement. L'impact de ce large éventail de compétences sur l'efficacité des organismes (comme mentionné à l'article 13) mérite également une attention particulière.

6. Quelques remarques finales

Les organismes de promotion de l'égalité de traitement se sont multipliés très rapidement à travers l'Union européenne. En effet, sur une période remarquablement courte (entre 2003 et 2005), nous avons assisté à l'émergence de 9 nouveaux organismes dans ce domaine, ainsi qu'au renouvellement du mandat des 19 institutions existantes dans le domaine de la protection des droits de l'homme et de l'égalité de traitement. Deux autres pays sont par ailleurs sur le point de mettre en place une institution de ce type. Une petite minorité de 3 États membres n'envisagent pas encore concrètement de le faire.

Sur certains points, nous avons été forcés de conclure que les États membres ne respectent pas toujours parfaitement la directive, par exemple lorsqu'ils limitent le mandat des organismes pour l'égalité, lesquels ne couvrent dès lors plus le champ d'application complet de la directive sur l'égalité raciale ou les trois compétences clés.

Venons-en à présent à la conclusion suivante: il pourrait être utile de compléter les travaux de recherche, notamment concernant plusieurs points du présent chapitre. En ce qui concerne l'éventail des compétences exercées par les organismes de promotion de l'égalité, il convient, selon nous, d'établir une distinction plus nette entre les compétences, qui peuvent être subdivisées de la manière suivante:

- Protection (légale) contre la discrimination, que ce soit sous une forme (quasi-) judiciaire ou sous la forme d'une aide aux victimes leur permettant de s'y retrouver dans le système judiciaire ou encore de la gratuité de l'aide juridique.
- Mission consultative concernant l'élaboration d'une nouvelle législation et le suivi de l'impact de l'actuelle législation antidiscriminatoire.
- Recherche sur la prévalence, les formes et les causes de discrimination.

- Campagnes d'information en direction du grand public avec, entre autres, pour objectif d'expliquer aux victimes d'une discrimination l'existence d'un droit à réparation.
- Travail en coopération avec d'autres parties prenantes (acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux) en vue de l'élaboration de stratégies et de politiques proactives, y compris des codes de bonnes pratiques et des programmes d'action positive ⁽⁴¹⁾.

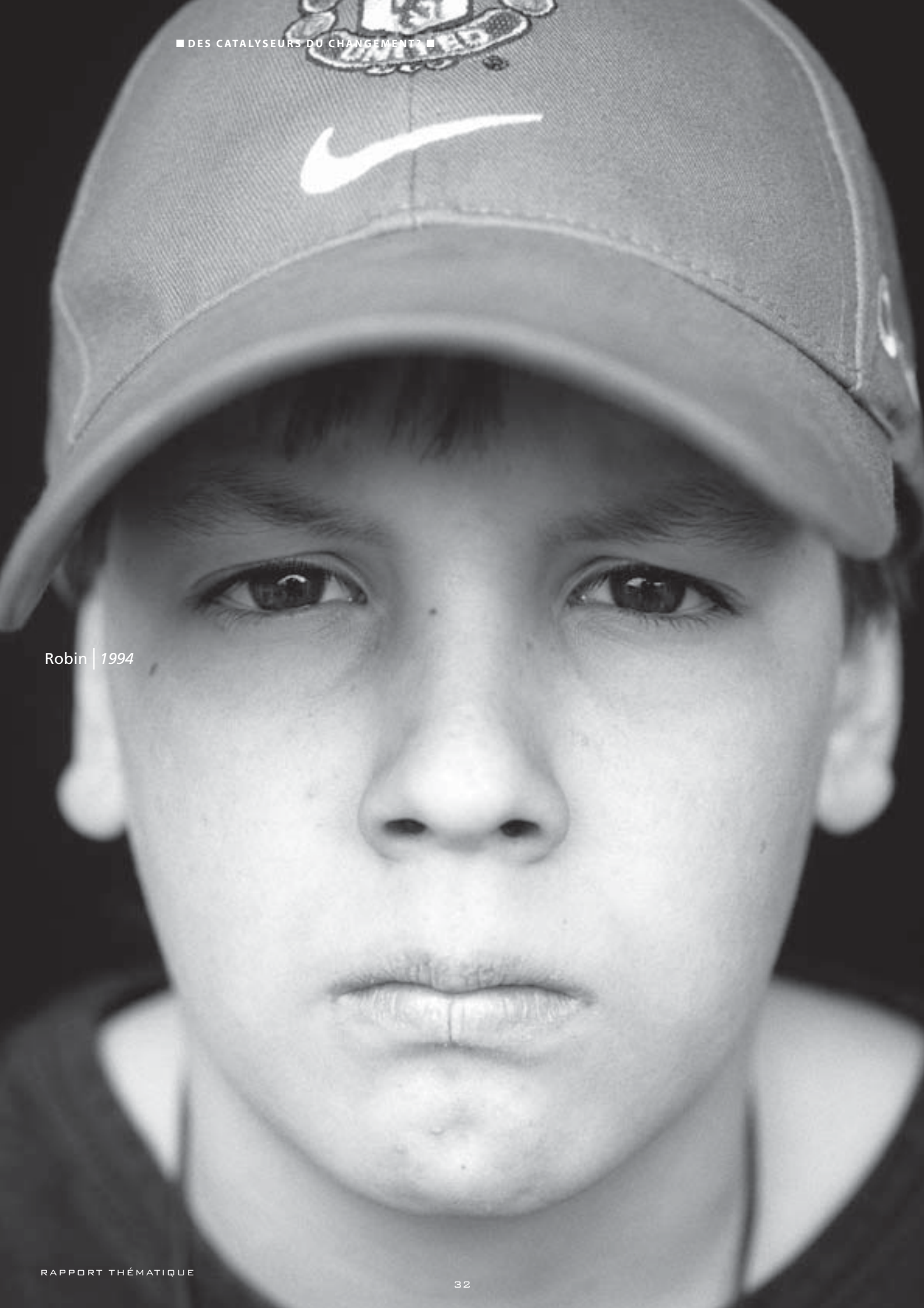
La compatibilité mutuelle de ces compétences fait l'objet de nombreuses discussions. Après avoir identifié comment ces différents organismes investis de ces mandats opèrent dans la pratique, il devrait être possible d'élaborer des lignes directrices sur les compétences pouvant être associées dans le chef d'un même organisme de l'égalité et sur celles devant être confiées à des institutions distinctes.

Dans ce chapitre, nous avons souligné la grande variété en termes d'attributions, de compétences, de budget et d'effectifs existant entre les 30 organismes pour l'égalité inclus dans la recherche. Dans les chapitres suivants, nous tenterons de répondre aux deux questions de recherche qui subsistent: ces institutions opèrent-elles de manière indépendante et leur travail est-il efficace?

⁽⁴¹⁾ Comparez la distinction faite par les auteurs du «Rapport sur les organismes pour l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes entre le travail (quasi-) judiciaire, le travail législatif, la recherche et l'information et le travail en collaboration» (voir bibliographie).

Chapitre IV

L'indépendance des organismes pour l'égalité et leur travail



Robin | 1994

1. Introduction

La présente étude entend surtout déterminer si les 30 organismes de promotion de l'égalité de traitement décrits dans le chapitre précédent fonctionnent de manière indépendante. Dans ce quatrième chapitre, nous présentons les résultats de la recherche sur cet aspect particulier. Mais avant cela, quelques remarques préliminaires s'imposent :

Tout d'abord, il convient de déterminer ce que signifie exactement l'expression : «fonctionner de manière indépendante». Cela peut vouloir dire :

- a) que ces organismes ont un statut d'indépendance et qu'ils sont dès lors (théoriquement) en mesure d'opérer de manière indépendante;
- b) qu'ils peuvent exercer de manière indépendante leurs compétences clés, dans les faits, indépendamment d'un éventuel statut officiel d'indépendance.

Étant donné que la directive ne parle pas d'«organismes indépendants» mais bien d'«aide indépendante», etc., le point b) mérite toute notre attention. Toutefois, dans le cadre de notre étude thématique, nous avons choisi d'examiner ces deux aspects de l'indépendance, car un statut ou une situation d'indépendance contribue vraisemblablement à l'exercice indépendant des compétences prescrites par la directive. En d'autres termes, nous examinerons les questions en rapport avec ces deux aspects de l'indépendance.

Une autre question préliminaire concerne le sens donné au terme *indépendance* dans le cadre de cette étude. L'utilisation explicite du terme «indépendant» (à trois reprises) à l'article 13, paragraphe 2, de la directive, indique que le législateur européen estime que l'indépendance est une caractéristique importante du travail des organismes de promotion de l'égalité qu'il souhaite voir s'établir dans chacun des États membres. Cette disposition doit être comprise dans le contexte de son objectif manifeste, qui est de contribuer à la protection contre les discriminations (voir considérant 24 du préambule). Outre la nécessité d'interpréter cette disposition en tenant compte de ce contexte, la question du sens à donner au terme «indépendance», aussi importante soit-elle, n'est pas facile, étant donné que la directive sur l'égalité raciale elle-même ne définit pas ce qu'elle entend lorsqu'elle prévoit que les trois compétences mentionnées à l'article 13, paragraphe 2, de la directive doivent être exercées de manière indépendante. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il n'existe aucune norme juridique permettant de préciser le statut et le fonctionnement de ces organismes.

L'analyse d'autres documents de portée internationale [par exemple, les *principes de Paris* et la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI* ⁽⁴²⁾] ayant des objectifs similaires, mais aussi de précédentes études sur ces questions ⁽⁴³⁾, montre clairement que l'*indépendance* se rapporte à trois aspects différents au moins ⁽⁴⁴⁾ :

- a) la capacité d'agir de manière autonome (sans avoir à demander de permission à qui que ce soit ou être menacé de perdre un mandat ou un financement);
- b) l'apparence de neutralité et d'objectivité (par exemple le fait de ne pas donner l'impression d'agir dans l'intérêt de certains groupes ou groupements d'intérêt);
- c) la possession de compétences suffisantes et d'une certaine autorité, permettant d'être pris au sérieux par toutes les parties (c'est-à-dire avoir un certain «poids» ou une certaine réputation, disposer d'un personnel ayant une instruction et une formation suffisante, etc.).

⁽⁴²⁾ Voir chapitre II du présent rapport.

⁽⁴³⁾ Voir bibliographie à la fin du présent rapport.

⁽⁴⁴⁾ Voir les exigences posées par Niessen et Cormack dans leur inventaire des aspects en rapport avec la question de l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité de traitement (Niessen et Cormack, 2005, p. 24.) Ces auteurs citent : 1) l'autorité permettant d'agir en toute indépendance (ce qui présuppose un statut juridique solide et indépendant); 2) la neutralité; 3) la capacité à agir de manière indépendante.

Nous attacherons ici une importance particulière aux *principes* et aux *recommandations* car il s'agit de documents émanant d'un organisme établi par le Conseil de l'Europe (dans le cas de l'*ECRI*) et des Nations unies (dans le cas de la *Commission des droits de l'homme des Nations unies*). Étant donné que tous les États membres de l'Union européenne sont également membres de ces organisations internationales, les auteurs estiment que les organismes (en fin de compte l'Union européenne) doivent s'inspirer du contenu de ces documents pour mettre en œuvre l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale ⁽⁴⁵⁾. Sur la base d'une analyse de ces documents, nous avons dressé la liste suivante d'indicateurs pertinents qui doivent nous permettre de déterminer si, d'une manière générale, un organisme est dans une situation d'indépendance telle que celle-ci influence son bon fonctionnement:

- Organisme dont l'existence s'appuie sur une solide base juridique.
- Existence d'une solide base juridique pour le mandat, les objectifs et les compétences de l'organisme pour l'égalité.
- Existence d'une solide base juridique pour l'indépendance budgétaire de l'organisme pour l'égalité (vis-à-vis du gouvernement ou de tiers).
- Existence de ressources financières suffisantes pour l'exercice autonome des compétences et le recrutement de ressources humaines suffisamment formées et expérimentées.
- Sécurité d'emploi pour les membres du conseil de l'organisme pour l'égalité, les membres de l'organisme pour l'égalité ainsi que pour le responsable ou le directeur de l'organisme pour l'égalité, le cas échéant. (Sont-ils sous contrats à durée déterminée?)
- Pouvoir décisionnel autonome du conseil de l'organisme et/ou de son responsable/de son directeur en ce qui concerne la nomination et le licenciement du personnel.
- Sécurité de la situation des membres du personnel en ce qui concerne leurs conditions d'emploi. (Ont-ils, par exemple, un statut comparable à celui des fonctionnaires?)
- Existence de locaux appropriés pour l'organisme de promotion de l'égalité, distincts des bâtiments du gouvernement.
- Non-ingérence d'autres organisations (non gouvernementales) dans les affaires de l'organisme pour l'égalité.
- Existence de membres du personnel spécialement formés et d'un excellent niveau pour exercer les trois compétences de l'article 13, de manière tout à fait professionnelle.
- Responsabilité et obligation (du conseil) de l'organisme pour l'égalité de rendre compte vis-à-vis de l'extérieur (audit, parlement, presse, grand public) quant à la façon dont il a exercé ses compétences et dépensé le budget imparti.

Il s'agit là d'une liste provisoire et non exhaustive des principales questions, conçue aux fins de la présente étude. Cette liste a été utilisée pour la rédaction d'un questionnaire détaillé pour les experts juridiques spécialisés dans la lutte contre la discrimination des 25 États membres. Ces experts ont été invités à fournir des informations sur le statut juridique des organismes, leur mode de financement, le nombre d'employés/de fonctionnaires et leur niveau d'instruction et de formation, les conditions d'emploi du conseil et du personnel, etc. Nous leur avons en outre demandé de déterminer quels étaient, selon eux, les obstacles pratiques au fonctionnement indépendant de l'organisme/des organismes pour l'égalité dans leur pays. Dans ce chapitre, nous présenterons quelques conclusions de base tirées de cette enquête. Nous avons établi une distinction entre le statut et la situation d'indépendance des organismes pour l'égalité (voir point 2 du présent chapitre) et l'indépendance de leur fonctionnement (voir point 3 du présent chapitre). Dans la dernière partie de ce chapitre (section 4), nous vous ferons part de certaines remarques sur la façon dont cette étude nous a permis de mieux comprendre cette question de l'indépendance des organismes pour la promotion de l'égalité.

⁽⁴⁵⁾ Pour un argument similaire concernant l'obligation des États membres de mettre en œuvre la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW), consultez: Holtmaat, R., et Tobler, C., «CEDAW and the EU's Policy in the Field of Combating Gender Discrimination», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 12, n° 4, 2005, p. 399-425, à la page 424, où l'auteur fait référence au cas *Matthews* devant la Cour européenne des droits de l'homme. Voir *Matthews v. the United Kingdom*, demande n° 24833/94, jugement du 18 février 1999.

2. Le statut d'indépendance et la situation des organismes pour l'égalité

La liste des indicateurs soulève un nombre considérable de questions en rapport avec le statut et la situation d'indépendance des organismes pour l'égalité. Dans cette section, nous avons regroupé ces questions autour de quatre grandes rubriques: l'indépendance par rapport à toute ingérence gouvernementale dans le travail (point 2.1 du présent chapitre), l'indépendance vis-à-vis d'autres organisations (non gouvernementales) (point 2.2 du présent chapitre), l'indépendance financière (point 2.3 du présent chapitre) et l'indépendance vis-à-vis du conseil/des membres/du personnel (point 2.4 du présent chapitre).

2.1. Indépendance par rapport à toute ingérence du gouvernement

L'histoire est riche d'exemples de formes brutales de discrimination, officiellement ou officieusement autorisées, voire encouragées, par un gouvernement. L'exemple le plus extrême nous est fourni par les pratiques discriminatoires du parti national-socialiste, arrivé au pouvoir en Allemagne en 1933. De nos jours encore, des gouvernements se rendent coupables de discriminations ou ne s'y opposent pas activement. Les organismes de promotion de l'égalité doivent donc être en mesure de travailler à l'abri des préférences politiques et idéologiques du gouvernement en place, quel qu'il soit ⁽⁴⁶⁾.

Dans le chapitre III, nous avons décrit comment la plupart des organismes pour l'égalité ont été officiellement désignés (de l'une ou l'autre façon) par les gouvernements nationaux comme «organismes de l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale». Mais une telle désignation ne nous renseigne guère sur le statut juridique de ces organismes. Nous avons dès lors voulu savoir s'il existait, à l'échelon national, une disposition constitutionnelle, une loi ou tout autre texte juridique garantissant l'existence dudit organisme pour une période déterminée, de sorte qu'il ne puisse être aboli par le gouvernement (ou un membre de celui-ci) si l'idée lui en prenait brusquement ⁽⁴⁷⁾. Dans une petite minorité d'États membres, l'existence d'un ou de plusieurs organismes est garantie par la Constitution et leur abolition est donc particulièrement difficile ⁽⁴⁸⁾. Dans la plupart des pays, les compétences de l'organisme sont spécifiées par une loi (par exemple, une loi d'antidiscrimination ou d'égalité de traitement). Dans ce cas, ces compétences ne pourront donc être modifiées ou supprimées que par voie législative. Cependant, dans certains pays, aucune disposition constitutionnelle ou légale ne protège l'existence de l'organisme pour l'égalité ⁽⁴⁹⁾. Le statut des organismes pour l'égalité apparaît particulièrement vulnérable en **Slovénie**, où le *Défenseur du principe de l'égalité de traitement* est un fonctionnaire ⁽⁵⁰⁾. En Slovénie, le *Conseil du gouvernement pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement* a été créé pour une période de cinq ans par décret gouvernemental, mais aucune disposition ne permet d'empêcher le gouvernement de lui retirer son mandat ou d'empêcher les organisations participant à la sélection de ses membres de retirer leur soutien ou leur confiance à ses candidats (ce qui pourrait les contraindre à démissionner du Conseil).

Les locaux sont un deuxième facteur susceptible d'influencer le fonctionnement indépendant d'un organisme pour l'égalité ⁽⁵¹⁾. Le fait d'avoir son siège dans des locaux qui ne sont pas associés au gouvernement ou à des organisations non gouvernementales actives dans la lutte contre la discrimination peut contribuer à donner à l'organisme d'égalité une «apparence neutre» et à le rendre facilement accessible aux personnes dont les droits doivent être

⁽⁴⁶⁾ ECRI, *recommandation de politique générale n° 2*, chapitre E, «Mode d'opération des organes spécialisés», principe 7, paragraphe 3.

⁽⁴⁷⁾ Voir *principes de Paris*, chapitre sur la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 3. Voir également l'ECRI, *recommandation de politique générale n° 2*, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 5, «Indépendance et autonomie».

⁽⁴⁸⁾ En **Grèce** (le *Médiateur*), **Hongrie** et **Portugal** (deux organismes).

⁽⁴⁹⁾ En **Grèce** (*inspection du travail*), en **Lettonie** et en **Lituanie**.

⁽⁵⁰⁾ Nous reviendrons sur la question du statut du conseil ou de ses membres au point 2.4 du présent chapitre.

⁽⁵¹⁾ Voir *principes de Paris*, chapitre sur la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2.

protégés ⁽⁵²⁾. Cet aspect est particulièrement important dans le cas où des victimes sont invitées à porter plainte pour discrimination. On comprend ainsi toute l'importance d'une localisation dans un bâtiment distinct. La majorité des organismes pour l'égalité disposent de locaux plus ou moins appropriés en dehors des bâtiments publics. Toutefois, dans certains cas, les locaux de l'organisme pour l'égalité sont situés dans un immeuble du gouvernement. C'est le cas, par exemple, en **Italie**.

Outre les questions relatives au statut juridique et aux locaux, d'autres relations et liens entre l'organisme pour l'égalité et le gouvernement sont susceptibles de menacer l'indépendance de l'institution. Un paradoxe apparaît ici. En effet, les liens entre le gouvernement et l'organisme pour l'égalité peuvent être très utiles pour l'échange d'informations et la mise au point de stratégies communes pour lutter contre la discrimination ⁽⁵³⁾. Cependant, si ces relations permettent en même temps d'exercer l'une ou l'autre forme de contrôle sur l'organisme pour l'égalité (en fixant son programme ou en influençant les résultats d'enquêtes ou d'études), il y aura contradiction avec la directive, qui stipule expressément que ces organismes doivent exercer leurs activités de manière indépendante. Seuls trois organismes pour l'égalité se sont révélés n'avoir aucun lien avec le gouvernement ⁽⁵⁴⁾. C'est en **Italie** où ces liens semblent les plus étroits, puisque l'*Office national contre les discriminations raciales* fait partie intégrante du gouvernement. Il est difficile de déterminer avec précision ce que les experts du réseau entendent par l'existence de «certains liens»; la question suivante doit alors être posée: ce contact est-il de nature à menacer l'indépendance des organismes pour l'égalité? Un complément de recherche s'impose sur ce point.

2.2. Indépendance vis-à-vis d'autres organisations (non gouvernementales)

Il est important que les organismes de promotion de l'égalité gardent une certaine distance par rapport aux organisations actives dans la lutte contre la discrimination, notamment en vue de maintenir leur apparence de neutralité et d'objectivité (et d'asseoir ainsi leur crédibilité et leur autorité). En d'autres termes, l'organisme pour l'égalité ne doit pas être uniquement synonyme, pour l'opinion publique, de groupe de pression ou d'intérêt. Un verdict de discrimination, à la suite de l'instruction d'une plainte, ou un tel constat, résultant d'activités de recherche, risqueraient sinon d'être rejetés comme étant de nature «partiale» et «non fondée» ⁽⁵⁵⁾. En d'autres termes, l'organisme pour l'égalité ne doit pas être considéré comme une institution qui «prend systématiquement parti».

Cette image qui nuit à la réputation de ces organismes peut cependant être évitée de multiples façons. Une approche consiste à engager un personnel qualifié et des experts indépendants (par exemple, des juristes universitaires, des procureurs ou des juges) pour assumer certaines fonctions, notamment lorsqu'il s'agit d'un organisme pour l'égalité habilité à entendre et à instruire des plaintes et à rendre des avis ou des jugements. Nous reviendrons sur cette question dans ce chapitre, aux points 2.4 et 3.2, où nous examinerons de manière plus détaillée le statut du conseil, des membres et du personnel des organismes pour l'égalité.

Une autre approche consiste à assurer la transparence des règles de procédure régissant l'audition et l'instruction de plaintes pour discrimination et aussi de la méthodologie utilisée pour réaliser des études sur la prévalence et les formes de discrimination. Nous reviendrons également sur cet aspect dans ce chapitre, au point 3.2.

⁽⁵²⁾ ECRI, *recommandation de politique générale n° 2*, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 6, paragraphe 1.

⁽⁵³⁾ ECRI, *recommandation de politique générale n° 2*, chapitre E, «Modes d'opération des organes spécialisés», principe 7, paragraphe 2: «En établissant des organes spécialisés, les États membres devraient s'assurer que ceux-ci ont un accès approprié aux gouvernements, reçoivent de la part des gouvernements des informations suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs fonctions et sont entièrement consultés sur les questions qui les concernent.»

⁽⁵⁴⁾ C'est le cas des deux institutions **danoises** et de l'*Inspection du travail* en **Grèce**.

⁽⁵⁵⁾ La *Commission pour l'égalité de traitement* des **Pays-Bas** a parfois été accusée d'être un «mouvement *one-issue*». Certains lui reprochent en effet de se concentrer exclusivement sur l'égalité de traitement et d'ignorer ainsi d'autres problématiques et enjeux (comme la protection d'autres droits de l'homme, par exemple la liberté de culte).

Une autre méthode permettant d'éviter cette image trop partielle consiste à diversifier la composition de l'organisme pour l'égalité ou de son conseil, de façon à ce qu'il représente un large éventail d'organisations sociétales (incluant, par exemple, des organisations patronales, des syndicats, des groupes d'action contre la discrimination, des experts juridiques et des représentants du gouvernement). Une telle composition serait dans l'esprit d'une des recommandations des *principes de Paris*, selon laquelle l'organisme doit reposer sur le pluralisme, y compris le pluralisme de la composition ⁽⁵⁶⁾. Les résultats de l'enquête font cependant apparaître que plusieurs organismes pour l'égalité ont des liens officiels avec des ONG ⁽⁵⁷⁾. Pourtant, la présence de membres d'ONG au sein du conseil de l'organisme pour l'égalité, ou au sein même de l'organisme, risque précisément de nuire à son indépendance. Il semble que ce soit le cas en **Slovenie**, où une organisation qui désigne un candidat pour siéger au sein de l'organisme pour l'égalité peut à tout moment retirer le mandat qui lui a été confié, d'où un risque, pour cette personne, de subir l'une ou l'autre influence.

Ici aussi, nous nous trouvons face à un paradoxe. D'une part, les liens avec des ONG peuvent nuire à la neutralité et à l'objectivité de l'organisme pour l'égalité, mais, d'autre part, de nombreux arguments plaident en faveur d'un maintien de ces liens, notamment si ceux-ci sont de nature moins formelle et plus consultative. Un des arguments en faveur du maintien de ces liens, tels que nous venons de les décrire, est que l'organisme pour l'égalité doit avoir accès à des informations sur la prévalence et les formes de discrimination raciale et ethnique, lesquelles sont précisément collectées par les ONG actives dans le domaine de la lutte contre les discriminations ⁽⁵⁸⁾. Mais ce n'est pas le seul argument, il y en a d'autres. Ainsi, il convient de tenir compte du fait que les ONG peuvent jouer un rôle important dans la diffusion, auprès du grand public, des informations et des connaissances sur le contenu et le champ d'application de la législation antidiscriminatoire. Certaines de ces informations pourront concerner les recours et les moyens de droits en cas de discrimination. Les ONG peuvent également jouer un rôle d'intermédiaire entre les organismes pour l'égalité qui opèrent à l'échelon national (comme c'est souvent le cas) et les organisations locales qui jouent un rôle dans la mise en œuvre pratique de la législation.

La recherche révèle l'existence de nombreux liens plus ou moins informels entre les organismes pour l'égalité et les ONG. La finalité et la forme de ces liens varient d'un pays à l'autre. En **Irlande**, par exemple, l'*Autorité pour l'égalité* a mis en place des partenariats et des entreprises conjointes avec un large éventail d'organisations, en vue de promouvoir l'égalité au sein de la société irlandaise. En **Slovaquie**, des ONG fournissent des informations au *Centre national slovaque pour les droits de l'homme* et demandent l'aide ou l'opinion d'experts dans les affaires de discrimination. Parfois, l'organisme pour l'égalité est légalement et explicitement tenu d'entretenir un dialogue avec les ONG ⁽⁵⁹⁾. Cette obligation semble correspondre à l'obligation imposée aux gouvernements par la directive sur l'égalité raciale, qui leur demande de maintenir les contacts avec des organisations non gouvernementales qui jouent un rôle dans la lutte contre la discrimination (voir article 12 de la directive sur l'égalité raciale).

2.3. Indépendance financière

Au chapitre III, point 4, nous avons évoqué le budget des organismes pour l'égalité ainsi que les sources de financement. Il apparaît que la moitié des organismes pour l'égalité mis en place dans l'UE ont un budget fixé et indexé

⁽⁵⁶⁾ *Principes de Paris*, chapitre sur les compétences et les responsabilités, principe 1. Voir également la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI*, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 4.

⁽⁵⁷⁾ En **Belgique**, au **Danemark** (*Institut danois pour les droits de l'homme*), en **Slovenie** (*Conseil gouvernemental pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement*), en **Finlande** (*Médiateur pour les minorités*), en **France**, au **Portugal** (les deux organismes) et en **Espagne**, les ONG font en quelque sorte partie du conseil de supervision ou du conseil consultatif de l'organisme pour l'égalité ou de l'organisme pour l'égalité lui-même.

⁽⁵⁸⁾ Voir *principes de Paris*, chapitre sur les modalités de fonctionnement, points f) et g).

⁽⁵⁹⁾ C'est le cas pour la plupart des *organismes provinciaux* en **Autriche** ainsi que pour l'*Autorité pour l'égalité de traitement* en **Hongrie**.

par une loi ou un autre texte légal et que ce budget est suffisant pour garantir l'indépendance de l'organisme ⁽⁶⁰⁾. Dans le cas des autres organismes, la situation financière semble un peu plus floue. Étant donné que cela ne signifie pas forcément que ces organismes ne sont pas indépendants, il convient d'approfondir les recherches afin de déterminer comment l'indépendance est garantie ou peut l'être dans ce type de situation.

La dépendance financière peut parfois avoir de graves conséquences, comme on peut le voir à **Chypre**. Le *Bureau du médiateur* (l'organisme pour l'égalité de ce pays) ne dispose pas d'un budget distinct et dépend, pour son financement, du ministère des finances. Dans certains cas, cette situation risquerait donc d'influencer l'issue d'une enquête portant sur les actions du ministère des finances et de nuire à l'impartialité de l'institution. Cette remarque ne signifie toutefois pas que l'impartialité des investigations menées par le *Bureau du médiateur* chypriote ait déjà été affectée sur ces points.

La vulnérabilité des organismes pour l'égalité est par contre manifeste dans le cas du **Danemark**. L'historique des organismes de l'égalité indépendants de ce pays est d'ailleurs particulièrement révélateur. Jusqu'en 2002, deux organismes distincts financés par le gouvernement coexistaient. Un des deux organismes a été assez soudainement privé de son financement avec l'arrivée d'un nouveau gouvernement. L'autre institution est alors devenue un institut pour les droits de l'homme «général».

Nous nous sommes également penchés sur la question de la responsabilité de l'organisme pour l'égalité en matière de ventilation de son budget ⁽⁶¹⁾. La majorité des organismes pour l'égalité sont tenus de rendre compte au gouvernement (le plus souvent au ministère responsable de leur financement) sur la façon dont ils ont utilisé leur financement. Certains d'entre eux sont également responsables devant le Parlement (commission parlementaire). Dans un certain nombre d'autres cas, l'organisme pour l'égalité est tenu de soumettre ses comptes, pour vérification, à un audit public, à un commissaire aux comptes ou à un comptable agréé. Le *Médiateur pour l'égalité des chances* en **Lituanie** est le seul organisme qui ne semble pas être tenu de rendre des comptes sur le plan financier.

2.4. Indépendance du conseil/des membres/du personnel de l'organisme pour l'égalité

Nous avons vu ci-dessus qu'il était souhaitable qu'un organisme pour l'égalité n'ait pas de liens trop étroits avec son gouvernement ou avec des organisations non gouvernementales. Ceci nous amène à la question de l'indépendance des membres du personnel et du conseil ainsi que des membres d'un organisme pour l'égalité ⁽⁶²⁾.

Au chapitre III, nous avons expliqué que les membres du personnel des organismes pour l'égalité ont, dans leur grande majorité, un statut de fonctionnaire ou qu'ils bénéficient de conditions d'emploi semblables à celles des fonctionnaires (voir chapitre III, point 4). Si ce statut de fonctionnaire peut jouer un rôle clé dans la protection de leur indépendance (dans les pays où les membres de la fonction publique sont bien protégés contre tout changement de leurs conditions d'emploi, y compris en ce qui concerne leur rémunération et la protection contre le licenciement), il peut aussi placer les membres du personnel dans une position de «subordination» vis-à-vis de leurs supérieurs (qui sont les membres du gouvernement) et les contraindre à obéir à leurs ordres. Sans une étude plus approfondie sur la nature exacte de cette relation d'emploi, il est toutefois impossible de tirer une quelconque conclusion sur le degré de dépendance ou d'indépendance du personnel des organismes de promotion de l'égalité.

⁽⁶⁰⁾ *Principes de Paris*, chapitre sur la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2. Voir également la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI*, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 5, paragraphe 1: «Les organes spécialisés devraient se voir attribuer des fonds suffisants pour exercer de manière efficace leurs fonctions et responsabilités, et leur financement devrait être soumis à l'approbation annuelle du Parlement.»

⁽⁶¹⁾ *Principes de Paris*, chapitre sur la composition et les garanties d'indépendance et de pluralisme, principe 2.

⁽⁶²⁾ ECRI, *recommandation de politique générale n° 2*, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 5, paragraphes 2 et 4.

Toutefois, le statut d'indépendance d'un organisme pour l'égalité est clairement menacé lorsque l'organisme pour l'égalité est dirigé par un fonctionnaire, comme c'est le cas du *Défenseur du principe d'égalité de traitement*, en **Slovénie**. Même si ce statut est synonyme, pour cette personne, de protection légale contre un licenciement à la suite d'un changement de gouvernement, ce dernier peut brusquement modifier ses compétences ou lui retirer son mandat. De plus, son statut de fonctionnaire ne lui permet pas d'ignorer les ordres émanant de ses supérieurs (par exemple l'ordre que lui donnerait un ministre de ne pas instruire une affaire de discrimination particulière ou celui de modifier les conclusions d'un rapport) ⁽⁶³⁾.

Il est assez compliqué d'identifier qui désigne le président et les membres du conseil d'un organisme pour l'égalité, les membres de la commission, le médiateur ou la haute autorité, ou encore le directeur de l'institut pour les droits de l'homme, et qui nomme les membres du personnel. Dans la plupart des pays, la situation se trouve quelque part à mi-chemin entre celle observée aux **Pays-Bas**, où les membres et le directeur de la *Commission pour l'égalité de traitement* sont des experts indépendants, nommés par un ministère, et où les membres du personnel sont ensuite désignés par le directeur, et celle qui prévaut en **Italie**, où les membres du conseil qui supervise le travail de l'*Office national contre les discriminations raciales* font tous partie du gouvernement et où les membres du personnel de cet Office sont nommés par la présidence du Conseil de ministres.

Les règles régissant la composition et l'indépendance du conseil du *Centre pour l'égalité des chances et de lutte contre le racisme* en **Belgique** fournissent par contre un exemple positif, permettant d'illustrer comment un gouvernement peut chercher à garantir la neutralité et l'objectivité de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement. En effet, la loi belge stipule avec beaucoup de précision que les membres des gouvernements et des assemblées parlementaires aux échelons fédéral, régional ou communautaire, ainsi que d'une série d'institutions gouvernementales nommément désignées, ne peuvent pas siéger au conseil d'administration du Centre. En revanche, en contraste avec ces exclusions, un certain nombre de membres faisant partie du conseil d'administration du Centre occupent des postes de haut niveau dans des organisations de la société civile jouant un rôle clé dans la lutte contre le racisme et la xénophobie et la promotion de l'intégration des immigrants. Toutefois, dans l'exercice de ce rôle, ces personnes ne représentent pas l'opinion de leur organisation, mais ont surtout été choisies pour leur expérience et leurs compétences dans le domaine de la lutte contre la discrimination raciale et ethnique.

3. L'exercice indépendant des compétences de l'organisme pour l'égalité

L'article 13, paragraphe 2, de la directive stipule que les «*États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence [...] d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination, de conduire des études indépendantes concernant les discriminations, de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations.*» Dans cette partie du chapitre, nous allons examiner comment ces compétences sont exercées, dans les faits.

Dans la liste des indicateurs présentée dans l'introduction de ce chapitre, nous avons énuméré certains points en rapport direct avec l'exercice indépendant des compétences de l'organisme de promotion de l'égalité. Deux aspects sont particulièrement importants à cet égard:

- L'existence de ressources financières suffisantes pour exercer ces compétences de manière autonome et désigner un personnel expérimenté et hautement qualifié.
- L'existence de membres du personnel spécialement formés pour exercer de manière professionnelle les trois compétences énumérées à l'article 13.

Au chapitre III, point 4, et à l'annexe, partie 1, nous avons présenté une série de chiffres relatifs au budget et au personnel des organismes pour l'égalité. Dans cette section, nous examinerons de manière plus détaillée la ventilation des budgets entre diverses activités et nous allons tenter de déterminer si les membres du personnel possèdent

⁽⁶³⁾ Nous soulignons cette possibilité théorique, mais rien n'indique qu'une telle chose s'est passée en Slovénie.

bien les qualifications nécessaires pour mener à bien ces activités ⁽⁶⁴⁾. Au chapitre V, ces questions seront examinées sous l'angle de l'efficacité du travail de ces organismes pour l'égalité.

3.1. Un budget suffisant pour un exercice indépendant des compétences

Comme nous l'avons vu au début de ce chapitre, le fait de disposer d'un budget indépendant, qui ne peut être retiré brusquement par le gouvernement, est essentiel pour garantir l'indépendance d'un organisme pour l'égalité. En outre, la réalisation indépendante de ces activités dépend aussi de l'existence d'un budget *suffisant* permettant d'exercer de manière appropriée ces compétences ⁽⁶⁵⁾. Il est important que l'avancement des travaux de l'organisme pour l'égalité de traitement ne dépende pas de la mise à disposition de ressources financières supplémentaires, puisque l'absence de ce complément pourrait limiter la possibilité (ou la liberté), pour cet organisme, d'exercer ses compétences d'une manière objective et indépendante.

Au chapitre III, point 4, nous avons vu également que les sources de financement et le budget global varient considérablement d'un organisme à l'autre. Au chapitre V, point 2.3, nous examinerons la question du budget sous un autre angle, à savoir: le financement est-il suffisant pour exercer efficacement les compétences mentionnées à l'article 13 de la directive?

Comme nous l'avons vu au chapitre III, nul ne peut attribuer une valeur absolue aux chiffres relatifs au budget dont dispose un organisme pour l'égalité. Nous avons dès lors également voulu savoir comment le budget est ventilé entre les différentes activités mises en œuvre par l'organisme pour l'égalité. Toutefois, nous avons eu beaucoup de mal à déterminer si ce budget est réellement affecté à chacune des trois compétences clés énumérées à l'article 13 de la directive ou s'il finance aussi d'autres compétences, comme la réception et l'instruction de plaintes pour discrimination. Dans la plupart des organismes pour l'égalité, le budget n'est pas spécifiquement réparti entre leurs différentes activités. Si ventilation budgétaire il y a, par exemple dans un plan de politique interne de l'organisme pour l'égalité, cette ventilation n'est généralement pas rendue publique. Dans certains cas, lorsque l'organisme pour l'égalité fait partie d'un plus vaste ensemble, comme par exemple un institut pour les droits de l'homme ou un bureau du médiateur, il est même parfois impossible de faire la différence entre les compétences dans le domaine de l'égalité de traitement et celles exercées dans le cadre de ce mandat plus général. Dans d'autres cas, le budget n'opère une distinction qu'entre les frais de personnel et les «autres frais», qui concernent généralement les locaux et diverses autres activités. Il n'y a alors aucune autre ventilation ⁽⁶⁶⁾. Comme les membres du personnel ne sont généralement pas affectés à l'exercice d'une seule tâche (par exemple, l'aide aux victimes ou la rédaction de rapports), il est impossible d'indiquer quelle est la part des ressources effectivement affectée aux compétences mentionnées à l'article 13 de la directive et quels sont les montants affectés à d'autres tâches ⁽⁶⁷⁾.

3.2. La présence d'un personnel suffisant, ayant suivi une formation de haut niveau

Un deuxième facteur essentiel pour l'exercice indépendant des compétences des organismes pour l'égalité est la présence d'un personnel *suffisant* et *convenablement éduqué et formé* pour réaliser de manière professionnelle

⁽⁶⁴⁾ Il convient de garder à l'esprit les très nombreuses interprétations des termes «aide», «enquêtes» et «rapports et recommandations». Voir chapitre III, point 5.1.

⁽⁶⁵⁾ *Principes de Paris, chapitre sur la composition et les garanties de pluralisme, principe 2.*

⁽⁶⁶⁾ Nous n'avons pu recueillir (certaines) informations sur des parties distinctes du budget que pour les **Pays-Bas**, la **Belgique**, le **Royaume-Uni** et la **France**.

⁽⁶⁷⁾ Une autre difficulté réside dans le fait que, dans plusieurs cas, les organismes pour l'égalité ne font pas de distinction entre, d'une part, la réception et l'instruction de plaintes et, d'autre part, l'aide aux victimes. Au chapitre III, nous avons examiné cette difficulté, en soulignant qu'il est impossible de chiffrer avec précision le nombre d'organismes pour l'égalité réalisant une ou plusieurs de ces tâches.

chacune de ces activités et maintenir un niveau professionnel de neutralité, d'objectivité et de diligence ⁽⁶⁸⁾. Au chapitre III, point 4, nous avons présenté des chiffres généraux sur le nombre de membres du personnel. Au chapitre V, point 2.2, qui abordera l'efficacité du travail des organismes pour l'égalité, nous examinerons de manière beaucoup plus détaillée la question des effectifs dans les organismes de promotion de l'égalité de traitement.

En ce qui concerne le niveau d'instruction et la formation professionnelle des membres du personnel, nous avons constaté que la plupart des organismes pour l'égalité emploient au moins deux juristes ou autres personnes titulaires d'un diplôme universitaire. Les juristes sont fortement représentés au sein de certains organismes, comme en **France** par exemple, où la HALDE compte 16 juristes mais une personne seulement titulaire d'un autre diplôme universitaire. En **Lettonie**, les juristes sont encore davantage représentés, puisqu'ils sont au nombre de 25 contre une seule personne dont le diplôme est différent. Les juristes sont par contre minoritaires en **Slovaquie**, où il y a seulement 5 juristes, contre 8 autres universitaires, au sein du personnel qualifié. Cela semble également être le cas au sein des deux Commissions du **Royaume-Uni**, où la CRE (204 employés) et l'ECNI (122 employés) comptent tous deux une vingtaine de juristes au sein de leur important personnel. Nous ne disposons toutefois d'aucun détail sur le niveau d'éducation et de formation professionnelle des autres membres du personnel.

Aide indépendante aux victimes d'une discrimination

En ce qui concerne l'aide indépendante aux victimes, un tiers des organismes pour l'égalité ne disposent pas, au sein de leur personnel, d'un nombre suffisant de personnes spécialement qualifiées ou ayant suivi une formation dans ce domaine. Dans certains organismes, personne n'a même de formation en matière d'aide aux victimes. Il arrive que cette situation s'explique par le fait que cette activité ne fait pas officiellement partie du mandat de l'organisme pour l'égalité, ce qui est le cas, par exemple, du *Médiateur* à **Chypre** et de la *Commission pour l'égalité de traitement* aux **Pays-Bas** ⁽⁶⁹⁾. Dans d'autres organismes pour l'égalité, certains membres du personnel sont qualifiés ou spécialement formés pour aider les victimes de la discrimination. Nous incluons parmi eux les organismes qui emploient au moins un juriste ou qui ont indiqué que des cours de formation spécifiques sont organisés dans ce domaine.

Réalisation d'études indépendantes

Dans plus de la moitié des organismes pour l'égalité, aucun membre du personnel n'est spécialement qualifié/formé pour réaliser des études. Le *Médiateur contre la discrimination ethnique*, en **Suède**, est l'un des rares organismes pour l'égalité doté d'un important personnel qualifié en la matière. Dans la plupart des cas, l'organisme pour l'égalité ne compte pas ou pratiquement pas de personnel spécialisé, capable de mener réellement à bien cette tâche (la majorité des universitaires ont fait des études de droit et n'ont donc généralement aucune formation dans le domaine de la recherche en sciences sociales). Certains organismes de promotion de l'égalité emploient un petit nombre de spécialistes des sciences sociales et d'économistes, et on peut dès lors supposer que ces personnes seront en mesure de conduire des recherches de manière professionnelle et indépendante. Le problème vient du fait que, dans la plupart des cas, l'organisme pour l'égalité n'a pratiquement aucune expérience dans le domaine de la réalisation d'études (voir également le chapitre V, point 3.2, où nous évoquons le petit nombre d'études ayant été menées jusqu'ici). Cette situation s'explique vraisemblablement par le peu de ressources affectées à cette compétence particulière ⁽⁷⁰⁾. Pour compenser cette absence de personnel suffisant et ayant suivi une formation appropriée dans ce domaine, un certain nombre d'organismes pour l'égalité sous-traitent leurs activités de recherche à d'autres institutions indépendantes, essentiellement des universités ⁽⁷¹⁾.

En vue d'évaluer le degré d'indépendance des organismes pour l'égalité dans ce domaine, nous nous sommes interrogés sur la validité des méthodologies de recherche utilisées. Une fois encore, nous nous sommes heurtés

⁽⁶⁸⁾ Cela présuppose un minimum de clarté quant au contenu de ces tâches. Toutefois, comme nous l'avons vu au chapitre III, point 5.1, les termes «aide», «études» et «rapports et recommandations» se prêtent à de très nombreuses interprétations.

⁽⁶⁹⁾ Dans ces deux pays, l'aide aux victimes est considérée comme incompatible avec l'audition et l'instruction de plaintes.

⁽⁷⁰⁾ Les experts des **Pays-Bas**, d'**Irlande**, de **Lituanie** et de **Slovenie** ont conclu qu'il fallait renforcer les efforts dans ce domaine particulier.

⁽⁷¹⁾ Cela s'avère être le cas en **Belgique**, en **France**, en **Lettonie**, au **Portugal** et en **Irlande**.

au problème du très petit nombre d'études réalisées jusqu'ici sur la prévalence et les formes de discrimination. Un exemple positif en matière de réalisation d'études nous est cependant fourni par la **Slovaquie**, où la seule étude (recherche de terrain) publiée exposait clairement la méthodologie utilisée. Au **Royaume-Uni** et en **Suède**, la méthodologie utilisée pour les études est aussi expliquée dans la plupart des cas, le plus souvent dans les résultats de l'étude. Aucun expert du réseau d'experts spécialisés dans la lutte contre les discriminations n'a fait état d'une contestation publique quant à l'indépendance des organismes réalisant des études et d'autres formes de recherche.

Publication de rapports indépendants et formulation de recommandations indépendantes

Dans près d'un tiers de tous les organismes pour l'égalité, aucun membre du personnel ne possède une formation spécifique dans le domaine de la rédaction de rapports et de recommandations sur la prévalence et les formes de discrimination, ou sur les méthodes permettant de lutter contre ce phénomène. Lorsque c'est le cas, il s'agit généralement des mêmes personnes que celles qui sont affectées à la réalisation d'études.

Comme nous l'avons montré ci-dessus, la plupart des organismes pour l'égalité n'ont jusqu'ici qu'une expérience très limitée de la recherche dans ce domaine. Durant notre étude, nous nous sommes également intéressés à l'impact de la législation sur l'égalité. De nombreux organismes de promotion de l'égalité conseillent les gouvernements sur la nouvelle législation antidiscriminatoire ou sur l'amendement à la législation existante. Les experts n'ont pas été en mesure de nous fournir des informations sur le niveau d'expertise existant dans les organismes pour l'égalité en vue de la préparation de ce type particulier de rapports ou de recommandations ⁽⁷²⁾.

Audition et instruction indépendantes des plaintes

Dans près de la moitié des organismes pour l'égalité, il existe un personnel spécialement formé pour entendre et instruire les plaintes et les procédures pour discrimination. En ce qui concerne la formation professionnelle de ces personnes, il s'agit généralement d'études générales de droit (ce sont donc des «juristes»), et cette formation est parfois complétée par des programmes de formation «en cours d'emploi», comme c'est le cas à **Chypre**. Dans la plupart des cas où il n'existe pas de personnel de ce type, l'organisme ne compte pas cette tâche parmi ses attributions ⁽⁷³⁾. On remarquera par contre que, parfois, l'organisme pour l'égalité compte bien cette responsabilité dans ses attributions, alors qu'il ne semble pas pouvoir s'appuyer sur un personnel spécifiquement formé à cette tâche (c'est par exemple le cas en **Autriche** et au **Portugal**). À **Chypre**, le rapport annuel du *Médiateur* ainsi que certaines de ses déclarations publiques périodiques ont montré que le personnel n'est pas sous-qualifié ou insuffisamment formé, mais qu'il est plutôt surchargé et trop sollicité. Un budget supplémentaire devrait donc lui être affecté afin de lui permettre de recruter davantage de personnes.

Une autre méthode permettant de garantir l'exercice indépendant de cette tâche consiste à désigner des experts indépendants, spécialement chargés d'entendre et d'instruire les plaintes pour discrimination et de rendre des avis ou des jugements. Aux **Pays-Bas**, par exemple, le président et le vice-président de la *Commission pour l'égalité de traitement* doivent avoir le même niveau de formation universitaire que les juges. En outre, dans certains États membres, la législation en matière d'égalité de traitement exige que les membres du conseil de l'organisme pour l'égalité soient spécialisés dans les droits de l'homme. C'est le cas en **Hongrie**, où les membres du *Conseil consultatif* doivent avoir une expérience approfondie dans le domaine de la protection des droits de l'homme et la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement. En **France**, comme dans de nombreux autres pays sans doute, ce n'est pas le personnel mais le conseil d'administration de la *Haute autorité de lutte contre la discrimination et pour l'égalité* qui décide s'il y a ou non discrimination raciale ou ethnique au sens de la législation nationale ou de la directive. Toutefois, le conseil a suivi les recommandations du personnel dans 48 des 52 affaires qu'il a eues à traiter.

Pour déterminer si un organisme pour l'égalité entend et instruit les plaintes pour discrimination d'une manière réellement neutre et objective, nous avons demandé aux experts si l'institution se montrait ouverte quand il s'agit

⁽⁷²⁾ Il convient de déterminer ici ce qu'il faut entendre par les «recommandations et rapports indépendants» que mentionne l'article 13 de la directive. Voir également le chapitre III, point 5.1.

⁽⁷³⁾ Par exemple en **Belgique** et en **Slovaquie**.

de décrire les procédures suivies pour rendre un avis ou un jugement ⁽⁷⁴⁾. Seul un petit nombre d'experts ayant indiqué qu'un ou plusieurs organismes pour l'égalité de leur pays ont cette tâche dans leurs attributions ont pu fournir des informations détaillées sur les procédures utilisées au cours d'une enquête ⁽⁷⁵⁾. En **Autriche**, les auditions ne sont pas publiques et les deux parties sont tenues strictement à l'écart l'une de l'autre de sorte qu'elles ne peuvent se poser de questions. Au **Portugal**, la procédure d'audition et d'instruction est très complexe. Les deux organismes y sont associés, ainsi que plusieurs autres institutions. En **Estonie**, la procédure de conciliation (dans les cas de discrimination pratiquée par des particuliers) devant le *Chancelier de la justice* peut être interrompue si la personne présumée coupable de discrimination ne souhaite pas y prendre part. Cependant, le Chancelier ne s'est pas dit préoccupé par cette disposition. En **Suède**, il existe des orientations pour la procédure à suivre mais elles ne sont généralement pas connues du public.

4. Quelques remarques pour conclure

La directive sur l'égalité raciale ne fournit guère d'indications sur les activités requises pour mettre correctement en œuvre l'article 13. Cette lacune est particulièrement perceptible lorsqu'il s'agit de savoir ce qu'il faut entendre exactement par l'exercice *indépendant* des compétences mentionnées dans le paragraphe 2 de cet article. Notre travail de recherche nous a toutefois permis d'identifier quelques indicateurs pour une interprétation légale plausible de cette obligation imposée aux États membres. Tout d'abord, cette disposition particulière de la directive doit être interprétée à la lumière de sa finalité générale, à savoir contribuer à la lutte contre la discrimination ethnique et raciale.

Pour cela, il faut que certaines exigences relatives à l'indépendance du statut des organismes pour l'égalité soient remplies. Nous avons par ailleurs identifié une série d'indicateurs permettant de déterminer ce que peut recouvrir la notion d'indépendance dans les documents adoptés à l'échelon international sur ce même thème. Il s'agit de documents émanant d'organismes établis par le Conseil de l'Europe (*ECRI*) et par les Nations unies (*Commission des droits de l'homme des Nations unies*). Étant donné que tous les États membres de l'UE sont également membres de ces organisations internationales, nous sommes d'avis que les organismes de promotion de l'égalité (et en fin de compte l'UE elle-même) devraient s'inspirer de ces documents pour mettre en œuvre l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale.

Sur la base de la recherche que nous avons menée sur le statut et le fonctionnement indépendants des organismes de promotion de l'égalité dans l'UE, il est trop tôt, à ce stade de la mise en œuvre de la directive, pour poser des conclusions finales sur ce point. De nombreux organismes ont vu le jour il y a très peu de temps et n'ont pas encore démarré leurs activités. Dans la plupart des cas, leurs activités n'ont pas encore fait l'objet d'évaluations externes et internes. D'autre part, des institutions existantes ont récemment subi un processus de transformation après avoir été (également) chargées d'exercer les compétences mentionnées dans la directive sur l'égalité raciale. Il est donc impossible de procéder à une évaluation finale de la situation dans les États membres à l'aide de la liste d'indicateurs que nous avons dressée sur la base des normes internationales relatives au fonctionnement indépendant de ces organismes pour l'égalité. En divers points de ce chapitre, nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle les travaux de recherche empirique devaient être poursuivis. Nous estimons toutefois que la liste d'indicateurs élaborée dans le cadre de cette étude peut servir d'outil pour nous permettre de mieux comprendre et de préciser les conditions nécessaires à la création d'organismes pour l'égalité réellement indépendants.

À ce stade, nous pouvons toutefois formuler une série d'observations préliminaires. En résumé, les principaux points à examiner en ce qui concerne le statut et le fonctionnement indépendants des organismes de l'égalité mis en évidence sont les suivants:

- Un nombre assez important d'organismes pour l'égalité ne s'appuient sur aucune base constitutionnelle ou légale, ce qui les rend vulnérables à d'éventuels revirements au niveau de la politique gouvernementale.

⁽⁷⁴⁾ Voir *principes de Paris*, chapitre sur les principes complémentaires concernant le statut des commissions ayant des compétences à caractère quasi juridictionnel.

⁽⁷⁵⁾ Nous avons pu nous procurer cette information pour l'**Irlande**, la **France**, **Chypre**, la **Hongrie**, les **Pays-Bas**, la **Suède** et le **Royaume-Uni**.

- Plusieurs organismes ont des liens officiels avec le gouvernement, dans le sens où des représentants du gouvernement font partie de l'institution ou de son conseil d'administration ou qu'ils ont du moins voix au chapitre dans les politiques de l'institution, ou encore qu'ils peuvent influencer de manière excessive les conclusions d'études ou d'enquêtes, par exemple en raison de leur droit à désigner ou à licencier des membres du personnel.
- Un certain nombre d'organismes pour l'égalité ne disposent pas de locaux appropriés en dehors des bâtiments publics.
- Un nombre assez important d'organismes pour l'égalité ont des liens officiels avec les ONG. Il est parfois difficile de déterminer comment ils parviennent, dans ce cas, à préserver leur indépendance dans leurs relations avec les ONG (par exemple en ce qui concerne la désignation ou le licenciement de «représentants» d'ONG dans le conseil de l'institution).
- En ce qui concerne les contacts officiels avec le gouvernement et avec les ONG, le paradoxe est le suivant: si de tels contacts peuvent nuire à l'apparence d'indépendance nécessaire à l'exercice du mandat de l'organisme, ils peuvent être souhaitables, car ils permettent d'unir les forces dans la lutte contre la discrimination. Il ne semble pas que tous les organismes parviennent ici à trouver le bon équilibre.
- La majeure partie des membres du personnel ainsi qu'un nombre assez important de membres (du conseil) ou de directeurs ont un statut de fonctionnaire, ce qui, dans certains cas, risque de les obliger, en quelque sorte, à suivre les instructions du gouvernement.
- La situation des organismes, en ce qui concerne leur budget et leur responsabilité financière, est dans bien des cas difficile à préciser et manque de toute façon de transparence.
- En ce qui concerne l'exercice indépendant des compétences, il semble qu'il faille déplorer une réelle pénurie de personnel correctement formé et qualifié, à l'exception, dans certains pays, des activités d'aide aux victimes. C'est particulièrement le cas en ce qui concerne la réalisation d'études, la publication de rapports et la formulation de recommandations. Le budget insuffisant pour engager d'autres personnes explique généralement cette situation.

Sur la base de ces observations, nous recommandons que des lignes directrices soient rédigées sur le fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité désignés pour exercer les compétences de l'article 13 de la directive, ceci afin d'aider les États membres dans leur processus de mise en œuvre.

En début de chapitre, nous avons souligné que, d'un point de vue historique, l'indépendance doit être une caractéristique essentielle des organismes pour l'égalité. L'étude fait apparaître toute la fragilité de cette indépendance. Le climat politique qui règne dans certains États membres y contribue grandement. En **Belgique** et en **Irlande** par exemple, les organismes de promotion de l'égalité ont réussi à préserver leur indépendance, en dépit de la nature très sensible des thèmes autour desquels ils ont développé leurs activités et d'un climat politique parfois hostile. En **Pologne** et au **Danemark**, par contre, les organismes pour l'égalité existants se sont vu retirer leur mandat à la suite d'un changement de direction politique. Ce sont autant de raisons pour que la Commission européenne définisse rapidement avec davantage de clarté ce que l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale demande précisément aux États membres.

Chapitre V

L'efficacité des organismes de promotion de l'égalité et de leur travail

Mirte | 1997

1. Introduction

Notre étude avait pour troisième objectif de déterminer si les organismes pour l'égalité mis en place dans les États membres de l'Union européenne ont jusqu'ici fait preuve d'efficacité dans leur fonctionnement.

Le premier problème que pose l'évaluation du degré d'efficacité des organismes pour l'égalité est l'absence d'indications fournies par la directive quant aux conditions qui doivent être remplies pour qu'on puisse conclure que les États membres ont mis en place des organismes qui fonctionnent avec efficacité. Il est donc difficile de déterminer d'un point de vue juridique (et normatif) si c'est le cas tant que le législateur européen ou la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes n'auront pas élaboré de telles indications. La seule indication dont nous disposons pour interpréter cette obligation est qu'il apparaît assez clairement que le législateur européen a tenu à ce que les États membres mettent en place des organismes pour l'égalité en vue de lutter plus efficacement contre la discrimination raciale (voir directive 2000/43/CE, considérant 24 du préambule) ⁽⁷⁶⁾. Le législateur entend interdire la discrimination raciale dans la vie quotidienne. À plus long terme, il sera possible d'évaluer le degré de réussite des organismes pour l'égalité en déterminant dans quelle mesure la discrimination raciale a diminué dans les États membres. Il nous semble toutefois préférable de reporter à plus tard ce type de recherche.

En ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité de ces institutions, nous avons admis, au tout début de cette étude, que cette efficacité est très difficile à mesurer. Pour évaluer l'impact réel des activités menées par ces institutions, il faudrait pouvoir procéder à un état des lieux de la situation initiale («zero-measurement», c'est-à-dire la situation avant la mise en place d'organismes pour l'égalité opérationnels) et à une étude et une analyse approfondies de l'impact de leurs activités dans la pratique. À l'exception du Royaume-Uni, il ne semble exister aucune évaluation de ce type dans les États membres ⁽⁷⁷⁾. En outre, la plupart des organismes n'ont vu le jour que très récemment, et il n'existe donc dans la plupart des cas aucun rapport (indépendant) sur leur fonctionnement. De plus, le budget et le calendrier de cette étude n'ont pas permis aux 25 experts de procéder à une recherche approfondie «sur le terrain». Cela étant, nous sommes arrivés à la conclusion selon laquelle les recherches dans ce domaine allaient devoir se limiter à examiner et à décrire *comment* fonctionnent les organismes pour l'égalité *dans les faits*. La question a donc été reformulée — et subdivisée — de la manière suivante:

- 1) Les organismes de promotion de l'égalité possèdent-ils suffisamment de ressources, en d'autres termes, disposent-ils d'un budget et d'un personnel suffisant et de qualité pour exercer les trois compétences énumérées dans la directive avec un minimum de cohérence et de qualité?
- 2) Les organismes de promotion de l'égalité exercent-ils dans les faits les trois compétences décrites dans la directive avec un minimum de cohérence et de qualité?

Ces deux questions ont servi de fil conducteur pour cette partie de l'étude. Ici aussi, trois points préliminaires doivent être clarifiés avant d'aller plus loin.

Des ressources suffisantes et un minimum de cohérence et de qualité

Il fallait commencer par déterminer ce qu'on entend par des *ressources suffisantes* permettant aux organismes pour l'égalité d'exercer les trois compétences décrites dans l'article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale et quel est le *niveau minimal de cohérence et de qualité* nécessaire pour exercer ces compétences de manière efficace.

⁽⁷⁶⁾ Cet objectif reflète les objectifs formulés dans des documents internationaux précédents, notamment la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI* et les *principes de Paris* que nous avons évoqués dans les précédents chapitres du rapport. Même s'ils ne sont pas toujours d'un grand secours, l'interprétation téléologique de ces textes nous a permis d'inférer une ligne directrice pour l'évaluation finale de l'efficacité des organismes pour l'égalité. Voir ci-dessous.

⁽⁷⁷⁾ Voir McCrudden, C., Ford, R., et Heath, A., «Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland; An Empirical Assessment», dans: *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, n° 3, 2004, p 363-415.

Comme nous l'avons fait remarquer ci-dessus, la seule base juridique normative dont nous disposons pour interpréter cette disposition réside dans le fait que l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale a clairement pour but de contribuer à l'objectif global de la directive, à savoir assurer une protection contre la discrimination ethnique et raciale dans les États membres. De ce point de vue, nous pouvons affirmer que les États membres sont tenus de mettre en place un ou plusieurs organismes, qui — non seulement en théorie mais aussi en pratique — auront un *certain impact* dans la lutte contre la discrimination raciale et ethnique. Nous avons interprété les termes *minimum de cohérence et de qualité et ressources suffisantes* dans ce contexte juridique, même s'ils n'offrent pas une base de recherche très solide. Cela nous a permis d'aboutir au constat suivant: dans les cas où aucune activité, ou pratiquement aucune activité, n'est réalisée, ou lorsque les ressources humaines ou financières sont inexistantes ou presque, l'État membre ne respecte probablement pas la directive, même s'il a officiellement désigné une institution comme «organisme pour l'égalité».

Définitions de l'assistance, des études et des rapports et recommandations

Un second point à éclaircir concerne la nature des *compétences clés* mentionnées à l'article 13, paragraphe 2, de la directive sur l'égalité raciale. L'historique de la rédaction de cet article permet-il de clarifier quelque peu la signification des termes «aide», «études» et «rapports et recommandations»? Nous avons expliqué que non au chapitre III, point 5.1. Ces termes font l'objet des interprétations les plus diverses parmi les organismes pour l'égalité et les gouvernements des États membres. Il convient dès lors de traiter avec circonspection les résultats de cette étude, en ce sens qu'il est impossible d'attribuer une signification absolue aux «faits» présentés dans le présent rapport.

Méthodologie de la recherche

Sur la base des choix méthodologiques que nous avons expliqués ci-dessus, nous avons formulé des questions concernant le budget, le personnel, la formation, l'éducation, etc., des divers organismes pour l'égalité. Dans quelle mesure les trois compétences mentionnées à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale ont-elles été exercées par les organismes pour l'égalité au cours de ces dernières années et quels sont, à ce stade, les résultats concrets de ce travail? Nos questions portaient, entre autres, sur le nombre de victimes ayant bénéficié d'une aide et sur les formes d'assistance, sur le nombre et la qualité des études réalisées et sur le nombre et la qualité des recommandations et des rapports publiés. Nous avons également interrogé les experts à propos du résultat concret du travail des organismes pour l'égalité dans le cadre des autres compétences exercées. Enfin, nous avons demandé aux experts d'évaluer quels sont, selon eux, les obstacles au fonctionnement efficace de l'organisme/des organismes dans la pratique.

Aux fins de l'analyse et de la description de l'efficacité des organismes pour l'égalité faites dans le présent chapitre, nous avons établi une distinction entre les observations relatives au budget et au personnel de ces organismes (voir point 2 du présent chapitre) et les conclusions se rapportant à la façon dont ils exercent les compétences clés mentionnées à l'article 13 de la directive (voir point 3 du présent chapitre). En ce qui concerne la présentation des résultats de notre étude, nous ne présenterons pas de manière exhaustive l'ensemble des réponses que nous avons obtenues, mais, comme nous l'avons fait dans le précédent chapitre, nous illustrerons nos observations à l'aide de bonnes et mauvaises pratiques identifiées dans les États membres. Une fois cette description terminée, nous vous présenterons une série d'observations finales (point 4).

2. Conclusions relatives au budget et au personnel des organismes pour l'égalité

Dans cette section, nous examinerons le budget ainsi que le nombre de membres du personnel — et la qualité de leur formation — dont disposent les organismes pour l'égalité pour mener à bien leur travail. Ces aspects ont d'ores et déjà été examinés dans ce rapport, avec une analyse descriptive générale au chapitre III, point 4, et une analyse sous l'angle de l'indépendance de ces organismes, au chapitre IV, points 2.3, 3.1 et 3.2. Nous allons à présent examiner si le budget et le nombre de membres du personnel — et la qualité de leur formation — dont dispose

l'organisme pour l'égalité sont suffisants pour lui permettre de fonctionner correctement. En d'autres termes: un organisme doté d'un certain budget ou d'«effectifs» en nombre suffisant et affichant un bon niveau d'éducation et de formation est-il en mesure d'exercer les compétences mentionnées dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité?

2.1. Budget disponible

Comme nous l'avons déjà déploré au chapitre III, point 4, il est très difficile de répondre aux questions se rapportant au budget des organismes pour l'égalité. Dans certains cas, il apparaît même qu'aucune information n'est disponible. Il arrive également que l'organisme pour l'égalité ne dispose pas d'un budget distinct, mais qu'il dépende du financement assuré par un ministère ou un autre département gouvernemental. Dans d'autres cas encore, le budget affecté aux activités entrant dans le cadre de l'article 13 est inclus dans le budget global de l'institution. C'est notamment le cas lorsque les activités de l'organisation, en tant qu'organisme pour l'égalité, sont englobées dans les activités générales d'un institut de médiation ou d'une commission pour les droits de l'homme. Au chapitre III, nous avons donc souligné qu'il est difficile de procéder à des comparaisons nationales pour déterminer les pays affectant les sommes les plus importantes — ou les moins importantes — à la lutte contre la discrimination. Cette même remarque s'impose en ce qui concerne l'efficacité de ces organismes. Il est donc très difficile de tirer des conclusions sur l'efficacité des organismes pour l'égalité sur la base des chiffres globaux relatifs à leur budget.

Nous avons dès lors cherché à obtenir des informations supplémentaires sur les sommes pouvant ou devant être affectées à chacune des diverses compétences des organismes pour l'égalité, mais nous avons eu encore plus de mal à nous procurer ces informations (voir également chapitre IV, point 3.1). Il arrive en effet très souvent que le budget ne spécifie pas les compétences de l'organisme pour l'égalité qui doivent être financées à l'aide de ces montants. Ainsi, le budget 2005 du *Médiateur pour les minorités* en **Finlande** ne comprend que deux postes: un poste «salaires» et un autre intitulé «provisions pour activités», dont l'utilisation n'est pas déterminée préalablement.

Étant donné que, dans la plupart des organismes pour l'égalité, les membres du personnel ne sont pas affectés à des activités spécifiques mais sont associés à diverses activités, il s'est révélé difficile d'en savoir davantage sur les sommes consacrées à la réalisation de chacune des diverses compétences qu'un organisme pour l'égalité peut avoir à exercer (voir également point 2.2 suivant) ⁽⁷⁸⁾.

Notre travail a montré qu'il sera toujours difficile d'évaluer l'efficacité des organismes pour l'égalité sur la base des montants affectés aux diverses activités aussi longtemps que nous ne disposerons pas d'informations sur ce point. Aux fins de la recherche, il serait très utile que les organismes pour l'égalité ventilent de manière plus détaillée leurs budgets dans leurs plans stratégiques et leurs rapports, notamment leurs rapports annuels.

Mis à part cette absence d'information, plusieurs experts se sont plaints d'un financement insuffisant (notamment dans le domaine de l'aide aux victimes). Ceux-ci ont précisé qu'il s'agissait là de leur avis personnel, mais qu'ils relayaient en même temps l'opinion des organismes pour l'égalité — les premiers concernés — et, dans certains cas également, celle de leur directeur ou de leur conseil. Ainsi, l'*Autorité pour l'égalité* en **Irlande** reconnaît dans ses

⁽⁷⁸⁾ Nous avons pu obtenir, pour les **Pays-Bas**, certaines informations assez détaillées sur la ventilation budgétaire. Il apparaît ici que l'essentiel du budget est absorbé par l'audition et l'instruction des plaintes, ce qui illustre également le fait qu'il s'agit de la tâche principale de la *Commission pour l'égalité de traitement*. Une très petite part du budget est consacrée à l'aide aux victimes, mais cette aide se limite à assurer le fonctionnement d'un service d'assistance téléphonique et par courriel. Une somme relativement peu élevée est affectée à la réalisation d'études, une tâche qui ne compte pas parmi les priorités de la Commission néerlandaise. En **Belgique**, les réponses témoignent par contre d'une situation inverse: l'essentiel du budget est affecté à l'aide aux victimes, ce qui n'est pas le cas de l'audition et de l'instruction de plaintes, qui ne bénéficient d'aucun financement. La conduite d'études, la publication de rapports et la formulation de recommandations ne reçoivent qu'une part relativement modeste du budget en Belgique.

propres publications et sur son site internet ne pas pouvoir offrir une aide juridique à toutes les personnes qui en font la demande, faute de disposer de ressources suffisantes. L'Autorité ne peut donc venir en aide aux victimes que dans un petit pourcentage de cas, sur la base des critères fixés par son conseil. Les critères pris en compte sont les suivants : l'importance stratégique de l'affaire, la capacité de la partie requérante à se représenter elle-même ou à se faire représenter, par des avocats ou des syndicats, la complexité de l'affaire et la nature de la plainte. Au **Royaume-Uni**, les organismes pour l'égalité font également des choix stratégiques quant aux cas qu'ils prendront en charge et à ceux qu'ils devront laisser de côté.

2.2. Le nombre de membres du personnel et la qualité de sa formation

Au chapitre III, point 4, où nous avons évoqué le nombre d'effectifs des organismes pour l'égalité, et au chapitre IV, point 3.2, où nous nous sommes intéressés à la présence d'un personnel en possession d'une formation appropriée (dans le contexte du fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité), nous avons fait remarquer que les chiffres fournis par les experts sont extrêmement difficiles à interpréter, notamment de manière comparative (entre organismes pour l'égalité ou entre États membres). Il convient de garder à l'esprit cette restriction tout au long de la lecture de cette section.

Il est très difficile de se faire une idée précise de l'efficacité de ces organismes pour l'égalité à partir des seules informations relatives au nombre d'effectifs. La difficulté tient en partie au fait que les membres du personnel ne sont généralement pas affectés à une tâche unique (par exemple, l'aide aux victimes ou la rédaction de rapports), d'où le problème pour déterminer si les compétences mentionnées à l'article 13 de la directive sont exercées, dans les faits, par un nombre suffisant de personnes. Dans un certain nombre de cas, l'organisme pour l'égalité fait partie d'un plus vaste ensemble, par exemple un institut chargé de la médiation ou de la défense des droits de l'homme. Dans d'autres cas, nous nous trouvons en présence d'un organisme unique, qui doit donc couvrir toute une série de motifs de discrimination, en plus de la race et de l'origine ethnique. Dans bien des cas, il est apparu que les membres du personnel ne sont qu'en partie affectés à la mission de lutte contre la discrimination raciale — qu'il s'agisse de l'aide aux victimes, de la conduite d'études ou de la rédaction de rapports et de la formulation de recommandations. Dans la plupart des cas, nous n'avons pas pu obtenir des chiffres et des données précises sur cette répartition des tâches.

La remarque que nous avons faite concernant le budget et sa ventilation s'applique ici aussi : sans informations sur le nombre de personnes affectées aux différentes activités (liées aux compétences de l'article 13), on pourra difficilement évaluer l'efficacité des organismes pour l'égalité en termes d'affectation du personnel aux diverses activités. Il serait donc très utile que les organismes pour l'égalité décrivent de manière plus détaillée les tâches et les activités de leur personnel dans leurs rapports, notamment leurs rapports annuels (voir également le point 2.3 ci-dessous).

Plusieurs experts ont déploré le manque de personnel, précisant qu'il s'agissait non seulement de leur propre opinion, mais aussi de celle des organismes pour l'égalité eux-mêmes et, dans certains cas, de celle de leur direction ou de leur conseil d'administration. En **Slovaquie**, le directeur du département des services juridiques du *Centre national slovaque pour les droits de l'homme* estime qu'il faudrait doubler le personnel vu le nombre de demandes pour des conseils juridiques soumises au Centre. En **Suède**, le *Médiateur contre la discrimination ethnique* a souligné qu'il n'avait toujours pas été tenu compte de la nécessité de recruter des sociologues et des experts ayant une connaissance/une expérience des partenaires sociaux ainsi que du secteur du logement afin de pouvoir mener des études sur les formes et la prévalence de la discrimination. En **Hongrie**, dans son rapport préparé pour la réunion d'octobre de son conseil consultatif, l'*Autorité pour l'égalité de traitement* a affirmé qu'au moins dix nouveaux postes devaient être créés pour que l'organisme puisse mener à bien ses enquêtes dans les délais requis par la loi sur l'égalité de traitement.

2.3. Le processus d'évaluation du fonctionnement des organismes pour l'égalité

Nous avons conclu, ci-dessus, qu'il serait particulièrement utile que les organismes pour l'égalité publient des rapports réguliers sur le budget et le temps (en personnel) consacrés aux diverses compétences mentionnées à l'article 13 de la directive, cela afin de permettre à l'avenir une évaluation valable de leur efficacité. Il en va de même pour les rapports sur les résultats et l'impact de leur travail: combien de victimes ont-ils aidées, combien d'études ont-ils réalisées, etc. ⁽⁷⁹⁾. Des rapports d'évaluation externes pourraient également se révéler utiles à cette fin. Dans le questionnaire, nous avons donc accordé une attention particulière à l'existence éventuelle de plans d'évaluation et d'obligations de rendre compte.

Plus de deux tiers des organismes pour l'égalité sont tenus de publier un rapport décrivant la façon dont leurs compétences ou leurs fonctions ont été exercées ⁽⁸⁰⁾. Ces organismes pour l'égalité rendent généralement compte au gouvernement, une fois par an. L'obligation de rendre compte au Parlement est citée en second lieu. Il arrive aussi fréquemment que les organismes doivent répondre devant le gouvernement et le Parlement. Dans certains cas, l'organisme pour l'égalité est légalement tenu de porter ce rapport à la connaissance du grand public, tandis que, dans d'autres, les organismes ont pris l'habitude de le faire ⁽⁸¹⁾. Il peut néanmoins arriver que la qualité des rapports d'évaluation (internes) soit insuffisante, par exemple en **Slovaquie**, où les rapports d'activités publiés par le *Centre national slovaque pour les droits de l'homme* ne fournissent que des exemples choisis pour illustrer l'assistance offerte aux victimes.

Des évaluations externes régulières du travail des organismes pour l'égalité pourraient également aider à déterminer l'efficacité des organismes pour l'égalité. Ce type d'évaluation serait mené par un organisme indépendant (vis-à-vis de l'organisme pour l'égalité lui-même mais aussi du gouvernement). Si l'on excepte l'audit financier (que nous avons évoqué au chapitre IV, point 2.3), un seul organisme pour l'égalité (aux **Pays-Bas**) fait l'objet d'un examen de ce type. Tous les cinq ans, le gouvernement néerlandais commande une étude indépendante auprès d'un institut de recherche indépendant (en pratique, une faculté de droit et le département de sociologie juridique d'une université) sur le fonctionnement de la *Commission pour l'égalité de traitement* ainsi que sur la législation sur l'égalité de traitement. Au **Royaume-Uni**, les deux commissions peuvent commander des rapports d'activités externes, qu'elles financent elles-mêmes à l'aide de leur propre budget. En **Belgique**, le *Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme* a évalué lui-même ses activités en 2005, à l'aide de vastes consultations avec des acteurs externes, parmi lesquels des universitaires et des organisations non gouvernementales.

3. L'efficacité du fonctionnement des organismes en ce qui concerne leurs principales fonctions

Dans cette section, nous allons examiner comment, et avec quels résultats, les organismes pour l'égalité mènent à bien leurs activités. Nous avons respecté la distinction faite par l'article 13 de la directive entre l'aide, les études, les rapports et recommandations. Nous avons également inclus une série d'informations sur d'autres compétences potentielles, notamment l'audition et l'instruction de plaintes pour discrimination. Ces activités ont déjà été analysées dans ce rapport: d'une manière générale et descriptive au chapitre III, points 5.1 et 5.2, et par rapport au thème de l'indépendance, au chapitre IV, points 3.1 et 3.2. Nous examinerons ici le travail des organismes pour l'égalité en

⁽⁷⁹⁾ Cette exigence se retrouve également dans la recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI, chapitre D, «Administration et fonctionnement des organes spécialisés», principe 5, «Indépendance et autonomie», paragraphe 3: «Les organes spécialisés devraient fournir des rapports sur leurs actions, de manière indépendante, sur la base d'objectifs clairs et si possible évaluables, pour débat au Parlement.»

⁽⁸⁰⁾ Une minorité de 7 institutions ne sont pas tenues de le faire. C'est le cas des deux organismes pour l'égalité en **Autriche**, des deux organismes du **Danemark**, du deuxième organisme pour l'égalité en **Grèce**, au **Portugal**, et en **Slovénie**. Nous n'avons pu obtenir aucune information concernant le deuxième organisme pour l'égalité de **Finlande**.

⁽⁸¹⁾ Parmi les exemples de pays où cette obligation est imposée par la législation, citons la **Hongrie** et le **Portugal**; des exemples d'une pratique de ce type se retrouvent aussi en **Irlande**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**.

nous demandant si les informations fournies par les experts indiquent que ces organismes exercent réellement les trois compétences décrites dans la directive avec un niveau minimal de cohérence et de qualité.

Les experts ont fourni de nombreuses informations et statistiques sur le nombre de victimes ayant bénéficié d'une aide, sur les études, les rapports et les recommandations ainsi que sur les affaires que les organismes pour l'égalité ont eues à traiter. S'agissant du budget et du nombre de ressources humaines mis à la disposition des organismes pour l'égalité, il s'avère difficile d'établir des comparaisons entre les pays ou entre organismes pour l'égalité en ce qui concerne les activités qui ont été mises en œuvre. Présenter dans ce rapport de nombreux chiffres détaillés risquerait d'amener le lecteur à procéder à des comparaisons, ce que nous tenons à éviter. Nous nous limiterons donc à fournir des exemples issus des informations communiquées par les experts sur les succès engrangés mais aussi sur les obstacles qui nuisent au fonctionnement efficace de ces organismes.

3.1. La quantité et la qualité de l'aide assurée aux victimes ⁽⁸²⁾

En ce qui concerne le nombre de victimes bénéficiant d'une aide, nous avons observé de nombreuses variations d'un pays à l'autre, comme ce fut le cas pour les budgets des organismes pour l'égalité. Dans certains cas, le nombre de victimes demandant une assistance est si élevé que certaines d'entre elles ne peuvent être aidées. C'est le cas en **Irlande** et au **Royaume-Uni**, par exemple. L'*Autorité pour l'égalité irlandaise* s'est ainsi vue contrainte d'adopter des critères de sélection rigoureux, comme nous l'avons expliqué plus haut (voir point 2.1 du présent chapitre). Par contre, dans certains cas, ce qui contraste avec ces nombres élevés de demandes d'aide, il arrive qu'aucune victime ne vienne demander de l'aide dans certaines juridictions ou qu'aucune forme d'assistance aux victimes n'ait été prévue ⁽⁸³⁾. Les autres pays se situent entre ces deux extrêmes, avec une moyenne d'environ 300 personnes (par État membre) ayant bénéficié d'une certaine forme d'aide de la part d'un organisme pour l'égalité en 2005. Ici aussi, de nombreuses plaintes nous ont été relayées quant au niveau insuffisant des ressources afin d'aider chaque victime se présentant dans un centre de promotion de l'égalité pour y obtenir de l'aide.

Le questionnaire incluait également une question sur le degré de satisfaction des «clients» des organismes pour l'égalité. Dans trois cas seulement, l'organisme pour l'égalité a effectué une recherche sur ce point ⁽⁸⁴⁾. Au **Royaume-Uni**, les résultats de la recherche se sont révélés difficiles à interpréter. Le degré de satisfaction peut varier considérablement en fonction des circonstances, et il est donc difficile de fournir une vue d'ensemble de la situation. À **Chypre**, l'organisme pour l'égalité est confronté à un problème spécifique dans le domaine de l'aide aux victimes, problème que pourraient aussi avoir d'autres pays. Le personnel du *Bureau du médiateur* ne compte aucune personne appartenant elle-même aux groupes vulnérables (personnes handicapées, immigrés, gays, chypriotes turcs, etc.), ce qui pourrait pourtant faciliter les contacts et la communication avec ces groupes. Le grec semble être la langue la plus utilisée pour toutes les activités du *Bureau du médiateur* et aucun membre du personnel ne parle les langues maternelles des groupes vulnérables les plus représentés (russe, arabe, turc). En **Slovaquie**, la communication du *Centre national slovaque pour les droits de l'homme* en direction du public semble être assez formaliste et ne tient pas assez compte des besoins des utilisateurs.

Nous avons ensuite demandé si l'organisme pour l'égalité était lui-même satisfait du nombre de victimes ayant pu bénéficier d'une aide et, dans le cas contraire, quelles étaient selon lui les raisons de cette conclusion négative.

⁽⁸²⁾ Dans les pages qui précèdent, nous avons déjà mentionné que le terme «aide» fait l'objet de multiples interprétations selon les experts (et probablement également par les organismes pour l'égalité eux-mêmes). Cette remarque concerne également les autres compétences mentionnées à l'article 13 (voir chapitre III, point 5.1).

⁽⁸³⁾ Il semble que ce soit le cas en **Estonie**. En **Hongrie**, même si l'assistance juridique (sous la forme de la représentation juridique offerte aux victimes) fait partie des compétences statutaires de l'*Autorité pour l'égalité de traitement*, celle-ci ne semble pas avoir la capacité suffisante pour fournir ce type d'assistance. Voir également la situation au **Danemark**, au point 3.4 du présent chapitre.

⁽⁸⁴⁾ Ces travaux de recherche ont été menés au **Portugal**, aux **Pays-Bas** et au **Royaume-Uni**.

Plusieurs experts ont signalé que l'organisme pour l'égalité de leur pays était satisfait, tant en ce qui concerne la quantité de ressources mises à sa disposition que le nombre de victimes ayant pu bénéficier de l'une ou l'autre forme d'assistance. Nous pouvons toutefois partir du principe que le nombre de victimes se tournant vers un centre pour l'égalité afin d'y obtenir une aide ne représente que la partie émergée de l'iceberg ⁽⁸⁵⁾. Il convient de toute façon d'améliorer la sensibilisation afin de mieux informer le grand public sur les nouvelles procédures et les droits dont bénéficient aujourd'hui les victimes d'une discrimination. Des stratégies spécifiques doivent donc être mises au point pour atteindre les groupes vulnérables de la société, qui n'ont pas encore bien conscience de leurs droits. Toutefois, tous les organismes pour l'égalité ne semblent pas favorables à un renforcement des activités de sensibilisation, car cela provoque inévitablement une forte augmentation du nombre de victimes sollicitant une aide. Et comme dans la plupart des cas, l'augmentation du nombre de «clients potentiels» ne s'accompagne malheureusement pas d'une révision à la hausse du budget ou des ressources humaines, de sérieux problèmes existent ou sont à prévoir. Nous avons expliqué ci-dessus les conséquences de cette situation au **Royaume-Uni** et en **Irlande**, où les organismes pour l'égalité ont dû adopter de rigoureux critères de sélection. En résumé, lorsqu'un organisme pour l'égalité est confronté à un nombre élevé de demandes d'assistance, celui-ci se voit contraint de se concentrer sur les affaires présentant un intérêt stratégique (test cases), au détriment des «victimes ordinaires» qui ne peuvent plus être prises en charge.

Une brusque augmentation du nombre de victimes venant demander une aide peut aussi avoir pour conséquence un allongement des délais d'attente. Les victimes doivent donc parfois attendre longtemps avant que leur cas soit examiné et pris en charge par l'organisme pour l'égalité. Plusieurs experts ont indiqué que ces délais constituaient un grave problème dans leur pays. Un organisme semble avoir réussi à aider un grand nombre de victimes dans des délais très courts: il s'agit du *Médiateur en charge de la discrimination ethnique*, en **Suède**. Précisons toutefois qu'il avait reçu des ressources supplémentaires pour lui permettre de «liquider son arriéré».

3.2. La quantité et la qualité des études

La réalisation d'études sur les formes et la prévalence de la discrimination raciale et ethnique est une activité bien moins courante que l'aide aux victimes ou que l'audition et l'instruction de plaintes pour discrimination. Le tableau général brossé au chapitre III fait apparaître que 26 organismes pour l'égalité sont habilités à conduire des études. Ils ne sont cependant que 12 à en avoir effectivement réalisé en 2004 et 2005 ⁽⁸⁶⁾. Ce chiffre n'inclut pas les études des deux organismes du **Royaume-Uni**. En effet, la *CRE* et l'*ECNI* réalisent des études et des rapports (sans qu'il y ait de nette distinction entre ces catégories) qui s'inscrivent dans leur stratégie globale du moment. Ces chiffres varient donc considérablement d'une année à l'autre ⁽⁸⁷⁾.

⁽⁸⁵⁾ Il semble que cela soit le cas, par exemple, à **Chypre**, en **Belgique**, en **Estonie** et en **Lettonie**.

⁽⁸⁶⁾ Les études qui nous ont été renseignées ont été réalisées au **Danemark** (7), en **France** (1), en **Slovaquie** (1), en **Suède** (2) et aux **Pays-Bas** (1). Ces nombres peuvent être plus élevés dans le cas où les experts ne nous communiquent pas le nombre d'études attribuées par appel d'offres à l'organisme pour l'égalité, mais réalisées finalement par d'autres institutions (par exemple, en **Irlande**). En ce qui concerne les thèmes de ces études, certains experts ont cité la situation des Roms (par exemple, en **Suède**, en **Slovaquie** et en **France**). En **Suède**, l'étude de 2005 s'est intéressée, d'une manière générale, à l'expérience de la discrimination fondée sur un handicap, l'orientation sexuelle et/ou l'origine ethnique. Elle a été réalisée par le Bureau central des statistiques suédois, pour le compte des trois médiateurs chargés de ces motifs de discrimination. Aux **Pays-Bas**, une étude préliminaire s'est concentrée sur le profilage par code postal. Au **Royaume-Uni**, la *CRE* s'est concentrée sur la ségrégation et l'intégration au **Royaume-Uni**. L'*ECNI* a réalisé des études sur la prévalence des agressions racistes sur les membres des minorités ethniques d'Irlande du Nord. En **France**, un sondage d'opinion sur la signification du mot «discrimination» a été organisé dans la population française en 2005. En 2006, deux autres études communiqueront les résultats de tests de situation dans l'accès à l'emploi et l'accès au logement.

⁽⁸⁷⁾ Au cours des trois dernières années, la *CRE* a produit en moyenne 4 à 5 études (y compris des sondages d'opinions et la publication des résultats de certaines consultations), et 10 à 15 rapports et recommandations par an (y compris des déclarations de politique générale, des déclarations générales d'intérêt, des rapports détaillés sur des domaines particuliers etc.).

L'absence de ressources financières suffisantes est souvent invoquée pour expliquer pourquoi aucune étude, ou presque, n'a été réalisée⁽⁸⁸⁾. Une seconde raison pourrait être l'absence d'un mandat (suffisamment vaste) pour réaliser cette tâche, comme c'est le cas aux **Pays-Bas**⁽⁸⁹⁾. Le petit nombre d'études réalisées par la plupart des organismes pour l'égalité pourrait être dû au fait que la plupart des membres du personnel de niveau universitaire sont des avocats, lesquels ne sont généralement pas formés pour réaliser des études empiriques dans le domaine des sciences sociales (voir chapitre IV, point 3.2).

Comme nous l'avons expliqué plus haut, certains organismes pour l'égalité ont contourné le problème posé par le manque de temps ou de ressources humaines appropriées, en sous-traitant cette activité à d'autres organismes (indépendants). Cela ne signifie toutefois pas nécessairement qu'un grand nombre d'études sont réalisées pour le compte de l'organisme dans ce cas⁽⁹⁰⁾. Une nouvelle fois, le manque d'argent semble en être la cause. Enfin, l'absence ou le petit nombre d'études peut aussi être la conséquence d'un choix stratégique de la part de l'organisme pour l'égalité lui-même. En **Finlande** et en **Suède**, un consensus semble s'être dégagé sur le fait que le *Bureau du médiateur* ne doit pas nécessairement s'acquitter de cette tâche, vu le nombre de personnes compétentes prêtes à l'assumer à d'autres niveaux. On voit clairement que l'aide aux victimes de la discrimination est ainsi considérée comme la priorité du travail du médiateur.

Au chapitre IV, point 3.2, nous nous sommes penchés sur la *qualité des études* du point de vue de l'indépendance des organismes pour l'égalité. Nous n'y reviendrons donc pas.

Dans le cas où des études ont été réalisées, leurs résultats ont été rendus publics, tout du moins sur le site internet de l'organisme pour l'égalité, et parfois par le biais de documents et rapports écrits. Par contre, les résultats de ces études n'ont pas été spécifiquement communiqués au gouvernement, hormis en **Slovaquie**. En **Suède**, le rapport a été transmis à toutes les autorités publiques du pays. Au **Royaume-Uni**, les études de la CRE sur l'intégration ont bénéficié d'une attention médiatique considérable, notamment après les attentats de Londres en juillet 2005. Pour terminer, nous avons demandé aux experts si la publication des résultats des enquêtes avait eu un quelconque impact sur les hommes politiques, les décideurs ou l'opinion publique. La plupart d'entre eux n'ont pas pu répondre à cette question (vu le petit nombre d'études réalisées). Au **Royaume-Uni**, il semble toutefois que la CRE ait souvent épinglé le problème de la discrimination raciale et de la ségrégation dans son pays par le biais de ses travaux de recherche et qu'il ait ainsi encouragé le gouvernement à se concentrer davantage sur l'intégration depuis quelque temps.

3.3. La quantité et la qualité des rapports et des recommandations

L'article 13, paragraphe 2, de la directive énonce une troisième compétence: l'organisme pour l'égalité désigné doit publier des rapports et formuler des recommandations en ce qui concerne la discrimination.

Trois organismes seulement n'ont pas ce mandat parmi leurs attributions (voir chapitre III, point 5). Pourtant, 13 organismes pour l'égalité semblent n'avoir publié aucun rapport et formulé aucune recommandation en 2003, 2004 ou 2005. Ici aussi, les experts ont évoqué comme obstacle le manque de ressources.

Comme nous l'avons expliqué au chapitre III, point 5.1, nous avons constaté que les experts ont interprété de multiples façons les termes «rapports» et «recommandations» (sur la base des informations communiquées par les organismes pour l'égalité). Dans de très rares cas seulement, ces rapports ont été considérés comme le témoignage

⁽⁸⁸⁾ Par exemple en **Hongrie**, à **Chypre**, en **Estonie** et en **Lettonie**.

⁽⁸⁹⁾ Dans le cadre de sa première évaluation sur cinq ans, la *Commission pour l'égalité de traitement* a indiqué qu'elle n'était pas suffisamment habilitée à conduire des études indépendantes. Une loi stipule en effet que les études doivent concerner les services publics ou un ou plusieurs secteurs spécifiques de la société. Cette restriction légale est désormais supprimée.

⁽⁹⁰⁾ Certaines de ces études externes sont incluses dans les 12 études précitées.

écrit des résultats des études réalisées par l'organisme de l'égalité. Très peu de rapports ont en fait été publiés par ces organismes, étant donné le petit nombre d'études réalisées (voir point 3.2 du présent chapitre).

À chaque fois (à l'exception de la **Hongrie**), les rapports et les recommandations intégrant les conclusions d'études ou d'évaluations du travail de l'organisme pour l'égalité ont été publiés sur le site internet de l'organisme ou par écrit. Dans certains cas, le rapport a été envoyé au Parlement national ou aux ONG intéressées par les questions de discrimination, en étant parfois accompagné d'un communiqué de presse destiné à attirer l'attention médiatique. En matière de stratégies de publication, une exception est à signaler: en **France**, les décisions officielles rendues par la *Haute autorité* peuvent être communiquées au gouvernement ou à des particuliers, mais la loi n'autorise pas leur publication ni l'identification de la partie «perdante», sauf si le non-respect des recommandations fait l'objet d'une décision de la *Haute autorité*.

3.4. Le nombre et la qualité des auditions et des instructions de plaintes pour discrimination

Vingt-deux organismes pour l'égalité sur 30 sont d'une façon ou d'une autre habilités à entendre et à instruire des plaintes pour discrimination (voir chapitre III, point 5.2). Et ce chiffre pourrait être encore plus élevé dans la pratique étant donné que certains experts peuvent avoir intégré cette tâche dans la rubrique «aide». Quel est l'impact de ce travail? Une fois encore, nous devons nous garder de tirer toute conclusion formelle et éviter d'affirmer que certains organismes sont plus efficaces que d'autres dans ce domaine. La nature exacte et la portée de leur mandat, de leur budget et de leur personnel, les circonstances dans lesquelles ils doivent travailler et le degré de sensibilisation de la société aux questions de discrimination sont autant de facteurs qui influencent le nombre de cas qu'un organisme pour l'égalité va pouvoir prendre en charge. L'interprétation des résultats (nombre d'auditions et d'instructions) est encore compliquée par le fait que, dans la plupart des pays, le mandat de l'organisme pour l'égalité va bien au-delà de la seule discrimination raciale et ethnique. Dans plusieurs cas, l'organisme pour l'égalité est un «organisme unique», et il est donc chargé de tous les motifs de discrimination. Dans d'autres cas, il s'agit parfois d'un organisme général pour les droits de l'homme, également responsable pour d'autres violations des droits de l'homme ⁽⁹¹⁾.

Même dans les cas où l'organisme se voit soumettre un nombre élevé de plaintes, cela ne signifie pas toujours qu'il statue sur un nombre important de cas (ou qu'il rende un avis officiel). Au **Danemark**, par exemple, il existe un écart considérable entre le nombre de plaintes et le nombre de cas ayant fait l'objet d'une instruction ou d'une décision. Entre la création, en 2003, de la *Commission des plaintes pour l'égalité ethnique* danoise et l'été 2005, cette Commission a examiné 142 cas, mais n'a statué qu'une seule fois en faveur de la partie requérante, en raison de problèmes de procédure ⁽⁹²⁾. À la fin de 2005, la Commission s'était vu soumettre au total 165 cas, mais n'a mis en évidence que 6 cas de violation de la législation. La situation apparaît par contre nettement plus favorable en **France**, puisque sur les 15 cas soumis à la *Haute autorité*, 13 cas de discrimination ont été mis en évidence. Cette situation peut s'expliquer par le fait que, contrairement à la situation au Danemark, les compétences de cette institution en matière d'instruction et d'enquête sont régies de manière détaillée par la loi, laquelle confère à l'autorité des compétences assez importantes.

Dans plusieurs autres pays, aucune affaire, ou presque, n'a été soumise à l'organisme pour l'égalité. En **Grèce**, par exemple, où trois organismes pour l'égalité ont compétence pour instruire des plaintes en discrimination, un seul cas a fait l'objet d'une enquête. Et encore, cette mission n'entrait même pas dans le champ d'application de la directive sur l'égalité raciale, puisqu'il s'agissait d'un cas de citoyenneté. Parmi les pays qui n'ont vu qu'un petit nombre de cas (1 ou 2) soumis à l'autorité pour l'égalité, il nous faut également citer l'**Estonie**, la **Lettonie**, et le **Portugal**. Cette situation pourrait s'expliquer par la mise en place toute récente des organismes pour l'égalité dans ces pays

⁽⁹¹⁾ Par exemple, en **Hongrie**, un total de 570 cas ont été pris en charge par l'organisme pour l'égalité, qui couvre tous les motifs de discrimination.

⁽⁹²⁾ Nous reviendrons plus loin à ces obstacles.

ou encore par le fait que cette mission d’instruction des plaintes vient de leur être assignée. Au **Royaume-Uni**, les organismes pour l’égalité n’ont eu à statuer sur aucune plainte de ce type émanant d’un particulier. Il s’agit là d’un choix stratégique de la part des organismes pour l’égalité, qui ne souhaitent pas investir trop de temps et d’énergie dans ce qu’on appelle la «named person investigation». Au Royaume-Uni, les plaintes émanant de particuliers sont soumises à l’appréciation des tribunaux du travail ou des juridictions ordinaires.

On voit ici une nouvelle fois que les chiffres relatifs au nombre de cas traités ne permettent pas de juger de l’efficacité ou de l’inefficacité d’un organisme aussi longtemps qu’il n’existe aucune information détaillée sur les circonstances dans lesquelles l’organisme pour l’égalité doit effectuer cette tâche ou sur les choix stratégiques opérés sur ce point par l’organisme.

Tout comme c’est le cas pour les autres activités qu’ils sont censés mener à bien, les organismes de l’égalité (conseil ou directeurs) déplorent parfois eux-mêmes le manque de personnel et d’argent pour effectuer cette mission ⁽⁹³⁾. L’audition et l’instruction de plaintes demandent beaucoup de temps et de ressources, et l’efficacité de ces activités ne fait pas l’unanimité. Au **Royaume-Uni**, la CRE estime que les rapports et recommandations issus d’études générales ont permis d’obtenir de meilleurs résultats que les «named person investigations». D’autre part, un certain nombre d’experts ont indiqué que les affaires ont été trop peu nombreuses et qu’il faudrait donc surtout renforcer la sensibilisation ⁽⁹⁴⁾. Aux **Pays-Bas**, la recherche a surtout tenté d’expliquer pourquoi les victimes d’une discrimination ne portent pas plainte devant la *Commission pour l’égalité de traitement*. Les personnes issues de minorités ethniques, surtout, semblent devoir faire face à des difficultés pratiquement insurmontables. Dans le second rapport d’évaluation sur cinq ans, la Commission britannique recommande de renforcer les (autres) institutions et ONG qui jouent un rôle dans l’aide et le soutien aux victimes de discrimination ⁽⁹⁵⁾. Dans plusieurs pays, la durée des enquêtes et l’arriéré judiciaire sont qualifiés de très préoccupants ⁽⁹⁶⁾.

Dans le cadre de cette étude, nous avons pu identifier une série d’autres obstacles qui empêchent les organismes pour l’égalité d’exercer correctement ce rôle d’assistance et de soutien.

Un problème est lié au fait que la plupart des organismes pour l’égalité ayant compétence pour entendre et instruire des plaintes n’ont pas forcément compétence pour réunir les preuves ⁽⁹⁷⁾. La situation au **Danemark** montre clairement les conséquences que peut avoir cette lacune au niveau des compétences. La *Commission des plaintes* danoise n’est pas autorisée à demander des explications à la partie défenderesse et à entendre des témoins. Si celle-ci ne répond pas ou conteste la version de la partie requérante, la Commission ne peut poursuivre l’enquête. Dans une lettre adressée en juillet 2005 au ministère de l’intégration, la Commission des plaintes danoise a expliqué son souhait de voir la législation amendée, afin d’être autorisée à demander l’octroi d’une aide juridique gratuite pour la victime dans les cas où la plainte a dû être rejetée faute de preuves ou de réponse de la part de la partie défenderesse ⁽⁹⁸⁾. Au **Portugal**, les obstacles de procédure empêchent également l’organisme pour l’égalité de remplir correctement cette mission.

Un autre problème est lié au fait que la plupart des organismes pour l’égalité qui sont autorisés à entendre et à instruire des plaintes n’ont pas compétence pour *rendre des décisions contraignantes*. En d’autres termes, lorsque l’affaire a été prise en charge par l’organisme pour l’égalité, le plaignant doit porter l’affaire devant le tribunal qui rendra un verdict. En raison de cette procédure, les déclarations ou les recommandations de l’organisme pour l’égalité ne font en fait que retarder le processus d’élaboration d’une jurisprudence dans le domaine de l’application de la directive

⁽⁹³⁾ Par exemple en **Hongrie** et en **Irlande**.

⁽⁹⁴⁾ Par exemple à **Chypre**, en **Estonie**, en **Lettonie** et en **Lituanie**.

⁽⁹⁵⁾ Voir Commissie Gelijke Behandeling (Commission néerlandaise pour l’égalité de traitement), *Het verschil gemaakt — Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht, 2006.

⁽⁹⁶⁾ Par exemple aux **Pays-Bas**, en **Suède**, au **Portugal** et en **Irlande**.

⁽⁹⁷⁾ Au chapitre III, nous avons souligné le fait que 4 organismes pour l’égalité n’ont absolument aucune compétence d’enquête. Voir également les *principes de Paris*, chapitre sur les modes d’opération, point b).

⁽⁹⁸⁾ Dans la même lettre, la Commission informait le ministère qu’au cours de la période allant de juillet 2003 jusqu’à juillet 2005, elle avait reçu au total 142 plaintes. Sur ces 142 plaintes, la Commission n’a réussi à établir que dans un seul cas que la législation dans le domaine de la non-discrimination avait été violée.

sur l'égalité raciale. Aux **Pays-Bas**, d'aucuns se demandent si les activités menées dans ce domaine par la *Commission pour l'égalité de traitement* peuvent réellement avoir un impact vu que l'organisme n'est pas habilité à rendre des opinions contraignantes. La recherche semble toutefois indiquer que les défenseurs respectent les conclusions et les recommandations de la Commission. Il ressort du rapport annuel 2004 que 89 % des défenseurs convaincus de discrimination raciale ont accepté les conclusions de la Commission et modifié par la suite leurs politiques.

4. Quelques remarques pour conclure

4.1. Introduction

Le législateur européen tenait à ce que les États membres mettent en place des organismes pour l'égalité afin d'améliorer la lutte contre la discrimination ethnique et raciale. Toutefois, il n'a fourni aux États membres aucune instruction spécifique sur la façon de mettre en place les conditions (en termes de statut juridique, de mandat, de compétences, de personnel et de budget) leur permettant d'opérer avec un maximum d'efficacité⁽⁹⁹⁾. Cette absence de normes juridiques, même non contraignantes, nous empêche de conclure de manière formelle que les États membres mettent en œuvre l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale de manière appropriée, en termes d'efficacité.

Dans notre étude, nous avons essayé de contourner cette absence de lignes directrices juridiques en la matière en nous demandant si les organismes des 25 États membres opéraient, dans les faits, de façon à pouvoir exercer, avec un minimum de cohérence et de qualité, les trois compétences essentielles mentionnées à l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale, et s'ils disposaient de ressources suffisantes pour les exercer. Même s'ils n'offrent pas de base solide pour la recherche, nous avons interprété les termes «*niveau minimal de cohérence et de qualité*» et «*ressources suffisantes*» en fonction de l'objectif expressément formulé de la directive sur l'égalité raciale, à savoir l'amélioration de la protection contre la discrimination ethnique et raciale dans les États membres de l'Union européenne (voir considérant 24 du préambule). Dans les cas où aucune activité ou presque n'est réalisée ou lorsque l'organisme pour l'égalité ne dispose presque pas de ressources et de personnel, nous pouvons donc, selon nous, conclure que l'État membre en question ne respecte sans doute pas la directive, même s'il a officiellement désigné un organisme pour l'égalité.

Nous avons formulé un grand nombre de questions détaillées que nous avons soumises aux experts. Ceux-ci nous ont fourni de très nombreuses informations sur les pratiques de l'organisme ou des organismes pour l'égalité de leur pays. Au moment d'analyser et d'interpréter ces données, nous nous sommes toutefois heurtés à de nombreux obstacles méthodologiques et pratiques, le premier étant l'apparente absence de définitions communes pour la plupart des concepts clés en la matière. Il est apparu que des termes comme «*aide*» et «*étude*» ont ainsi revêtu pour les experts des significations très diverses. En outre, une analyse réellement comparative des résultats de la recherche n'est possible que si nous disposons de davantage d'informations de base sur les contextes légal, social et politique au sein desquels les organismes pour l'égalité doivent fonctionner. Mais s'il faut aussi se garder de tirer toute conclusion trop générale, c'est aussi parce que de nombreux organismes ont vu le jour très récemment, ce qui ne permet pas de se faire une idée suffisamment précise de leurs points forts et de leurs points faibles. Ainsi, nous n'avons pu réellement déterminer pourquoi très peu de victimes bénéficient d'une aide et pourquoi très peu de rapports ont été publiés, mis à part pour des raisons évidentes de budget ou de personnel (qualifié) insuffisants.

Cette étude ne doit être considérée que comme une évaluation initiale de la situation et du contexte au moment d'examiner la contribution réelle des organismes pour l'égalité à l'élimination de la discrimination raciale et ethnique dans l'Union européenne. Nous ne tenterons pas d'aboutir à des conclusions définitives sur l'efficacité ou

⁽⁹⁹⁾ Contrairement à la question de l'indépendance, ces orientations ne peuvent être dérivées que dans une très petite mesure d'autres documents internationaux comme les *principes de Paris* ou la *recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI*. Lorsque ces documents offrent des pistes, référence y est faite dans les notes de bas de page du présent chapitre.

l'inefficacité des organismes pour l'égalité, vu les difficultés précédemment évoquées, mais nous terminerons ce chapitre avec une série de remarques sur les problèmes et les obstacles pouvant nuire au fonctionnement futur des organismes, en termes de budget et de personnel, ainsi qu'à l'exercice réel des compétences énumérées dans la directive. Nous avons tiré de ces observations une série de recommandations pour la poursuite de la recherche dans ce domaine.

4.2. Budget disponible — Nombre de membres du personnel et qualité de sa formation

En ce qui concerne cette partie de l'étude, la première question était de savoir si le budget et si le personnel — et la qualité de sa formation — mis à la disposition des organismes pour l'égalité étaient suffisants pour leur permettre d'opérer de manière efficace, selon le sens que nous avons donné au «fonctionnement efficace» dans le contexte de notre travail de recherche. En d'autres termes, un organisme doté d'un certain budget, ou d'un certain nombre d'employés possédant un certain niveau d'éducation et de formation, est-il en mesure d'exercer les compétences mentionnées dans la directive avec un minimum de cohérence et de qualité?

Comme nous l'avons expliqué dans l'introduction du présent chapitre, nous ne disposons d'aucun critère de référence précis pour déterminer si tel est bien le cas. En prenant pour base l'objectif de la directive, nous nous sommes néanmoins demandé si nous pouvions conclure qu'un État membre ne respectait sans doute pas la directive, quand bien même il avait officiellement un organisme pour l'égalité, lorsque ses ressources humaines ou son budget sont nettement insuffisants.

Sur la base de la présente étude, tant en ce qui concerne le budget que le personnel, force est de constater que nous ne pouvons tirer aucune conclusion en ce sens. La première et principale raison étant que le temps et les ressources nécessaires pour mener à bien cette étude thématique ne nous ont pas permis d'approfondir cette question. Certains chiffres concernant le nombre d'effectifs et le budget nous ont certes été communiqués ⁽¹⁰⁰⁾, mais les experts n'ont généralement pas pu préciser comment ces ressources sont utilisées par les organismes pour l'égalité. La situation est encore plus difficile à préciser lorsque l'institution désignée est un organisme «unique» (qui doit donc couvrir plusieurs motifs de discrimination) ou lorsqu'elle fait partie d'un plus vaste ensemble — une institution en charge de la médiation ou des droits de l'homme, par exemple.

La plupart des organismes pour l'égalité ne sont donc pas en mesure de fournir des précisions sur la ventilation de leur budget ou sur la répartition, au sein du personnel, des activités mentionnées à l'article 13 de la directive. Notre recherche a révélé qu'il restera difficile d'en savoir davantage sur l'efficacité des organismes pour l'égalité, sur la base du budget et du personnel affectés aux diverses activités, aussi longtemps que nous ne disposerons pas d'informations spécifiques sur ces aspects. Il serait très utile que les organismes pour l'égalité ventilent leur budget et décrivent les activités de leur personnel de manière plus détaillée, que ce soit dans leurs plans de stratégie ou leurs rapports, notamment les rapports annuels.

Les experts ont souvent relayé des plaintes concernant l'insuffisance de financement ou l'absence de ressources humaines (ayant une formation appropriée) suffisantes. Nous pourrions en déduire que, dans certaines circonstances, de nombreux organismes pour l'égalité estiment ne pas pouvoir fonctionner correctement. Les recherches futures devraient donc s'attacher à demander aux directeurs ou aux conseils de ces organismes quel serait, selon eux, le niveau de financement et de ressources humaines suffisant pour qu'ils puissent avoir un impact dans le domaine de la lutte contre la discrimination. À cette fin, il serait fort utile de pouvoir s'appuyer sur l'une ou l'autre orientation sur l'obligation de rendre compte des organismes pour l'égalité et des instituts de recherche indépendants.

⁽¹⁰⁰⁾ Voir tableau à l'annexe, partie 1.

4.3. Exercice des compétences clés par les organismes pour l'égalité

Quant à la deuxième partie de ce chapitre, nous avons examiné si les organismes pour l'égalité exercent effectivement leurs compétences et s'ils ont pu assurer un niveau minimal de cohérence et de qualité. Ici aussi, nous ne disposons d'aucun critère de référence précis pour déterminer si tel est bien le cas. En prenant pour base l'objectif de la directive, nous nous sommes néanmoins demandé si nous pouvions conclure qu'un État membre ne respectait sans doute pas la directive, quand bien même il avait officiellement un organisme pour l'égalité, lorsque ses ressources humaines ou son budget sont nettement insuffisants. Cette seule étude ne nous permet pas de tirer une telle conclusion. Nous présenterons donc quelques remarques susceptibles de faciliter la formulation des questions pour des études futures.

Les résultats de l'enquête ont fait apparaître que, dans la plupart des pays, l'aide aux victimes relève non seulement des compétences officielles de (ou des) organisme(s) pour l'égalité, mais qu'elle est aussi bel et bien exercée dans les faits. Les organismes y consacrent d'ailleurs beaucoup de temps et d'énergie. Cette aide peut revêtir des formes bien différentes. Faute de pouvoir clarifier l'intention du législateur européen au moment de rédiger cette disposition, il est toutefois difficile de déterminer si les États membres mettent correctement en œuvre cette exigence de la directive. Il semble toutefois n'y avoir aucun pays qui, au sens le plus large du terme «aide», ne prévoient aucune forme d'assistance pour les victimes d'une discrimination (à l'exception des pays qui n'ont pas encore d'organisme pour l'égalité).

En ce qui concerne les deux autres compétences mentionnées à l'article 13, la situation apparaît moins positive. Même si ces compétences font partie du mandat de la plupart des organismes pour l'égalité, très peu d'études sur les formes et sur la prévalence de la discrimination ethnique et raciale ont été réalisées, et très peu de rapports et de recommandations ont été publiés autour de ces questions ⁽¹⁰¹⁾. Le tableau est légèrement plus positif si nous tenons compte des rapports et des recommandations ayant un autre objectif et un autre contenu (par exemple les rapports sur le fonctionnement de la législation antidiscriminatoire ou des recommandations législatives). Il semble que les deux autres compétences (à savoir l'aide aux victimes et l'audition et l'instruction de plaintes individuelles pour discrimination) absorbent l'essentiel du budget et du temps des organismes pour l'égalité, au détriment de l'étude sur les formes et les causes de la discrimination et des recommandations visant à améliorer structurellement la situation.

Nous pouvons, à ce stade, observer la coexistence de deux stratégies en Europe. En effet, certains organismes souhaitent se concentrer sur l'«aide» (juridique, en ce compris l'audition et l'instruction de plaintes et les avis et les opinions sur ces affaires). Nous pourrions qualifier ce rôle de «réactif» (réaction aux cas de discrimination qui se sont déjà produits). Ces organismes «externalisent» donc parfois la conduite d'études, la publication de rapports et la formulation de recommandations à d'autres instituts (indépendants). D'autres organismes ont fait le choix de se concentrer sur leur «rôle proactif» (éviter toute discrimination future). Ils donnent donc la priorité à la réalisation d'études, à la publication de rapports et à la formulation de recommandations (allant parfois jusqu'à rédiger des codes de bonnes pratiques et à jouer un rôle dans la surveillance de la mise en œuvre de l'obligation de non-discrimination). Étant donné que ces activités réactives et proactives sont mentionnées dans la directive, il semble que le législateur européen n'ait pas voulu faire un choix et qu'il tenait à ce que ces deux aspects du travail soient réalisés. Cela ne signifie toutefois pas que ces rôles différents doivent être regroupés et confiés à un seul et même organisme pour l'égalité. Les États membres peuvent en effet désigner différents organismes, chargés de différentes compétences, l'essentiel étant que toutes ces activités puissent être réalisées de façon à contribuer aux objectifs de la directive.

Sur la base de l'expérience acquise grâce à cette étude, il s'avère souhaitable de disposer d'orientations plus spécifiques sur la question de l'efficacité. Celles-ci devraient définir le budget et le personnel minimaux à affecter à ces organismes. Il nous semble également souhaitable de convenir, à l'échelon de l'UE, d'un format commun pour l'évaluation des compétences clés des directives.

⁽¹⁰¹⁾ Même si cette interprétation peut être contestée, les auteurs du présent rapport utilisent le terme «études» essentiellement pour désigner les études sur les causes, les formes et la prévalence de la discrimination raciale. Il s'agit là d'une interprétation téléologique de la directive.

Stephan | 1992

Chapitre VI

Conclusions et recommandations

Les principales conclusions de notre étude ont été présentées dans le résumé du présent rapport, tandis que les conclusions concernant chacune des trois questions de recherche ont été présentées dans la section finale de chaque chapitre. Dans ce dernier chapitre, il ne nous reste donc qu'à épingler la principale conclusion issue de notre recherche et, sur cette base, à formuler à la Commission européenne une série de recommandations pour une action future.

L'article 13 de la directive sur l'égalité raciale est-il mis en œuvre correctement?

Nous avons tenté de répondre à cette question en examinant si des organismes de l'égalité ont bien été mis en place et si, dans chaque pays, ils couvrent bien les trois compétences mentionnées dans la directive.

En décembre 2005, 5 pays n'avaient pas encore d'organisme pour l'égalité. Deux autres pays venaient d'en désigner un, mais ces organismes n'étaient pas encore opérationnels. Ces pays n'ont donc pas respecté l'obligation de mettre en œuvre la directive relative à l'égalité raciale dans les délais impartis.

En ce qui concerne le champ d'action et la mission des organismes pour l'égalité, nous avons également mis en évidence de graves lacunes. Dans certains pays, tous les domaines couverts par la directive ne figurent pas dans le mandat de l'organisme ou des organismes pour l'égalité; dans d'autres pays, il semble qu'une ou plusieurs compétences ne soient pas couvertes. Nous disons «semble» car, au cours de notre recherche, nous avons découvert qu'il n'existe aucun consensus sur la signification des termes «aide», «études» et «rapports et recommandations». À ce stade, il est donc difficile de tirer des conclusions finales.

En ce qui concerne le très large éventail de compétences et de pouvoirs attribués aux organismes pour l'égalité, il conviendrait, selon nous, d'établir une distinction plus nette entre plusieurs compétences. Sur la base d'un tel inventaire, il faudrait pouvoir élaborer des lignes directrices précisant quelles sont les compétences qui doivent être confiées à l'organisme pour l'égalité et celles devant être affectées à des institutions distinctes.

Les organismes pour l'égalité fonctionnent-ils de manière indépendante?

Il n'est pas possible d'évaluer de manière définitive, sur le plan juridique, si les États membres respectent la directive en ce qui concerne l'indépendance des organismes pour l'égalité et de leur travail. Cette situation s'explique par le fait que ni la directive elle-même ni son préambule, ni même la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, ne nous fournissent d'indications précises sur les conditions qui doivent être remplies pour que nous puissions parler d'organismes «indépendants» ou d'aide, études, recommandations et rapports «indépendants». Nous avons néanmoins pu trouver certaines pistes dans d'autres documents internationaux du Conseil de l'Europe et des Nations unies. Sur la base de ces documents non contraignants, nous avons dressé une liste d'indicateurs de l'indépendance.

À ce stade, la principale observation issue de notre recherche est qu'il est vraiment prématuré, à ce niveau de la mise en œuvre de la directive, de tirer des conclusions définitives sur cet aspect. De nombreux organismes pour l'égalité n'ont vu le jour que très récemment, ou n'ont pas encore démarré leurs activités. Dans la plupart des cas, leur fonctionnement n'a encore fait l'objet d'aucune évaluation externe ou interne. D'autres sortent à peine d'un processus de transformation, qui les a désignés pour exercer les compétences mentionnées dans la directive sur l'égalité raciale (parfois même en addition à d'autres). Il est donc difficile de procéder à une évaluation définitive de la situation dans les États membres. En différents points du chapitre V, nous avons conclu à la nécessité de poursuivre la recherche. La liste d'indicateurs élaborée dans le cadre de la présente étude peut servir d'outil permettant de mieux comprendre et de préciser les conditions nécessaires à la création d'organismes spécialisés et réellement indépendants. Nous recommandons dès lors à la Commission européenne de développer et de peaufiner cet outil de recherche et de l'utiliser comme base pour la poursuite d'une étude approfondie sur cette question.

En outre, sur la base d'une liste de points problématiques que nous avons identifiés dans le cadre de la présente recherche, nous estimons que la Commission européenne pourrait aider les États membres à mettre en œuvre ces dispositions d'une manière appropriée, en élaborant des lignes directrices pour le fonctionnement indépendant des organismes pour l'égalité désignés pour exercer les compétences de l'article 13.

Les organismes pour l'égalité fonctionnent-ils de manière efficace?

Pour ce qui est de la question de l'efficacité, il est encore plus difficile d'évaluer de manière définitive, sur le plan juridique, si les États membres respectent la directive. Mis à part l'objectif très général de contribuer à la lutte contre la discrimination raciale, la directive ne fournit aucun critère précis sur les conditions qui doivent être remplies pour que nous puissions parler d'organismes (potentiellement) efficaces. À cet égard, nous ne sommes pas parvenus à trouver des indications très pertinentes dans d'autres documents internationaux. Force est donc de conclure que les recherches doivent se poursuivre sur ce point. En ce qui concerne l'exercice concret des trois compétences clés de l'article 13, un autre facteur complique l'analyse: les très nombreuses interprétations, que nous avons déjà évoquées, des termes «aide», «études» et «rapports et recommandations». En outre, une analyse réellement comparative de la situation des organismes pour l'égalité ne sera possible que lorsque nous disposerons de davantage d'informations de base sur les contextes légal, social et politique au sein desquels ces organismes doivent opérer. S'il convient d'être prudent et d'éviter toute conclusion trop générale sur l'efficacité des organismes pour l'égalité, c'est aussi parce que la plupart de ces institutions ont vu le jour trop récemment pour que nous puissions réellement appréhender correctement les points forts et les points faibles de leur travail. Nous sommes donc arrivés à la conclusion selon laquelle il nous *semble* que, au moment où nous avons mené notre recherche, chacune des trois compétences était dans une certaine mesure exercée. Toutefois, nous avons également observé que, en ce qui concerne tout particulièrement les études et les rapports, ainsi que les recommandations, ces fonctions semblent être laissées quelque peu sur le côté.

Dans ce domaine également, il serait donc utile que la Commission européenne développe des lignes directrices plus spécifiques. Celles-ci devraient préciser le budget et le personnel minimaux à affecter à ces organismes. Il serait également souhaitable d'adopter, à l'échelon de l'Union européenne, un format commun pour évaluer comment les compétences clés de la directive sont exercées dans la pratique.

Pour conclure

Les résultats de l'étude sur le degré de mise en œuvre de l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale peuvent sembler maigres, en raison de sérieux obstacles méthodologiques et — surtout — vu le fait que, à ce stade de l'élaboration de la législation antidiscriminatoire européenne, nous ne disposons d'aucune norme juridique expliquant avec précision comment évaluer si cette disposition de la directive a bien été mise en œuvre correctement.

Cette remarque s'applique surtout aux notions d'indépendance et d'efficacité, qui ne deviennent que lentement des concepts juridiques, et qui ne semblent pas encore avoir un caractère suffisamment concret pour permettre une évaluation juridique, sauf dans les cas extrêmes. Nous sommes néanmoins parvenus à: a) élaborer une liste d'indicateurs (basés sur l'un ou l'autre instrument juridique non contraignant), qui pourrait servir de base pour de futures évaluations juridiques plus concrètes; b) appliquer ces indicateurs aux informations recueillies auprès des États membres. À ce stade, il ne s'agit donc que de conclusions préliminaires, n'ayant fait l'objet d'aucune recherche complémentaire. La présente étude n'en est pas moins utile, en ce sens qu'elle a commencé à clarifier quelle sera la tâche future de la Commission, si l'on suppose qu'elle souhaite assurer le suivi de l'indépendance et de l'efficacité des organismes pour l'égalité dans les États membres.

Les résultats de notre étude soulignent en particulier: a) la nécessité de poursuivre la recherche empirique; b) la nécessité de clarifier si les concepts d'indépendance et d'efficacité sont en passe de devenir des normes juridiques; c) dans ce cas, quel doit être le contenu de ces normes juridiques.

En conclusion, la présente étude doit être considérée comme une étude permettant de déterminer la portée des travaux futurs que la Commission devrait réaliser dans ce domaine.

Daphida | 1995

Annexe

Aperçu des organismes pour l'égalité aux termes de l'article 13 dans l'UE

Partie 1 — Organismes pour l'égalité existant dans les États membres

NB: Le tableau ne reprend que les informations relatives aux organismes officiellement désignés par les gouvernements des États membres. Dans certains pays, un projet de loi prévoyant la création de cet organisme est encore en cours de discussion. Ces organismes ne sont pas repris dans ce tableau, car il est impossible de déterminer si les lois seront effectivement adoptées et à quelle date. Certains pays n'ont aucun organisme de promotion de l'égalité.

Sur la base de ces questionnaires:

Pays	Nom officiel et site internet	Date de création (ou de début d'activité en qualité d'organisme désigné)	Plus que la discrimination raciale?	Les domaines couverts sont-ils ceux de la directive?	Budget annuel	Source de financement	Nombre total de personnes travaillant pour l'organisme pour l'égalité
Autriche (1)	Gleichbehandlungsanwaltschaft/Organisme national pour l'égalité ⁽¹⁰²⁾ http://www.bmgf.gv.at/cms/site/themen.htm?channel=CH0210	1.3.2005	Oui	Non, les conditions d'emploi dans la fonction publique ne sont pas couvertes	Aucune information disponible	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	3,5 emplois équivalents à temps plein (ETP) rémunérés
Autriche (2)	Gleichbehandlungskommission/Commission pour l'égalité de traitement http://www.bmgf.gv.at/cms/site/themen.htm?channel=CH0365	1.4.2005	Oui	Non, les conditions d'emploi dans la fonction publique ne sont pas couvertes	Aucune information disponible	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	4 ETP rémunérés 31 membres du comité non rémunérés (nombre d'ETP non spécifié)

⁽¹⁰²⁾ Comprend la Anwältin für die Gleichbehandlung und Gleichstellung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt (Médiateur pour l'égalité de traitement et l'égalité entre les femmes et les hommes sur le lieu de travail); Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit, der Religion oder Weltanschauung, des Alters oder der sexuellen Orientierung in der Arbeitswelt (Médiateur pour l'égalité de traitement au travail, quels que soient l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge ou l'orientation sexuelle); Anwältin für die Gleichbehandlung ohne Unterschied der ethnischen Zugehörigkeit in sonstigen Bereichen (Médiateur pour l'égalité ethnique dans l'accès aux biens et aux services).

Autriche (3)	Organismes pour l'égalité à l'échelon provincial ⁽¹⁰³⁾ 1. Oberösterreich Anti-Diskriminierungsstelle http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-3DCFCFC3-AD2F9040/ooe/hs.xsl/39240_DEU_HTML.htm 2. Kärnten Anti-Diskriminierungsstelle http://www.ktn.gv.at/default.asp?Slid=205 3. Steiermark Gleichbehandlungsbeauftragte http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/ziel/437133/DE/ 4. Niederösterreich Gleichbehandlungskommission und Anti-Diskriminierungsstelle http://www.noe.gv.at/SERVICE/LAD/LAD1/Gleichbehandlung/GleichbehandlungAntidiskriminierung.htm 5. Wien Beratungsstellen in Wien http://www.wien.gv.at/verwaltung/antidiskriminierung/adressen.html	Différentes dates	Oui	Non, les conditions d'emploi dans le secteur privé, l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs/d'employeurs ainsi que la formation professionnelle ne sont pas couverts	Aucune information disponible	Les budgets provinciaux	Il n'existe pas d'informations sur tous les organismes provinciaux, mais le personnel a généralement un statut de fonctionnaire et il s'agit de juristes de formation
Belgique	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme/Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Zentrum für Chancengleichheit und für Rassismusbekämpfung http://www.diversiteit.be/CNTR/FR/	27.3.2003	Oui	Non, l'éducation ne fait pas partie des attributions du centre Domaine de compétences par ailleurs plus étendu, puisque la loi couvre toutes les activités qui ne sont pas «privées» mais qui sont en principe ouvertes au public	2004: 4 350 000 EUR 2005: 4 350 000 EUR 2006: 4 350 000 EUR	Loterie nationale, gains redistribués par le gouvernement fédéral	57 ETP rémunérés 21 ETP non rémunérés (président et membres du comité)

⁽¹⁰³⁾ Toutes les provinces n'ont pas encore établi ces organismes.

Pays	Nom officiel et site internet	Date de création (ou de début d'activité en qualité d'organisme désigné)	Plus que la discrimination raciale?	Les domaines couverts sont-ils ceux de la directive?	Budget annuel	Source de financement	Nombre total de personnes travaillant pour l'organisme pour l'égalité
Chypre	Αρχή κατά του Παταϊσμού/Organisme chypriote de lutte contre la discrimination ⁽¹⁰⁴⁾ http://www.ombudsman.gov.cy	1.5.2004	Oui	Oui	2004: 818 467,30 EUR 2005: 1 031 837,80 EUR 2006: 1 349 764,60 EUR	Budget fiscal national annuel A bénéficié en 2005 d'une contribution financière de la Commission européenne	41 ETP — personnel rémunéré
République tchèque	Veřejný ochránce práv/Défenseur public des droits (médiateur) (projet de loi) http://www.ochrance.cz/	Pas encore mis en place	—	—	—	—	—
Danemark (1)	Institut for Menneskerettigheder (National afdeling)/ Institut danois pour les droits de l'homme (département national) http://www.humanrights.dk/	1.1.2003	Oui	Oui, plus tous les aspects en rapport avec les droits de l'homme	2004: 653 333 EUR 2005: 653 333 EUR 2006: 653 333 EUR	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	4,5 ETP — personnel rémunéré 8 ETP — personnel non rémunéré
Danemark (2)	Klagekomiteén for Etnisk Ligebehandling/Commission des plaintes pour l'égalité ethnique ⁽¹⁰⁵⁾ http://www.klagekomite.dk/	1.7.2003	Non	Oui	Comme l'organisme n° 1	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	3,5 ETP — personnel rémunéré

⁽¹⁰⁴⁾ Cet organisme de promotion de l'égalité fait partie du Bureau du médiateur chypriote également connu sous le nom de commissaire pour l'administration (en grec: Επιτροπός Διακρίσεων).

⁽¹⁰⁵⁾ La Commission des plaintes fait partie de l'Institut des droits de l'homme mais est indépendante de celui-ci. Cet Institut est constitué de trois experts juridiques, secondés par des membres du personnel de l'Institut.

Estonie	Õiguskantsler/Chancelier de la justice http://www.oiguskantsler.ee/	1.1.2004	Oui	Oui, plus tous les autres domaines (avec certaines exceptions, comme les églises et les relations avec la vie familiale)	2004: 1 192 815 EUR 2005: 1 116 487 EUR 2006: 1 154 604 EUR	Le budget fiscal national annuel Aide étrangère en 2004	48 ETP — personnel rémunéré
Finlande (1)	Vähemmistövaltuuttu/Médiateur des minorités (pour la Finlande en général) http://www.vaheemmistovaltuuttu.fi	1.9.2001	Non	Non, les conditions d'emploi dans la fonction publique et dans le secteur privé ne sont pas couvertes	2004: 339 166 EUR 2005: 342 709 EUR 2006: Pas encore spécifié	Le budget fiscal national annuel	8 ETP — personnel rémunéré
Finlande (2)	Diskrimineringombudsmannen/Médiateur de la discrimination (pour les Îles Åland) Pas de site internet disponible	1.12.2005	Oui	Non, les conditions d'emploi dans le secteur privé et l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs/d'employeurs ne sont pas couverts	2004 et 2005: non applicable 2006: 66 000 EUR	Parlement des Îles Åland	0,6 médiateur rémunéré ETP
France	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) http://www.halde.fr/	4.3.2005	Oui	Oui, ainsi que tous les autres motifs couverts par la législation française ou une convention internationale ratifiée par la France	2004: non applicable 2005: 7,5 Mio EUR 2006: 7 Mio EUR	Budget du ministère des affaires sociales	53,5 ETP — personnel rémunéré 4 ETP — personnel non rémunéré
Allemagne	(Projet de loi retiré par le nouveau gouvernement)	—	—	—	—	—	—
Grèce (1)	Συνήγορος του Πολίτη/Médiateur http://www.synigoros.gr/	27.1.2005	Oui	Non, les conditions d'emploi dans le secteur privé et l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs/d'employeurs ne sont pas couverts	2004: 5,8 Mio EUR 2005: 5,9 Mio EUR 2006: 7,4 Mio EUR	Budget fiscal national annuel	178 ETP — personnel rémunéré

Pays	Nom officiel et site internet	Date de création (ou de début d'activité en qualité d'organisme désigné)	Plus que la discrimination raciale?	Les domaines couverts sont-ils ceux de la directive?	Budget annuel	Source de financement	Nombre total de personnes travaillant pour l'organisme pour l'égalité
Grèce (2)	Επιτροπή 'Ισος Μεταχείρισης/Commission pour l'égalité de traitement Pas de site internet disponible	27.10.2005	Oui	Non, les conditions d'emploi dans le secteur privé et public, l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs/d'employeurs et la formation professionnelle ne sont pas couverts	Pas d'estimation (budget général du ministère de la justice)	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	1 ETP — personnel rémunéré
Grèce (3)	Σώμα Επιθεώρησης Εργασίας/Inspection du travail http://www.ypakp.gr/index.cfm?Level1=2&Level2=9&Level3=1&Level4=0&Level5=0&Level6=0	27.1.2005	Oui	Non, ne sont pas couverts: les conditions d'emploi dans la fonction publique, les autres formes d'éducation, la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé), les avantages sociaux, ainsi que l'accès (et la fourniture) de biens et de services (y compris en matière de logement)	Aucune estimation (budget général du ministère de la justice)	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	6 ETP — personnel rémunéré
Hongrie	Egyenlő Bánásmód Hatóság/Autorité pour l'égalité de traitement http://www.obh.hu/index_en.htm	1.2.2005	Oui	Oui, bien que l'affiliation à une organisation de travailleurs/d'employeurs soit discutée	2004: l'autorité n'existe pas 2005: 538 854 EUR 2006: 803 308 EUR	Le budget fiscal national annuel Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	19 ETP — personnel rémunéré 6 membres du Conseil consultatif pour l'égalité de traitement (en partie) rémunérés

Irlande (1)	The Equality Authority/Autorité pour l'égalité http://www.equality.ie/	Octobre 1999	Oui	Oui, et clubs discriminatoires	2004: 5 116 000 EUR 2005: 5 451 000 EUR 2006: 5 531 000 EUR	Le budget fiscal national annuel Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental, plus par-tenariats pour l'organisation de projets de recherche et de conférences	49 ETP — personnel rémunéré
Irlande (2)	The Equality Tribunal/Tribunal pour l'égalité http://www.tribunal.ie/	Octobre 1999	Oui	Oui, et les clubs discriminatoires	2004: 2 055 000 EUR 2005: 1 970 000 EUR 2006: 2 046 000 EUR	Le budget fiscal national annuel Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	32 ETP — personnel rémunéré
Italie	Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali — UNAR/Office national de lutte contre les discriminations raciales http://www.pariopportunita.gov.it/	16.11.2004	Non	Oui, et d'autres domaines sans restrictions	2004: non opérationnel 2005: 2 035 357 EUR 2006: 2 Mio EUR	Le budget fiscal national annuel	19 ETP — personnel rémunéré
Lettonie	Valsts Cilvēktiesību birojs/Bureau national letton des droits de l'homme http://www.vcb.lv/	12.1.2006	Oui	Oui (et les violations générales des droits de l'homme dans n'importe quel domaine)	2004: 226 206 EUR 2005: 261 517 EUR 2006: 326 532 EUR, dont 54 589 EUR pour le volet «discrimination»	Le budget fiscal national annuel, plus financement communautaire (par exemple, projet «Equal»)	31 ETP — personnel rémunéré, dont 4 pour le volet «discrimination» et 3,5 ETP non rémunérés

Pays	Nom officiel et site internet	Date de création (ou de début d'activité en qualité d'organisme désigné)	Plus que la discrimination raciale?	Les domaines couverts sont-ils ceux de la directive?	Budget annuel	Source de financement	Nombre total de personnes travaillant pour l'organisme pour l'égalité
Lituanie	Lygių galimybių kontrolierius/Médiateur chargé de l'égalité des chances http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=805&p_kalb_id=1	1.1.2005	Oui	Non, ne sont pas couverts: l'affiliation à une organisation de travailleurs/d'employeurs; la formation professionnelle; la protection sociale (y compris la sécurité sociale et les soins de santé) et les avantages sociaux	2004: 139 000 EUR 2005: 227 062 EUR 2006: 321 188 EUR	Le budget fiscal national annuel	11 ETP — personnel rémunéré
Luxembourg	Centre pour l'égalité de traitement (projet de loi)	—	—	—	—	—	—
Malte	—	—	—	—	—	—	—
Pologne	Secrétariat du Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité entre les femmes et les hommes, chancellerie du Premier ministre (le «Plénipotentiaire») http://www.rownystatus.gov.pl/	—	—	—	—	—	—
Portugal (1)	Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial/Commission pour l'égalité et contre la discrimination raciale Pas de site internet disponible	12.5.2004	Oui	Oui	Pas de budget spécifique, dépenses prises en charge par le budget du haut-commissaire	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental, plus subventions à partir du budget de la sécurité sociale	Aucune information disponible

Portugal (2)	Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas /Haut-commissaire à l'immigration et aux minorités ethniques http://www.acime.gov.pt/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=101	12.5.2004	Oui	Oui	Oui	Pas de budget spécifique, dépenses payées par le budget du haut-commissaire	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental, plus subventions à partir du budget de la sécurité sociale	Aucune information disponible
Slovaquie	Slovenské národné stredisko pre ľudské práva/Centre national slovaque pour les droits de l'homme http://www.snsplp.sk/rs/rs/snslp_rs.nsf/vdb_HomePage/homepage_S?OpenDocument	1.7.2004	Oui	Oui	Oui	2004: 229 085,00 EUR 2005: 483 918,00 EUR 2006: 401 579,00 EUR	Le budget fiscal national annuel Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental, plus budget européen, fonds de Visegrad	18 ETP — personnel rémunéré 0,9 ETP non rémunéré 1 chauffeur (ponctuellement)
Slovénie (1)	Zagovornica načela enakoga obravnavanja/Défenseur du principe de l'égalité de traitement http://www.ueem.gov.si/	1.1.2005	Oui	Oui	Oui, et toute autre circonstance personnelle	2004: non applicable 2005: 370 768,00 EUR 2006: 417 866,40 EUR	Le budget fiscal national annuel	1 ETP — président rémunéré; 1 défenseur du principe de l'égalité de traitement; avec le soutien de fonctionnaires, dont le nombre (ETP) n'est pas connu
Slovénie (2)	Sveta Vlade Republike Slovenije za uresničevanje načela enakoga obravnavanja/Conseil gouvernemental pour la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement Pas de site internet disponible	10.5.2005	Oui	Oui	Oui, et toute autre circonstance personnelle	Aucune information disponible	Le budget de l'Office pour l'égalité des chances	24 représentants non rémunérés des ministères et des services gouvernementaux, ONG et institutions spécialisées

Pays	Nom officiel et site internet	Date de création (ou de début d'activité en qualité d'organisme désigné)	Plus que la discrimination raciale?	Les domaines couverts sont-ils ceux de la directive?	Budget annuel	Source de financement	Nombre total de personnes travaillant pour l'organisme pour l'égalité
Espagne	Consejo para la promoción de la igualdad de trato y no discriminación de las personas por el origen racial o étnico/Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non-discrimination, quelle que soit la race ou l'origine ethnique Pas de site internet disponible	Prévu pour 2006	Non	Oui	2006: 200 000 EUR	Le budget fiscal national annuel	Aucune information disponible
Suède	Ombudsmannen mot etnisk diskriminering/Médiateur chargé de la lutte contre la discrimination ethnique http://www.do.se/	1.7.2003	Oui	Oui	2004: 3 256 932 EUR 2005: 2 563 623 EUR 2006: 32 744 204 EUR	Le budget fiscal national annuel Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental	60 ETP — personnel rémunéré
Pays-Bas	De Commissie Gelijke Behandeling/Commission pour l'égalité de traitement http://www.cgb.nl/	1.4.2004 (mais opérationnel depuis 1994)	Oui	Oui, plus offre de conseils sur les opportunités de formation et de carrière	2004: 5 000 000 EUR 2005: 4 000 000 EUR 2006: 5 000 000 EUR	Le budget d'un ministère ou d'un autre département gouvernemental (contribution de 5 ministères)	45 ETP — personnel rémunéré 1 ETP non rémunéré 1 président rémunéré et 7 membres de la Commission rémunérés, plus 15 membres adjoints du comité (remboursement des frais)

Royaume-Uni ⁽¹⁰⁶⁾ (1)	Commission for Racial Equality (CRE)/Commission pour l'égalité raciale http://www.cre.gov.uk/	1976	Oui	Oui, plus l'immigration, la justice pénale, la politique de l'intégration, l'éducation en général, le droit constitutionnel et l'exercice des fonctions publiques en général	2003-2004: 29 447 423,65 EUR 2004-2005: 26 161 639,63 EUR 2005-2006: montants définitifs encore à déterminer	Le budget d'un ministère Diverses autres sources de financement	204 ETP — personnel rémunéré
Royaume-Uni (2)	Equality Commission for Northern Ireland (ECNI)/ Commission pour l'égalité de l'Irlande du Nord http://www.equalityni.org/	Octobre 1999	Oui	Oui, plus l'immigration, la justice pénale, la politique de l'intégration, l'éducation en général, le droit constitutionnel et l'exercice des fonctions publiques en général	2003-2004: 10 137 895,66 EUR 2004-2005: 9 799 463,73 EUR 2005-2006: chiffres définitifs en attente	Le budget d'un ministère	123 ETP — personnel rémunéré

⁽¹⁰⁶⁾ La loi de 2006 sur l'égalité met en place la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (CEHR) et définit ses objectifs et son mandat. Cette CEHR reprendra le travail des actuelles Commissions britanniques pour l'égalité [l'«Equal Opportunities Commission (EOC)», la «Commission for Racial Equality (CRE)» et la «Disability Rights Commission (DRC)»] et se chargera également de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination illégale fondée sur l'orientation sexuelle, la religion ou les convictions ainsi que l'âge. La CEHR sera également responsable de la promotion des droits de l'homme. La Commission devrait également reprendre les compétences de l'EOC et de la DRC ainsi que les compétences dans le domaine de l'orientation sexuelle, de l'âge et de la discrimination religieuse, d'ici à octobre 2007. La Commission se chargera des compétences de la CRE d'ici au 31 mars 2009 au plus tard. La CEHR sera financée à partir du budget du secrétaire d'État au commerce et à l'industrie, de manière comparable au financement des commissions existantes. La CEHR sera également dotée de compétences et de missions en rapport avec la promotion de l'égalité, comparables à celles exercées actuellement par les commissions. Le gouvernement britannique a d'ores et déjà annoncé que son budget serait de l'ordre de 101 145,71 euros (70 millions de livres sterling). Le nombre de membres du personnel n'est pas encore connu.

Partie 2 — Le champ d'application et le mandat des organismes pour l'égalité des États membres

NB: Le tableau ne reprend que les informations relatives aux organismes officiellement désignés par les gouvernements des États membres. Dans certains pays, un projet de loi prévoyant la création de cet organisme est encore en cours de discussion. Ces organismes ne sont pas repris dans ce tableau, car il est impossible de déterminer si les lois seront effectivement adoptées et à quelle date. Certains pays n'ont aucun organisme de promotion de l'égalité.

Sur la base de ces questionnaires:

Pays	Aide aux victimes	Réalisation d'études	Rédaction de rapports et formulation de recommandations	Audition et instruction de plaintes	Peut rendre des jugements contraignants	Peut imposer des sanctions	Peut faire offrir ses services de médiation	Autres compétences
Autriche (1)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non (ne fait pas partie des tâches officielles), mais néanmoins possible	Non
Autriche (2)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non (ne fait pas partie des tâches officielles), mais néanmoins possible	Non
Autriche (3)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non (ne fait pas partie des tâches officielles), mais néanmoins possible	Dans certains cas, l'organisme provincial peut formuler des recommandations concernant des propositions de loi
Belgique	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Formulation de recommandations à l'attention des autorités publiques, y compris des recommandations sur l'intégration de l'égalité raciale dans toutes les politiques et pratiques

Chypre	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Publication de statistiques et rédaction de codes de bonnes pratiques dans les secteurs privé et public, les obligeant à prendre des mesures pratiques pour promouvoir l'égalité des chances
République tchèque	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Danemark (1)	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non	Non
Danemark (2)	Non	Oui	Non	Oui	Non	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non
Estonie	Non	Oui	Oui	Oui	Oui, mais uniquement lorsque des particuliers se rendent coupables de discrimination	Oui	Oui	Oui, mais uniquement en cas de discrimination pratiquée par un organisme public	Oui, mais uniquement en cas de discrimination pratiquée par un organisme public	Peut proposer au Parlement de poursuivre un membre du Parlement, le président, un membre du gouvernement, ou un juge (principal) de la Cour suprême	Peut proposer au Parlement de poursuivre un membre du Parlement, le président, un membre du gouvernement, ou un juge (principal) de la Cour suprême
Finlande (1)	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Oui	Oui	Promouvoir de bonnes relations entre les communautés ethniques au sein de la société et assurer le suivi de la situation et la promotion du statut et des droits des étrangers et des minorités ethniques	Promouvoir de bonnes relations entre les communautés ethniques au sein de la société et assurer le suivi de la situation et la promotion du statut et des droits des étrangers et des minorités ethniques
Finlande (2)	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Assurer le suivi des conditions (contractuelles) des fonctionnaires, entretenir un dialogue avec les ONG et fournir des informations sur la législation antidiscriminatoire	Assurer le suivi des conditions (contractuelles) des fonctionnaires, entretenir un dialogue avec les ONG et fournir des informations sur la législation antidiscriminatoire

Pays	Aide aux victimes	Réalisation d'études	Rédaction de rapports et formulation de recommandations	Audition et instruction de plaintes	Peut rendre des jugements contraignants	Peut imposer des sanctions	Peut faire offrir ses services de médiation	Autres compétences
France	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Présentation devant les tribunaux civils, pénaux et administratifs Peut participer à la préparation et à la définition de la position de la France dans les négociations internationales dans le domaine de la discrimination
Allemagne	—	—	—	—	—	—	—	—
Grèce (1)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Non
Grèce (2)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Peut rendre un avis sur l'interprétation de la législation relative à l'égalité de traitement
Grèce (3)	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Non
Hongrie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Peut agir en qualité de représentant légal de la partie lésée devant les tribunaux et devant d'autres autorités Peut introduire une actio popularis (action en défense de l'intérêt collectif)
Irlande (1)	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Enquêter et réaliser des états des lieux de l'égalité
Irlande (2)	Non	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Aucune information disponible

Italie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Promouvoir l'adoption de mesures spécifiques — y compris des projets d'action positive — en vue d'éliminer ou de compenser les désavantages liés à l'appartenance à une certaine race ou origine ethnique
Lettonie	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non applicable	Oui	Élaborer des programmes pour la promotion du respect des droits de l'homme et coordonner dans le domaine des droits de l'homme la mise en œuvre de programmes préparés par d'autres institutions nationales et municipales et des groupes de travail
Lituanie	Non	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non
Luxembourg	—	—	—	—	—	—	—	—
Malte	—	—	—	—	—	—	—	—
Pologne	—	—	—	—	—	—	—	—
Portugal (1)	Non	Oui	Oui	Oui, mais uniquement l'audition de plaintes, pas leur instruction	Non	Non applicable	Oui	Non
Portugal (2)	Oui	Oui	Oui	Oui, mais uniquement l'audition de plaintes, pas leur instruction	Oui	Oui	Oui	Non

Pays	Aide aux victimes	Réalisation d'études	Rédaction de rapports et formulation de recommandations	Audition et instruction de plaintes	Peut rendre des jugements contraignants	Peut imposer des sanctions	Peut faire offrir ses services de médiation	Autres compétences
Slovaquie	Oui	Oui	Oui	Oui, mais uniquement l'audition de plaintes, pas leur instruction	Non	Non applicable	Oui	Développer des activités éducatives, participer à des campagnes publiques d'information en vue d'améliorer la tolérance au sein de la société Préparer des opinions d'experts à la demande de personnes physiques, d'entités juridiques ou de sa propre initiative
Slovénie (1)	Non	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non, pas officiellement, mais annonce, sur le site internet, d'un possible «règlement serain»	Non
Slovénie (2)	Non	Non	Oui	Non	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Mise en œuvre de la loi sur l'égalité de traitement Suivi de la discrimination Suggestions pour la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement ⁽¹⁰⁷⁾ Promotion de la sensibilisation et éducation ⁽¹⁰⁸⁾
Espagne	Oui	Oui	Oui	Non (audition de plaintes, mais pas d'instruction)	Non applicable	Non applicable	Non applicable	Promouvoir des mesures en faveur de l'égalité de traitement dans les négociations collectives

⁽¹⁰⁷⁾ Assurer la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'égalité de traitement.

Assurer le suivi, déterminer et évaluer la situation de groupes individuels au sein de la société du point de vue de la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement.

Soumettre des propositions, des initiatives et des recommandations pour l'adoption de directives et de mesures nécessaires à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement.

Soumettre des propositions pour la promotion de l'éducation, de la sensibilisation et de la recherche.

⁽¹⁰⁸⁾ Le décret établissant l'organisme stipule, dans son article 3, que l'organisme doit pouvoir se familiariser avec le travail du défenseur par le biais d'un rapport annuel sur son travail (décret du gouvernement sur l'établissement).

Suède	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Oui	Non	Oui	Coopérer avec un réseau d'ONG Le médiateur élabore avec elles un «plan d'action pour lutter contre la discrimination»
Pays-Bas	Non	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non applicable	Oui	(Non officiel) Informer le grand public en fournissant aux institutions et aux entreprises des informations détaillées sur les différentes lois en matière d'égalité, conseiller le gouvernement sur les nouvelles politiques ou une nouvelle législation et conseiller les entreprises sur les politiques à mettre en œuvre
Royaume-Uni (1)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non applicable	Oui	Préparer des codes de bonnes pratiques Intenter des actions en cas de pratiques publicitaires discriminatoires et d'incitation à la discrimination Aider les autorités publiques à remplir leur devoir positif qui consiste à éliminer la discrimination illégale et à promouvoir l'égalité des chances Enquêter officiellement sur la façon dont les autorités publiques respectent ce devoir Prendre des mesures pour encourager de bonnes relations entre les communautés L'organisme peut aussi financer d'autres organismes pour leur permettre de jouer un rôle dans la promotion de bonnes relations
Royaume-Uni (2)	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Oui	Non applicable	Oui	Mêmes compétences que l'organisme 1, plus approbation des plans pour l'égalité élaborés par les autorités publiques en vue de mettre en œuvre leur devoir positif de promouvoir l'égalité des chances

Gerben | 1993

Bibliographie

Annoté et commenté par Asscher-Vonk, I.P., et Groenendijk, C.A., *Gelijke behandeling: regels en recht*, Sdu uitgevers, La Haye, 1999.

Commissie Gelijke Behandeling (Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement), *Gelijke Behandeling in Beweging — Evaluatie van vijf jaar Algemene wet gelijke behandeling 1994-1999*, Utrecht, 2000.

Commissie Gelijke Behandeling (Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement), *Het verschil gemaakt — Evaluatie AWGB en werkzaamheden CGB 1999-2004*, Utrecht, 2006.

ECRI, exemples de bonnes pratiques, «Organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national», ECRI, Strasbourg, janvier 2006; disponible sur: http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/ecri/1-ecri/3-th%E8mes_g%E9n%E9raux/2-recueils_de_bonnes_pratiques/1-organes_sp%E9cialis%E9s/fcri06-5%20Bonnes%20pratiques%20organes%20specialises.pdf

ECRI, 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», adoptée par l'ECRI le 13 juin 1997; disponible sur: http://www.coe.int/t/f/droits_de_l%27homme/ecri/1-ecri/3-th%E8mes_g%E9n%E9raux/1-recommandations_de_politique_g%E9n%E9rale/recommandation_n2/Rec02fr.pdf

Holtmaat, R., et Tobler, C., «CEDAW and the EU's Policy in the Field of Combating Gender Discrimination», *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, vol. 12, n° 4, 2005, p. 399-425.

McCrudden, C., «National Remedies for Racial Discrimination in European and International Law», dans: Fredman, S., *Discrimination and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

McCrudden, C., «The Commission for Racial Equality: Formal Investigations in the Shadow of Judicial Review», dans: Baldwin, R., et McCrudden, C., *Regulation and Public Law*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1987, p. 222-266.

McCrudden, C., «The Contribution of the EU Fundamental Rights Agency to Combating Discrimination and Promoting Equality», dans: Alston, P., et Schutter, O., *Monitoring Fundamental Rights in the EU — The Contribution of the Fundamental Rights Agency*, Hart publishing, Oxford, 2005, p. 130-157.

McCrudden, C., Ford, R., et Heath, A., «Legal Regulation of Affirmative Action in Northern Ireland: An Empirical Assessment», dans: *Oxford Journal of Legal Studies*, vol. 24, n° 3, 2004, p. 363-415.

McCrudden, C., Smith, D. J., Brown, C., en collaboration avec Knox, J., *Racial Justice at Work: The Enforcement of the Race Relations Act 1976 in Employment*, Policy Studies Institute, Londres, 1991.

Sous la direction de Niessen, J., et Chopin, I., (ed), *The Development of Legal Instruments to Combat Racism in a Diverse Europe*, Brill Academic Publishers, Leiden, 2004.

Niessen, J., et Cormack, J., «L'indépendance des organismes de promotion de l'égalité», dans: *Revue de la législation européenne relative à l'antidiscrimination*, 2005, p. 24-31; disponible sur: http://ec.europa.eu/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/lawrev1_fr.pdf

Niessen, J., et Cormack, J., «National specialised equality bodies in the wake of the EC antidiscrimination Directives», dans: Cormack, J., *Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation*, 2004.

PLS Rambøll Management A/S, «Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination — Final Report», mai 2002; disponible sur: http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/arcg/equalitybodies_final_en.pdf

Réseau d'experts juridiques de la Commission sur l'application du droit communautaire sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes, «Rapport sur les organismes pour l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes», octobre 2004; disponible sur: http://www.bifrost.is/kennarar/Files/Skra_0007969.doc

Résolution 48/134 de l'Assemblée générale des Nations unies, «Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme», 20 décembre 1993; disponible sur: [http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.RES.48.134.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/(Symbol)/A.RES.48.134.En?Opendocument)

Résolution 2002/83 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies, «Institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme», 26 avril 2002; disponible sur: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/TestFrame/118fd84bc4112e8cc1256bb2002e42a5?Opendocument>

Zwamborn, M., «Equal Treatment Commission of the Netherlands», conférence de l'ENAR (Réseau européen contre le racisme), Berlin, 30 janvier 2003; disponible sur: http://www.enar-eu.org/en/events/racedirective/Specialised%20bodies_Marcel%20Zwamborn_EN.pdf

Commission européenne

Des catalyseurs du changement? — Les organismes de promotion de l'égalité de traitement aux termes de la directive 2000/43/CE — Existence, indépendance et efficacité

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2007 — 85 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 92-79-03112-0

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu/>), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

