



## **Séminaire juridique du 25 novembre 2008 sur la mise en œuvre de la législation de l'UE relative à l'égalité des chances et à l'antidiscrimination**

### **DOCUMENT DE REFLEXION MISE EN FONCTION ET ROLE DES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'EGALITE DE TRAITEMENT: LES MEILLEURES PRATIQUES ?**

*Le contenu de ce document de réflexion a été rédigé par le Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination et ne reflète pas nécessairement l'opinion ou la position de la Commission européenne, Direction générale pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Egalité des chances*

#### **Généralités**

Le considérant 24 du préambule de la directive sur l'égalité raciale (2000/43/CE)<sup>1</sup> souligne la nécessité d'un organisme national ou d'organismes nationaux de promotion de l'égalité de traitement dans chaque Etat membre, exécutant certaines fonctions en toute indépendance, et qui renforceront la protection contre la discrimination en fournissant une assistance concrète aux victimes. En conséquence, l'article 13 de la directive sur l'égalité raciale (DER), l'article 20 de la directive de refonte (2006/54/CE)<sup>2</sup> et l'article 12 de la directive sur les services (2004/113/CE)<sup>3</sup> prévoient la désignation d'organismes responsables de la promotion de l'égalité de traitement en fonction de l'origine raciale et ethnique. Les trois directives énoncent trois fonctions principales de ces organismes, à savoir:

- Fournir une assistance indépendante aux victimes de discrimination dans les actions qu'elles engagent pour des faits de discrimination;
- Mener des enquêtes indépendantes sur la discrimination;
- Publier des rapports indépendants.

<sup>1</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

<sup>2</sup> Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

<sup>3</sup> Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès des biens et services et la fourniture de biens et services.



L'article 20 de la directive de refonte ajoute l'échange d'informations disponibles avec les organismes européens correspondants tels que tout futur Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes. L'article 13 de la directive sur l'égalité raciale ajoute l'émission de recommandations sur toute question relative à une telle discrimination.

En vertu de la loi, ces organismes n'ont pas besoin d'avoir pour mandat unique la promotion de l'égalité mais peuvent faire partie d'institutions bien implantées qui agissent pour la protection des droits de l'homme ou la sauvegarde des droits individuels. Malheureusement, l'exigence d'une désignation d'organismes de promotion de l'égalité de traitement n'a pas été incluse dans la directive-cadre sur l'égalité dans l'emploi de sorte que tous les motifs de discrimination mentionnés dans l'article 13 du Traité CE ne sont pas couverts. Cependant, de nombreux Etats membres ont dépassé les compétences fixées par la directive sur l'égalité raciale, non seulement pour ce qui concerne les motifs de discrimination couverts mais également au niveau des mandats et outils dont ils disposent pour combattre la discrimination<sup>4</sup>.

Les organismes de promotion de l'égalité de traitement sont extrêmement importants pour la mise en œuvre de la législation de lutte contre la discrimination pour tous les motifs qui la sous-tendent étant donné le rôle qu'ils peuvent jouer dans le soutien aux victimes de discrimination, l'apport de conseils d'orientation au gouvernement et aux autres organismes publics et privés sur la façon de travailler à l'obtention de l'égalité, la communication d'informations sur les droits à l'antidiscrimination à d'autres parties prenantes et au grand public et la conduite d'études et de recherches spécialisées sur la discrimination et les façons de l'éradiquer<sup>5</sup>. Selon la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), les organismes nationaux spécialisés peuvent apporter une contribution concrète à la protection des personnes et des groupes contre la discrimination raciale, notamment par les moyens suivants<sup>6</sup>:

- La surveillance de la teneur et de l'effet des lois et politiques nationales destinées à combattre la discrimination raciale et la soumission de propositions de modifications éventuelles;
- La sensibilisation du public à ces questions;
- L'offre d'une aide et d'une assistance aux victimes, y compris d'une assistance juridique;
- L'encouragement et la participation à la formation de certains groupes clés;
- L'offre de conseils et d'informations aux autorités nationales.

<sup>4</sup> Rikki Holtmaat, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, *Des catalyseurs du changement? Les organismes de promotion de l'égalité de traitement aux termes de la directive 2000/43/CE* — MPG, HEC, Commission européenne, 2006, pages 25.

<sup>5</sup> Jan Niessen et Janet Cormack, "National specialised equality bodies in the wake of EC antidiscrimination Directives", in J. Cormack (éd.) "Considerations for establishing single equality bodies and integrated equality legislation", MPG, 2004, p. 21.

<sup>6</sup> Recommandation de politique générale n°2 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, 1997.



## Différents types d'organismes de promotion de l'égalité de traitement

On trouve différents modèles d'organismes de promotion de l'égalité de traitement établis par les Etats membres, tels que des organismes de promotion de l'égalité de traitement uniques spécifiquement mandatés pour promouvoir l'égalité et la non-discrimination et des commissions générales ou des médiateurs des droits de l'homme qui adoptent une approche holistique et traitent l'égalité comme faisant partie d'autres obligations relatives à la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, certains organismes de promotion de l'égalité de traitement sont dotés d'un statut quasi-judiciaire et de pouvoirs juridiques réels, mandatés pour examiner les plaintes, pour exiger la production de preuves, initier des procédures de conciliation/médiation ou de litige ou pour se forger un avis qui a valeur contraignante pour les parties prenantes concernées alors que d'autres ont un rôle consultatif qui se limite à l'examen de plaintes et l'adoption d'avis qui ne peuvent être imposés au public ou à une institution privée qui serait responsable du traitement discriminatoire.

## L'efficacité des organismes de promotion de l'égalité de traitement

De nombreux facteurs différents peuvent avoir un impact sur l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité de traitement. L'indépendance ou la non-indépendance des organismes de promotion de l'égalité de traitement face aux interventions et influences politiques représente un aspect important de leur efficacité réelle. De sérieuses entraves à leur indépendance seraient, par exemple, la nomination des cadres supérieurs de l'organisme de promotion de l'égalité de traitement par le gouvernement, l'affiliation des hauts cadres à des partis politiques, la responsabilité des organismes de promotion de l'égalité de traitement vis-à-vis d'une organisation publique ou judiciaire. Un autre facteur est celui des ressources financières et humaines qui sont allouées à de nombreux organismes de promotion de l'égalité de traitement<sup>7</sup>, limitant nettement leur capacité à s'acquitter de leurs charges. Des moyens financiers restreints ont pour effet de mettre les organismes de promotion de l'égalité de traitement dans l'impossibilité de recruter le nombre d'experts et d'effectifs nécessaire pour mieux accomplir leurs compétences et surtout offrir une assistance à toutes les victimes de discrimination, ne pouvant le faire que dans un nombre limité de cas. Si l'on veut accroître leur efficacité, il faut que les organismes de promotion de l'égalité de traitement remettent des rapports réguliers sur leurs actions et les résultats de leur travail, si possible au parlement national<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Rikki Holtmaat, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, *Des catalyseurs du changement? Les organismes de promotion de l'égalité de traitement aux termes de la directive 2000/43/CE* — MPG, HEC, Commission européenne, 2006, pages 49.

<sup>8</sup> Cette condition est également incluse dans la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI, au chapitre D, Principe 5 (3).



Une politique de mise en application stratégique contribue à établir des priorités et peut jouer un rôle important dans le succès de la mission des organismes de promotion de l'égalité de traitement. Le fait, cependant, que la plupart des organismes de promotion de l'égalité de traitement se voient chargés d'un excédent de plaintes à traiter peut les amener à privilégier l'examen des plaintes individuelles plutôt qu'à adopter une approche proactive du litige stratégique, qui est à long terme plus efficace pour combattre la discrimination, dans la mesure où de nombreuses victimes hésitent à engager une action en justice. Cependant, la politique du litige ciblé de la US Equal Employment Opportunity Commission adoptée au début des années 70 démontre le potentiel de cette approche dans la mesure où elle a permis d'engranger d'importants résultats dans "l'identification et le démantèlement des modèles de discrimination raciale et sexuelle systémiques et dans le façonnement de bon nombre de concepts juridiques fondamentaux de la législation d'antidiscrimination"<sup>9</sup>.

En outre, les outils d'application dont peuvent disposer les organismes de promotion de l'égalité de traitement à côté de ces moyens représentent un élément important de leur efficacité globale. Cependant, certains organismes de promotion de l'égalité de traitement ne sont pas dotés de pouvoirs d'investigation, ce qui engendre des difficultés lorsqu'il s'agit de rassembler les preuves nécessaires. En outre, la plupart des organismes de promotion de l'égalité de traitement dotés du pouvoir d'investigation d'une plainte n'ont pas autorité pour rendre des décisions exécutoires, ce qui a pour effet que la victime de discrimination doit poursuivre son action en justice<sup>10</sup>. En outre, le mandat des organismes de promotion de l'égalité de traitement devrait englober le pouvoir nécessaire pour assister les victimes de discrimination par une représentation efficace devant les instances judiciaires.

Néanmoins, hormis le fait d'assurer la justice, la promotion des principes de diversité et l'égalité par des mesures de bonnes pratiques et des politiques de sensibilisation est essentielle pour prévenir ou exposer des tactiques discriminatoires.

<sup>9</sup> Colm O'Cinneide, *A Single Equality Body: Lessons from Abroad*, Commission pour l'égalité des chances, 2002, p. 19.

<sup>10</sup> Rikki Holtmaat, Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination, *Des catalyseurs du changement? Les organismes de promotion de l'égalité de traitement aux termes de la directive 2000/43/CE* — MPG, HEC, Commission européenne, 2006, page 58.



*Questions :*

- *Comment dans votre pays les organismes de promotion de l'égalité de traitement agissent en termes d'exécution stratégique de la directive ?*
- *Se prononcent-ils sur toutes les plaintes et assistent-ils toutes les victimes de discrimination, ou ont-ils adopté une approche sélective des cas, sur la base de critères spécifiques qu'ils ont fixés? Assurent-ils un suivi des affaires qu'ils traitent afin de vérifier si leurs recommandations ont été adoptées par les institutions publiques/privées ?*
- *Les plaintes sont-elles jugées dans un délai raisonnable ou enregistre-t-on des retards injustifiables qui rendent impossible toute obtention d'une justice ?*
- *Poursuivent-ils des activités de sensibilisation ou de formation ou tentent-ils d'atteindre les groupes les plus vulnérables ?*
- *La législation de votre pays prévoit-elle que l'organisme de promotion de l'égalité de traitement doive rendre des comptes face à un examen public minutieux ?*
- *Sont-ils obligés de publier des études et/ou rapports indépendants sur leurs performances ? Si oui, ont-ils le droit de choisir le sujet de leurs études/rapports ou ce sujet est-il choisi sur les recommandations du gouvernement ?*
- *Ces rapports sont-ils présentés publiquement au parlement national et/ou aux fonctionnaires du gouvernement ? Quel impact ont-ils en général ?*