

**RECOMMANDATION  
DE POLITIQUE GÉNÉRALE N° 2  
DE L'ECRI :**

**LES ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ  
CHARGÉS DE LUTTER  
CONTRE LE RACISME ET L'INTOLÉRANCE  
AU NIVEAU NATIONAL**

**ADOPTÉE LE 7 DÉCEMBRE 2017**

Strasbourg, le 27 février 2018



## **La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI)**

Rappelant l'importance donnée au droit à l'égalité et à la lutte contre le racisme et l'intolérance dans nombre d'instruments internationaux de l'Organisation des Nations Unies, du Conseil de l'Europe, de l'Union européenne, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et d'autres instances internationales ainsi que dans les constitutions et la législation des États membres ;

Convaincue que la réalisation de l'égalité et la lutte contre le racisme et l'intolérance sont indispensables au développement durable des sociétés démocratiques et que la cohésion sociale qui en découle constitue un facteur important de paix et de sécurité dans et entre les États membres du Conseil de l'Europe ;

Soulignant, sur la base des conclusions de son suivi par pays, le rôle essentiel des organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance dans la réalisation de l'égalité et la lutte contre les discriminations et l'intolérance ;

Se félicitant que des organismes de promotion de l'égalité aient été mis en place et soient opérationnels dans la plupart des États membres du Conseil de l'Europe et reconnaissant l'action pionnière particulièrement appréciable menée en Europe pour parvenir à ce résultat ;

Reconnaissant la diversité des formes institutionnelles et des activités de ces organismes, qui continuent de changer, de s'adapter et d'évoluer dans les États membres ;

Consciente des difficultés et pressions auxquelles sont soumis ces organismes dans l'exercice de leur mandat et insistant sur la nécessité pour les organismes de promotion de l'égalité d'être indépendants et efficaces ;

Convaincue que l'étendue des inégalités, du racisme et de l'intolérance en Europe et dans les États membres nécessite davantage d'investissements et le renforcement des organismes de promotion de l'égalité chargés de lutter contre le racisme et l'intolérance ;

Consciente de la nécessité de réviser la version initiale de la Recommandation de politique générale n° 2 adoptée le 13 juin 1997 afin d'y inclure l'expérience acquise et les bonnes pratiques développées dans les États membres au cours de ces vingt dernières années ;

S'appuyant sur d'autres normes développées dans ce domaine, telles que les Principes de Paris sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'Homme et les directives d'égalité de traitement de l'Union européenne ;

Avec l'intention d'aider les États membres à renforcer davantage les organismes de promotion de l'égalité et l'action des États membres et des organismes chargés de l'égalité pour parvenir à l'égalité et à la cohésion sociale ;

Recommande aux gouvernements des États membres ce qui suit :

### **I. Mise en place d'organismes de promotion de l'égalité**

1. Les États membres devraient mettre en place, par un texte constitutionnel ou une loi parlementaire, un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité indépendants qui sont en charge de lutter contre le racisme et l'intolérance (organismes de promotion de l'égalité).
2. Ce texte devrait préciser clairement que les organismes de promotion de l'égalité sont indépendants et établir les conditions pour assurer cette indépendance. Les organismes de promotion de l'égalité devraient bénéficier d'une indépendance *de jure* et *de facto* être des entités juridiques distinctes placées hors de l'exécutif et du pouvoir législatif et disposer des compétences, des pouvoirs et des ressources nécessaires pour avoir un impact réel. Les différents éléments nécessaires pour garantir une indépendance et une efficacité réelles sont

énoncés aux §§ 22 à 39 de la présente Recommandation de Politique Générale (RPG).

3. Le mandat, l'architecture institutionnelle, les fonctions, compétences et pouvoirs, les procédures de nomination et de révocation, les garanties et la durée des mandats des personnes exerçant des fonctions d'encadrement, de même que les modalités de financement et de responsabilité financière de ces organismes devraient être définis par la loi de façon à garantir à la fois leur indépendance et leur efficacité.
4. Les mandats de ces organismes devraient individuellement ou collectivement couvrir :
  - a. La promotion et la réalisation de l'égalité, la prévention et l'élimination des discriminations et de l'intolérance, y compris la discrimination structurelle et le discours de haine, ainsi que la promotion de la diversité et des bonnes relations entre les personnes appartenant aux différents groupes de la société (mandat pour l'égalité).
  - b. Les motifs de discrimination couverts par le mandat de l'ECRI qui sont la « race »<sup>1</sup>, la couleur de peau, la langue, la religion, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ainsi que la discrimination multiple et intersectionnelle fondée sur ces motifs et sur tout autre motif couvert notamment par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, en intégrant une perspective d'égalité entre les genres. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent également couvrir d'autres critères tels que le sexe, le genre, l'âge et le handicap.
  - c. Tous les domaines dans le secteur public et privé, et notamment : l'emploi, l'affiliation à une organisation professionnelle, l'éducation, la formation, le logement, la santé, la protection sociale, les avantages sociaux, les activités socio-culturelles, les biens et services à disposition du public, marchands ou non marchands, l'espace public, l'exercice d'une activité économique et les services et fonctions publics, dont les forces de l'ordre.
  - d. L'ensemble du territoire de l'État membre en question.

## **II. Architecture institutionnelle**

5. Suivant les traditions juridiques et administratives des États membres, les organismes de promotion de l'égalité peuvent prendre différentes formes.
6. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent couvrir un ou plusieurs motifs de discrimination. Lorsqu'un organisme de promotion de l'égalité couvre plusieurs motifs de discrimination, une attention claire et appropriée doit être accordée pour chacun des motifs et leur intersectionnalité.
7. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent être autonomes ou faire partie sur un même pied d'égalité d'institutions dotées de plusieurs mandats, notamment d'un mandat général de droits de l'homme ou de médiateur. Dans ce dernier cas, les dispositions suivantes devraient s'appliquer :
  - a. La loi devrait explicitement définir le mandat en matière d'égalité.
  - b. Des ressources humaines et financières appropriées devraient être allouées par rapport à chacun des mandats pour garantir qu'une attention appropriée soit accordée au mandat pour l'égalité.
  - c. Les structures dirigeantes, consultatives et administratives devraient être organisées de manière à assurer une direction, promotion et visibilité claires du mandat pour l'égalité.

---

<sup>1</sup> Tous les êtres humains appartenant à la même espèce, l'ECRI rejette les théories fondées sur l'existence de « races » différentes. Cependant, afin d'éviter de laisser sans la protection prévue par la recommandation les personnes qui sont généralement et erronément perçues comme appartenant à une « autre race », elle utilise ce terme dans la présente recommandation.

- d. La présentation de rapports devrait accorder une importance adéquate aux questions soulevées et aux actions menées dans le cadre du mandat pour l'égalité.
8. Lorsque les organismes de promotion de l'égalité font partie d'institutions dotées de plusieurs mandats, la présente Recommandation de politique générale s'applique à ces institutions et à leurs activités dans le domaine de l'égalité. Dans des telles institutions, les compétences et les pouvoirs rattachés à chacun de leurs mandats devraient être harmonisés et, dans la mesure du possible, être élevés au niveau du mandat qui bénéficie des compétences et pouvoirs les plus étendus.
9. Lorsqu'il existe plusieurs organismes de promotion de l'égalité, leurs compétences et pouvoirs devraient être rehaussés au même niveau et une coordination devrait être assurée pour éviter tout chevauchement d'activités, permettre une action conjointe et optimiser l'utilisation des ressources. Les organismes de promotion de l'égalité devraient développer une interprétation commune de la législation antidiscriminatoire et utiliser de façon coordonnée leurs compétences et pouvoirs.

### **III. Fonctions**

10. Les organismes de promotion de l'égalité devraient se voir attribuer :
  - a. La fonction de promotion de l'égalité et prévention des discriminations (fonction de promotion et de prévention) tel que détaillée au § 13 ;
  - b. La fonction d'assistance aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et du traitement du contentieux en leur nom (fonction d'assistance et de traitement du contentieux) tel que détaillée au § 14 ;

Et pourront également se voir attribuer

- c. La fonction de statuer sur des plaintes (fonction de statuer sur les plaintes) tel que détaillée au § 17.

La fonction de statuer sur les plaintes peut être partagée entre les organismes de promotion de l'égalité et le système judiciaire ou relever entièrement du système judiciaire.

11. Si la fonction d'assistance et de traitement du contentieux et celle de statuer sur les plaintes sont confiées à un organisme unique, il conviendra de s'assurer que chaque fonction soit assurée par des équipes ou entités différentes. Des ressources humaines et financières adéquates devraient être allouées à toutes les fonctions, et l'organisme de promotion de l'égalité devra s'assurer que les personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance bénéficient d'une assistance juridique et d'un accompagnement individuel complet.
12. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être à même de décider à tout moment des compétences, objectifs et actions à prioriser et selon quelle combinaison.

### **IV. Compétences en matière de promotion et de prévention**

13. La fonction de promotion et de prévention des organismes de promotion de l'égalité devrait inclure les compétences suivantes :
  - a. Promouvoir et réaliser l'égalité, prévenir et mettre fin aux discriminations et à l'intolérance et promouvoir la diversité et les bonnes relations entre les différents groupes composant la société.
  - b. Etablir un dialogue permanent avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et les associations les représentant, ainsi qu'avec les organisations travaillant de façon plus générale sur les questions de droits de l'homme et d'égalité.

- c. Mener des enquêtes de leur propre initiative sur toutes les questions relevant de leur mandat traitant à la fois des discriminations individuelles et structurelles, et adresser et publier des recommandations.
- d. Réaliser et commander des études sur toute question relevant de leur mandat.
- e. Mener au sein de la société un travail de sensibilisation, d'information, de valorisation et de respect de l'égalité, de la diversité, du droit à l'égalité de traitement, de la non-discrimination et de la compréhension mutuelle afin d'en garantir le respect.
- f. Diffuser auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance des informations sur les droits et recours figurant dans la législation relative à l'égalité de traitement, renforcer leur capacité à exercer ces droits et instaurer un climat de confiance entre eux et les organismes de promotion de l'égalité.
- g. Développer des standards et fournir des informations, des conseils, des orientations et une aide aux personnes et aux institutions du secteur public et privé sur les bonnes pratiques en matière de promotion et de réalisation de l'égalité, ainsi que de prévention des discriminations et de l'intolérance.
- h. Développer et soutenir le recours aux actions positives afin de compenser les inégalités dans les secteurs public et privé.
- i. Soutenir la mise en œuvre de l'obligation générale de toutes les autorités publiques de promouvoir et de prévenir les discriminations dans l'exercice de leurs fonctions, conformément à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI ; établir des standards pour sa mise en œuvre et, le cas échéant, les faire respecter.
- j. Prendre part aux procédures de consultation pour les nouvelles politiques, textes législatifs et actes administratifs, examiner ceux déjà existant et formuler des recommandations en vue de leur modification ou l'initiation de politiques, textes législatifs ou actes administratifs.
- k. Promouvoir et contribuer aux programmes de formation des principaux groupes-cibles en matière d'égalité et de non-discrimination.
- l. Suivre la mise en œuvre de leurs recommandations.
- m. Suivre les décisions prises par les tribunaux et les autres organismes qui prennent des décisions.
- n. Promouvoir et appuyer la ratification des traités internationaux pertinents, ainsi que la mise en œuvre et la diffusion de ces traités et des standards, de la jurisprudence et des rapports pertinents des organisations intergouvernementales ; participer aux procédures des organisations intergouvernementales pertinentes et coopérer avec elles ; tenir compte de leurs recommandations et veiller à leur mise en œuvre.
- o. Coopérer avec des organisations dont les objectifs sont similaires aux leurs, et leur apporter un soutien ; parvenir à une communauté de vues sur les principaux enjeux liés à l'égalité et conclure des accords de coopération avec les organisations en question.

## V. Compétences en matière d'assistance et du traitement du contentieux

14. La fonction d'assistance et de traitement du contentieux des organismes de promotion de l'égalité devrait inclure les compétences suivantes :
- a. Recueillir les plaintes des personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance et leur offrir un accompagnement personnel et une assistance juridique pour faire valoir leurs droits devant les institutions, les organes juridictionnels et les tribunaux compétents.
  - b. Recourir aux procédures de conciliation le cas échéant.
  - c. Représenter, avec leur accord, les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance devant les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux compétents.
  - d. Porter, au nom de l'organisme de promotion de l'égalité, des affaires de discrimination individuelle ou structurelle et d'intolérance devant les institutions, organismes juridictionnelles et les tribunaux.
  - e. Intervenir en qualité d'*amicus curiae*, de tierce partie ou d'expert devant les institutions, organismes juridictionnels et tribunaux compétents.
  - f. Assurer un suivi de l'exécution des décisions des institutions, organismes juridictionnels et tribunaux ayant trait aux questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance.
15. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir choisir, sur la base de critères rendus publics et fixés par eux, les affaires pour lesquelles ils assurent la représentation juridique et exercent des recours stratégiques et les instances devant lesquelles ils entendent défendre les droits des personnes exposées aux discriminations individuelles et structurelles.
16. Les États membres devraient veiller à ce qu'il existe un système permettant aux personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance de ne pas avoir à supporter des frais de justice ou administratifs et le coût de la représentation juridique, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et celles présentées devant les tribunaux dans le cadre d'un recours stratégique.

## VI. Compétences pour statuer sur les plaintes

17. La fonction de statuer sur des plaintes, lorsqu'elle est attribuée aux organismes de promotion de l'égalité, devrait inclure les compétences suivantes :
- a. Recueillir, examiner et instruire les plaintes individuelles et collectives pour discrimination, jouer le rôle de conciliateur et statuer sur les plaintes en s'appuyant sur la législation en vigueur et en tenant compte notamment des dispositions relatives au partage de la charge de la preuve.
  - b. Dire s'il y a eu ou non violation du droit civil ou administratif relatif aux discriminations.
  - c. Rendre des décisions contraignantes imposant des mesures pour mettre fin aux discriminations, réaliser l'égalité pleine et entière et éviter toute discrimination future, et prononcer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives, y compris la réparation pour préjudice matériel et moral, des amendes et la publication de la décision et du nom du contrevenant.
  - d. Assurer l'exécution et la mise en œuvre de leurs décisions et publier leurs décisions ou recommandations.

18. Si l'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes ne dispose pas de la compétence de rendre des décisions contraignantes et d'imposer des sanctions telles qu'énoncées au paragraphe 17 c) et d), il devrait avoir les compétences de :
  - a. Émettre des recommandations non contraignantes exigeant des mesures pour mettre fin aux discriminations, réaliser l'égalité pleine et entière et éviter toute discrimination future.
  - b. Assurer la mise en œuvre de ses recommandations et à chaque fois que nécessaire, publier leurs décisions et recommandations.
19. La loi devrait prévoir un droit d'appel devant les tribunaux des décisions contraignantes finales de l'organisme de promotion de l'égalité.
20. La loi devrait permettre au plaignant de choisir s'il saisit en premier ressort l'organisme de promotion de l'égalité ou s'adresse directement aux tribunaux. La procédure devant l'organisme de promotion de l'égalité devrait interrompre le délai de saisine devant les tribunaux.

## **VII. Pouvoirs en vue d'obtenir des preuves et des informations**

21. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le pouvoir de rassembler des preuves et des informations, notamment lorsqu'ils mènent des enquêtes et statuent sur les plaintes. Ils devraient en particulier pouvoir :
  - a. Demander la production de dossiers, documents et autres éléments aux fins d'inspection et d'examen ainsi que d'en faire des copies.
  - b. Mener des inspections sur site.
  - c. Interroger toutes personnes.
  - d. Demander une ordonnance judiciaire d'exécution ou imposer des amendes administratives si une personne ou une institution ne se conforme pas à ce qui précède.

## **VIII. Indépendance et efficacité**

22. Les organismes de promotion de l'égalité ne devraient subir aucune ingérence de l'État, des partis politiques ou autres acteurs, qui ne devraient leur donner aucune instruction ; ils devraient jouir d'une pleine indépendance au plan institutionnel et au niveau opérationnel.
23. Le personnel occupant des fonctions d'encadrement dans les organismes de promotion de l'égalité doit être sélectionné et nommé dans le cadre de procédures transparentes, participatives et centrées sur les compétences. Le pouvoir exécutif ne devrait avoir aucune influence décisive dans les différentes phases du processus de sélection.
24. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement devraient bénéficier d'une immunité, être prémunis de toutes menaces ou coercitions et être protégées par des garanties appropriées contre toute révocation arbitraire ou tout non-renouvellement arbitraire d'une nomination lorsque le renouvellement serait la norme.
25. La loi devrait définir les activités ou affiliations qui sont incompatibles avec l'exercice d'une fonction d'encadrement.
26. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement devraient avoir des responsabilités clairement délimitées, être rémunérées à un niveau approprié et être nommées pour une durée appropriée.

27. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir décider de manière indépendante de leur organisation interne et de la gestion de leurs ressources, recruter et nommer leur propre personnel et disposer de locaux propres adaptés à leurs besoins.
28. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être dotés des ressources humaines et financières nécessaires pour exercer l'ensemble de leurs fonctions et compétences de façon efficace et en ayant un impact réel. Ils devraient disposer d'un budget ou d'une ligne budgétaire distincts et leur financement devrait être soumis à l'approbation du Parlement une fois par an. Il ne devrait y avoir aucune diminution arbitraire ou disproportionnée du budget de l'organisme de promotion de l'égalité. Toute extension de son mandat, de ses fonctions ou de ses compétences devrait être cohérente avec son mandat pour l'égalité et s'accompagner d'une augmentation appropriée du budget.
29. Les organismes de promotion de l'égalité devraient, pour remplir leurs fonctions, avoir le droit d'obtenir, en toute transparence, des moyens financiers supplémentaires de sources autres que l'État, dans et en dehors du pays tout en s'assurant de ne pas compromettre leur indépendance.
30. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de faire des déclarations publiques et réaliser et publier des études et rapports sans avoir à en informer au préalable le gouvernement ou toute autre institution ou personne extérieure ni à solliciter l'accord ou l'approbation de celles-ci.
31. Les organismes de promotion de l'égalité devraient s'appuyer pour leurs activités sur le cadre juridique, les standards et la jurisprudence nationaux et internationaux pertinents. Leurs rapports et recommandations devraient être étayés par des faits et s'appuyer sur l'expertise de l'organisme qui est le résultat de travaux de recherche, d'enquête, de documentation de même que de l'utilisation d'informations impartiales et indépendantes.
32. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être soumis à la loi sur les services publics et aux règles applicables aux services publics en matière de responsabilité financière et de dépenses publiques.
33. Les organismes de promotion de l'égalité devraient engager un processus de planification stratégique périodique, élaborer et suivre des indicateurs de résultats et d'impact pour évaluer les progrès réalisés et procéder à des évaluations aux moments appropriés.
34. Les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer une stratégie de communication pour définir et orienter leurs actions de sensibilisation.
35. Les organismes de promotion de l'égalité devraient publier des rapports annuels qui devraient être examinés par le Parlement ou ses comités compétents ainsi que par le gouvernement sans être soumis à leur approbation.
36. Les autorités et les organismes de promotion de l'égalité devraient engager un dialogue suivi sur les progrès dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination. Le gouvernement et les autres autorités devraient consulter les organismes de promotion de l'égalité, coopérer avec eux et tenir compte de leurs recommandations sur la législation, les politiques, les procédures, les programmes et la pratique. La loi devrait prévoir l'obligation pour le gouvernement et les autorités de donner réponse aux recommandations de l'organisme de promotion de l'égalité ou de les mettre en œuvre dans un délai donné.
37. Les organismes de promotion de l'égalité devraient établir des structures pour permettre aux acteurs concernés, et en particulier aux organisations de la société civile, de participer et de contribuer durablement à leurs planifications et travaux.

38. La direction, les organes consultatifs, l'encadrement et le personnel des organismes de promotion de l'égalité devrait, autant que faire se peut, refléter la diversité de la société dans son ensemble et garantir une représentation équilibrée des genres.
39. Le personnel des organismes de promotion de l'égalité devrait disposer des nombreuses qualifications professionnelles requises pour pouvoir exercer l'ensemble des fonctions et compétences de l'organisme.

## **IX. Accessibilité**

40. Les organismes de protection de l'égalité devraient être accessibles à tous ceux dont ils doivent protéger les droits. L'accessibilité nécessite :
- a. Des locaux, des services en ligne facilement accessibles, des possibilités de contact par téléphone et courrier électronique, ainsi que des horaires suffisamment flexibles pour répondre aux contraintes de temps de ceux qui souhaitent bénéficier des services de cet organisme.
  - b. Des initiatives sur le terrain et des antennes locales et régionales pour effectuer leur travail.
  - c. Une présence auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance aux moments clés et l'établissement de contacts suivis avec eux comme énoncé au § 12b.
  - d. De faire en sorte que les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance puissent prendre contact directement avec l'organisme de promotion de l'égalité et échanger avec lui de manière confidentielle, dans une langue qu'elles maîtrisent, et qu'elles puissent déposer une plainte oralement, en ligne ou par écrit, avec un minimum de conditions de recevabilité.
  - e. Des adaptations, dans leurs locaux, services, procédures et pratiques pour tenir compte de toutes les formes de handicap.
  - f. L'utilisation d'un langage facile à lire dans les publications, en particulier celles qui informent sur les droits, les voies de recours, et la traduction de publications choisies dans toutes les langues communément pratiquées dans le pays.
  - g. La gratuité des services de l'organisme de promotion de l'égalité pour les plaignants et les défenseurs.
  - h. Prendre des mesures visant à faire connaître aux usagers ces dispositions en faveur de l'accessibilité et à les mettre en pratique.

## **X. Activités de suivi**

41. Le suivi de la présente Recommandation de politique générale s'inscrira dans le monitoring par pays et le dialogue constructif entre l'ECRI et les États membres du Conseil de l'Europe.

# Exposé des motifs

## Introduction

1. La présente Recommandation de politique générale (RPG) porte sur les principaux éléments à mettre en place pour créer et assurer le fonctionnement d'organismes de promotion de l'égalité qui sont en mesure d'avoir un impact réel. Ces organismes sont essentiels pour promouvoir l'égalité et mettre fin au racisme et à l'intolérance de manière durable. Ils jouent un rôle central dans le travail visant à sensibiliser le public et les institutions à l'importance de l'égalité et à les aider à avancer pour faire de l'égalité une réalité.
2. Vingt ans après l'adoption de la version originale de la RPG n° 2 en 1997, l'ECRI a décidé de réviser son texte afin d'y inclure l'expérience acquise et les nombreuses bonnes pratiques qui ont été mises en place depuis. Le terme « organes nationaux spécialisés » utilisé dans le texte d'origine est remplacé par le terme aujourd'hui couramment utilisé pour désigner de telles instances : « organismes de promotion de l'égalité ».
3. Outre la version d'origine de la RPG n° 2 de 1997, les Directives de l'Union Européenne (UE) relatives à l'application du principe de l'égalité de traitement (article 13 de la Directive 2000/43/CE traitant des discriminations à raison, de la « race » ou de l'origine ethnique, article 12 de la Directive 2004/113/CE, article 20 de la Directive 2006/54/CE et article 11 de la Directive 2010/41/UE concernant le motif du genre) ont été un moteur du développement des organismes de promotion de l'égalité. En adoptant ces directives, les Etats membres de l'UE se sont engagés à créer des organismes de promotion de l'égalité.
4. Presque tous les États membres du Conseil de l'Europe ont également ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CRDPH), qui prévoit une obligation similaire en son article 33.2.
5. La Déclaration et le Programme d'action de Durban de 2001 de la Conférence mondiale des Nations Unies contre le racisme et le Commissaire aux droits de l'Homme du Conseil de l'Europe (avis CommDH(2011)2) ont également appelé à l'établissement et au renforcement de ces institutions. Les principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, adoptés le 20 décembre 1993 par l'Assemblée générale des Nations Unies et les observations générales relatives à leur interprétation et leur mise en œuvre, ont également servi de lignes directrices pour la mise en place de tels organismes. Enfin, le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale a lui aussi mené d'importants travaux dans ce domaine.
6. Les recommandations figurant dans la présente RPG s'appuient sur ces textes et visent à renforcer davantage les efforts des Etats-membres et des organismes de promotion de l'égalité pour parvenir à l'égalité et à la cohésion sociale. Ils ne doivent, en aucune façon, être utilisés pour affaiblir les organismes de promotion de l'égalité existants ni les dispositions actuelles garantissant leur indépendance et leur efficacité.

### **I. Mise en place d'organismes de promotion de l'égalité**

#### *Paragraphe 1 de la recommandation*

7. Les Etats membres doivent mettre en place un organisme de promotion de l'égalité fort. Certains Etats ont créé plusieurs organismes de promotion de l'égalité pour couvrir les différents motifs de discrimination (§ 4b de la RPG), tous les domaines du secteur public et privé (§ 4c de la RPG), l'ensemble de leur territoire (§ 4d de la RPG) et les différentes fonctions énoncées dans la RPG (§ 10 de la RPG).

8. Toutefois, la complexité d'un système composé d'un trop grand nombre de structures présente plusieurs risques, et notamment la dispersion de ressources humaines et financières limitées, un manque de visibilité, l'éventualité pour le public de ne pas savoir à quel organisme s'adresser, ainsi que la nécessité d'engager des ressources précieuses pour assurer la coordination de ces structures au lieu de les consacrer au cœur de leur mandat. Lorsque plus d'un organisme de promotion de l'égalité a été créé et lorsque cela s'est avéré efficace, les autorités devraient s'assurer de la cohérence entre eux et de leur étroite coopération.
9. L'établissement d'un organisme de promotion de l'égalité au moyen de dispositions constitutionnelles procure de solides garanties supplémentaires car elle rend plus difficile toute suppression ou affaiblissement majeur de celui-ci. L'ECRI estime par conséquent qu'il est préférable de recourir à un texte constitutionnel. Des précisions concernant la structure organisationnelle de l'organisme en question pourraient quant à elles être apportées dans une loi distincte. Si les organismes de promotion de l'égalité ne sont pas établis par des dispositions constitutionnelles, ils devraient l'être au moyen de lois organiques ou de lois ordinaires adoptées par le Parlement.
10. L'existence d'une législation antidiscriminatoire complète et claire constitue une autre base indispensable pour le fonctionnement et l'impact des organismes de promotion de l'égalité. Les lignes directrices pour cette législation sont énoncées dans la Recommandation de politique générale n ° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale.

#### *Paragraphe 2 de la recommandation*

11. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être indépendants, notamment vis-à-vis du gouvernement, pour pouvoir traiter des questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance comme ils l'entendent et sans la moindre ingérence. En outre, cette indépendance leur procure la liberté nécessaire pour trouver et mettre en œuvre de nouveaux moyens de promotion et de réalisation de l'égalité. Elle est donc indispensable pour assurer leur efficacité et leur influence. L'indépendance est particulièrement importante lorsque les organismes de promotion de l'égalité traitent des discriminations (structurelles) émanant des autorités et lorsqu'ils sont en charge de statuer sur les plaintes (§ 10c de la présente RPG).
12. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être indépendants *de jure* et *de facto*. Les garanties nécessaires à l'indépendance *de jure* devraient figurer dans les dispositions de la constitution ou de la loi portant création de l'organisme de promotion de l'égalité (voir § 3 de la RPG). La façon dont ces éléments doivent être traités est énoncée en particulier aux §§ 22 à 39 de la présente recommandation.
13. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être des entités juridiques distinctes et, sous réserve de l'ordre juridique de l'État membre, des personnes morales distinctes. La recommandation de les placer hors de l'exécutif et du pouvoir législatif n'exclut pas toutes les interactions avec ces organes. L'Exécutif et le législateur devraient, au contraire, consulter et échanger leurs points de vue avec l'organisme de promotion de l'égalité sur toutes les questions relevant du mandat de ce dernier. Dans le même temps, l'exécutif ou le législateur ne devraient avoir aucun droit de donner des instructions à l'organisme de promotion de l'égalité pour ce qui concerne sa planification stratégique, ses opérations et ses activités.
14. L'indépendance *de facto* signifie que l'exécutif et le législateur ne devraient pas tenter, directement ou indirectement, de donner des instructions ou d'influencer de manière inappropriée l'organisme de promotion de l'égalité. Les moyens d'exercer une telle influence comprennent la réduction du budget de façon disproportionnée, la suppression de compétences et de pouvoirs, la menace de l'organisme de promotion de l'égalité, de ses dirigeants ou de son personnel et l'utilisation des médias ou de toutes autres institutions publiques ou privées pour exercer une pression sur l'organisme de promotion de l'égalité.

Pour protéger l'indépendance et l'efficacité de l'organisme de promotion de l'égalité contre toute influence inappropriée, la loi devrait également prévoir des garanties en ce qui concerne les compétences, les pouvoirs et les ressources de l'organisme de promotion de l'égalité (voir §§ 3 et 28 de la RPG).

15. Les personnes occupant des postes de direction dans l'organisme de promotion de l'égalité devraient mettre en exergue et affirmer leur indépendance lorsqu'ils agissent pour l'organisme de promotion de l'égalité. Une protection supplémentaire serait, autant que faire ce peut, de rendre publics et transparents les échanges entre le pouvoir exécutif, le législateur et les organismes de promotion de l'égalité.
16. L'indépendance doit aller de pair avec l'efficacité pour s'assurer que l'organisme de promotion de l'égalité peut avoir un impact. L'efficacité signifie que l'organisme de promotion de l'égalité met en œuvre ses pouvoirs et ses compétences d'une manière et à un niveau qui a un impact significatif sur la réalisation de l'égalité et l'élimination des discriminations et de l'intolérance. Pour pouvoir travailler efficacement, les organismes de promotion de l'égalité ont besoin, en particulier, de compétences, de pouvoirs et de ressources adéquats, conformément aux §§ 13 et suivants de la RPG.

#### *Paragraphe 3 de la recommandation*

17. Les paragraphes suivants de la RPG précisent les éléments fondamentaux qui doivent figurer dans le texte de création de l'organisme de promotion de l'égalité ou, lorsque cet organe est mis en place par une disposition constitutionnelle, dans une loi plus détaillée sur l'organisme de promotion de l'égalité.

#### *Paragraphe 4 de la recommandation*

18. Le mandat de l'organisme de promotion de l'égalité devrait être large et englober toutes les activités visant à promouvoir et à réaliser l'égalité. La réalisation de l'égalité comprend à la fois l'égalité dans l'accès aux droits et l'exercice des droits par les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance, et l'amélioration de leur situation individuelle et collective dans divers domaines dont l'éducation, l'emploi, le logement et la santé, la représentation politique, le pouvoir et l'influence sur les décisions, la reconnaissance, le statut social et les relations de protection, de respect et de solidarité avec d'autres groupes et institutions.
19. La prévention et l'élimination des discriminations et de l'intolérance sont l'un des fondements de la réalisation de l'égalité et comprennent la lutte contre toutes les formes de racisme (notamment la xénophobie, l'islamophobie, l'antisémitisme et l'anti-tsiganisme) et la lutte contre l'homophobie, la transphobie et leur manifestation, telle que le discours de haine et la cyber-haine. Le texte portant création de l'organisme de promotion de l'égalité ou la législation anti-discrimination devrait affirmer clairement que le discours de haine constitue une forme de discrimination et que les organismes de promotion de l'égalité ont pour mission de le combattre au minimum par les moyens offerts en droit civil et administratif, conformément au § 8 de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine. Alors que le traitement des crimes de haine relève en premier lieu de la compétence de la police et du parquet, les organismes chargés de la promotion de l'égalité devraient être compétents pour fournir un soutien personnel et des conseils juridiques aux personnes exposées à ces crimes et les adresser aux autorités compétentes (voir §§ 72 et 81 de l'exposé des motifs).
20. On entend par discrimination structurelle les règles et normes, procédures, démarches et comportements habituels des institutions et autres structures de la société qui, consciemment ou inconsciemment, empêchent certains groupes ou individus de bénéficier de l'égalité des droits et de l'égalité des chances et les désavantagent au final par rapport à la majorité de la population. Les organismes de promotion de l'égalité devraient mettre l'accent sur la lutte contre la discrimination structurelle car (i) les personnes qui y prennent part n'ont souvent pas conscience de l'effet discriminatoire de leurs actes, (ii) la discrimination structurelle touche généralement un grand nombre de personnes et

(iii) des personnes isolées ne sont souvent pas en mesure de dénoncer la discrimination structurelle au sein d'institutions puissantes.

21. La promotion de la diversité consiste à œuvrer pour valoriser la diversité et son apport à la société et aux organisations. Des aménagements raisonnables peuvent ainsi être faits pour tenir compte des incidences concrètes de la diversité. Promouvoir de bonnes relations entre les personnes appartenant aux différents groupes de la société implique de favoriser respect et compréhension mutuelle ainsi que l'intégration tout en continuant à combattre les discriminations et l'intolérance.
22. Le mandat de l'ECRI est limité aux motifs de discrimination expressément cités au § 4b de la RPG et à la discrimination multiple et croisée basée sur ces motifs et d'autres couverts par l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention. Nombreux sont les organismes de promotion de l'égalité dont les mandats comprennent d'autres motifs énoncés dans ces dispositions mais non couverts par l'ECRI. Les recommandations de la présente RPG s'appliquent *mutatis mutandis* aux organismes de promotion de l'égalité chargés de motifs de discrimination ne relevant pas du mandat de l'ECRI.
23. Il convient d'intégrer une perspective d'égalité entre les genres dans le travail des organismes de promotion de l'égalité. Pour cela, on analyse si les besoins, la situation et l'expérience des femmes et des hommes sont pris en compte et traités de manière égale dans les projets et activités de l'organisme de promotion de l'égalité.
24. Par ailleurs, la situation des personnes transgenres et intersexes devraient être prises en considération en même temps que les analyses qui rejettent la catégorisation binaire du sexe (Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe (2015), Droits de l'homme et personnes intersexes, p. 37 et suivantes).
25. On entend par discrimination multiple la discrimination fondée sur deux motifs ou plus. La discrimination croisée correspond à une situation dans laquelle plusieurs motifs de discrimination interagissent au point de devenir inséparables, leur combinaison créant alors un motif nouveau (§ 1c et exposé des motifs de la RPG n° 14 de l'ECRI sur La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail). Les victimes de discrimination multiple et de discrimination croisée étant souvent touchées très sévèrement et ayant des parcours et des identités très divers, ces deux phénomènes devraient être placés au centre des préoccupations des organismes de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient, de la même manière, tenir compte des besoins des enfants exposés aux discriminations et à l'intolérance.
26. On trouvera une définition des différents motifs de discrimination au § 7 de l'exposé des motifs de la RPG n° 15 de l'ECRI sur la lutte contre le discours de haine.
27. Le mandat des organismes de promotion de l'égalité devrait couvrir l'ensemble des secteurs privé et public, et notamment la police et la justice (voir § 7 de la RPG n° 7 de l'ECRI). Cela dit, de nombreux organismes de promotion de l'égalité, notamment ceux créés en vertu des directives de l'UE sur l'égalité, ne couvrent pas l'ensemble du secteur public et ne sont pas compétents en ce qui concerne des fonctions comme la police (voir RPG de l'ECRI n° 11 : Lutter contre le racisme et la discrimination raciale dans les activités de la police), le secteur pénitentiaire ou l'armée, par exemple. Il conviendrait d'étendre leur mandat ou de confier à une autre instance indépendante telle que l'institution nationale des droits de l'homme ou l'institution du médiateur le mandat pour l'égalité dans ces domaines.
28. Une couverture complète et cohérente de toutes les régions de l'Etat membre, en particulier s'il s'agit d'un Etat fédéral, doit être assurée et il ne devrait y avoir aucun territoire qui n'est pas couvert par les services d'un organisme de promotion de l'égalité. Le mandat devra, le cas échéant, couvrir également certaines personnes hors du pays, telles que les citoyens vivant à l'étranger ou les personnes qui demandent l'asile hors du territoire

national.

## **II. Architecture institutionnelle**

### *Paragraphe 5 à 9 de la recommandation*

29. Ces dernières décennies, on a assisté à la constitution d'un système riche et diversifié d'organismes de promotion de l'égalité dans les 47 Etats membres du Conseil de l'Europe. Pour plus de précisions à ce sujet, on consultera les rapports de monitoring par pays de l'ECRI.
30. Certains Etats membres ont créé un seul organisme de promotion de l'égalité chargé de plusieurs motifs de discrimination, tandis que d'autres ont créé plusieurs organismes de promotion de l'égalité s'occupant chacun d'un ou plusieurs motifs de discrimination. Dans tous ces cas, il est important d'éviter toute hiérarchisation entre les motifs de discrimination et de veiller à ce que tous les motifs et leurs intersections se voient accorder une attention adéquate et bénéficient de ressources appropriées.
31. Un organisme autonome qui est uniquement chargé de la promotion de l'égalité a l'avantage de pouvoir se concentrer sur son mandat pour l'égalité, de disposer d'un budget dédié aux questions d'égalité et d'acquérir des compétences et une visibilité spécifiques dans ce domaine.
32. Dans d'autres Etats membres, le mandat pour l'égalité a été attribué à des institutions indépendantes dotées de plusieurs mandats, notamment d'un mandat général de droits de l'homme et/ou d'un mandat de médiateur. D'autres Etats membres encore ont fusionné les organismes de promotion de l'égalité chargés d'un ou plusieurs motifs de discrimination avec des institutions nationales de droits de l'homme et des institutions du médiateur.
33. Confier le mandat pour l'égalité à une institution dotée d'autres mandats relatifs aux droits de l'homme permet de traiter les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance de manière plus globale et plus efficace, en utilisant tous les ressorts disponibles. Cependant, réaliser ce potentiel nécessite une direction forte et inventive qui assure une coordination efficace entre les différents mandats et leur mise en cohérence.
34. Au sein de telles institutions à mandats multiples, il peut y avoir des tensions, en particulier après l'opération de fusion. Chaque mandat présente ses propres traditions, approches et objectifs. Il est à la fois important de respecter et de conserver cette diversité et de faire progresser l'intégration de leurs mandats pour renforcer l'impact de l'organisme.
35. Les recommandations faites au § 7 de la RPG visent à donner une place adéquate au mandat pour l'égalité au sein de ces institutions. Des structures dirigeantes claires pour le mandat pour l'égalité contribuent à assurer une bonne appropriation de ce mandat par les institutions concernées. En outre, elles devraient avoir un plan stratégique pour leur mandat sur l'égalité (voir § 33 de la RPG) et la mise-en-œuvre des activités liées aux questions d'égalité devraient être organisées de manière à assurer de la visibilité pour ce mandat. Un comité consultatif (voir § 114 de l'exposé des motifs) peut également aider à améliorer l'impact des actions menées dans le cadre de ce mandat. Le terme « égalité » pourrait également être inclus dans le nom de l'institution.
36. La démarche consistant à fusionner ou intégrer l'organisme de promotion de l'égalité dans une institution ayant plusieurs mandats ne devrait être poursuivie que si ceci n'affaiblit pas le mandat pour l'égalité et si une attention et des ressources adéquates sont assurées pour ce mandat. A défaut, il est préférable d'établir ou maintenir un organisme autonome.
37. Lorsqu'une institution dotée de plusieurs mandats se limite au secteur public, son mandat pour l'égalité doit être étendu au secteur privé (et vice-versa dans le cas où le mandat existant ne couvre que le secteur privé). Cette solution est préférable à celle qui consisterait à attribuer ce mandat additionnel à un autre organisme de promotion de

l'égalité.

38. Lorsque les organismes de promotion de l'égalité font partie d'une institution dotée de plusieurs mandats, les recommandations de la présente RPG devraient autant que possible s'appliquer à l'ensemble de l'institution. Certaines recommandations de cette RPG ne concerneront que les activités de l'institution dans le domaine de l'égalité, tandis que d'autres, comme celles relatives à l'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité, s'appliqueront à l'ensemble de l'institution.
39. Dans les institutions à mandats multiples, les Etats membres devraient, dans la mesure du possible, harmoniser les compétences et les pouvoirs rattachés à chacun de ces mandats. Certaines institutions à mandats multiples se sont vu attribuer des compétences et pouvoirs spécifiques à l'un de ces mandats. Dans d'autres cas, les critères d'exercice de ces compétences et pouvoirs diffèrent d'un mandat à l'autre. Pour assurer une protection effective et un impact sous chaque mandat, il conviendrait de supprimer ces différences et de procéder à une harmonisation, si possible au niveau du mandat qui bénéficie des compétences et pouvoirs les plus larges (« nivellement par le haut »).
40. Lorsqu'ils sont plusieurs, les organismes de promotion de l'égalité devraient assurer la coordination et la coopération entre eux ainsi qu'avec d'autres institutions de protection des droits de l'homme, notamment les institutions nationales de promotion des droits de l'homme et les institutions du médiateur. Le but de cette coordination et de cette coopération est d'optimiser l'impact global des institutions pour tout ce qui touche au mandat pour l'égalité. Ces institutions devraient également assurer une couverture aussi large que possible du sujet de l'égalité, de tenir dûment compte des questions d'intersectionnalité, de renvoyer les dossiers vers les instances compétentes et d'éviter tout chevauchement d'activités. Afin de s'assurer de cette coordination et coopération, il faudra notamment que les organismes en question instaurent un dialogue pour l'organisation de leurs activités, qu'ils prennent des initiatives conjointes et qu'ils communiquent en permanence entre eux.

### **III. Fonctions**

#### *Paragraphes 10 à 12 de la recommandation*

41. Les organismes de promotion de l'égalité remplissent différentes fonctions. Trois fonctions principales peuvent être identifiées pour lesquelles cette RPG utilise les notions : (i) promotion de l'égalité et prévention des discriminations (fonction de promotion et de prévention), (ii) assistance aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et traitement en leur nom du contentieux (fonction d'assistance et de traitement du contentieux) et (iii) fonction de statuer sur des plaintes (fonction de statuer sur les plaintes).
42. Comme l'indiquent les rapports de monitoring par pays de l'ECRI, il existe également sur ce point une grande diversité de situations dans les Etats membres : tandis que certains Etats attribuent les trois fonctions à des organismes de promotion de l'égalité, d'autres ne leur en confient qu'une ou deux. Parfois, un même organisme de promotion de l'égalité exerce toutes les fonctions ; ailleurs, elles sont réparties entre plusieurs organismes de promotion de l'égalité. Dans plusieurs Etats membres, la fonction de statuer sur les plaintes est entièrement du ressort du système judiciaire ; dans d'autres, la fonction d'assistance et de traitement du contentieux et celle de promotion et de prévention ont été déléguées totalement ou en partie à la société civile ou à d'autres institutions. Le gouvernement et les autorités jouent également en général un rôle important dans la fonction de promotion et de prévention.
43. L'ECRI considère, comme elle l'avait déjà recommandé au § 24 de sa RPG n° 7, que tous les Etats membres devraient attribuer aux organismes de promotion de l'égalité les deux fonctions de (i) promotion et de prévention et (ii) celle d'assistance et de traitement du contentieux. Les organisations de la société civile peuvent et doivent jouer un rôle important dans ces deux fonctions et y contribuer utilement. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance se tournent fréquemment en premier lieu vers des

organisations de la société civile et ce sont elles qui motivent et aident ensuite ces personnes à prendre contact avec l'organisme de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité et la société civile devraient coopérer dans ces domaines afin de trouver la meilleure solution pour donner effet aux droits des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et pour coordonner leurs actions.

44. En outre, les Etats membre peuvent attribuer la fonction de statuer sur les plaintes à un autre organisme de promotion de l'égalité ou la conférer entièrement au système judiciaire. Les organismes de promotion de l'égalité exerçant la fonction de statuer sur les plaintes proposent une procédure plus accessible, moins contradictoire et plus spécialisée pour le traitement des affaires de discrimination que le système judiciaire. Par le regroupement de ces affaires devant une seule instance, il est possible d'établir une expertise et une jurisprudence cohérente et de contribuer ainsi à la mise en œuvre et au respect de la législation anti-discrimination. Au sein du système judiciaire, une spécialisation similaire peut être atteinte par l'attribution des dossiers de discrimination à un petit nombre de tribunaux, de chambres ou sections de tribunaux spécialisés.
45. La fonction d'assistance et de traitement du contentieux et la fonction de statuer sur les plaintes devraient de préférence être attribuées à des organismes différents. Les organismes de promotion de l'égalité doivent faire preuve d'impartialité lorsqu'ils exercent la fonction de statuer sur les plaintes alors qu'ils se trouvent du côté et défendent les intérêts du plaignant lorsqu'ils exercent la fonction d'assistance et de traitement du contentieux. L'attribution de ces deux fonctions à un même organisme peut altérer la confiance des parties concernées quant à son impartialité alors même qu'elle est indispensable pour exercer la fonction de statuer sur les plaintes de manière crédible.
46. Si ces deux fonctions sont néanmoins attribuées à une même instance, elles devraient être exercées par des unités ou du personnel distincts, et cette séparation doit apparaître clairement aux yeux du public.
47. Les organismes chargés à la fois de la fonction de statuer sur les plaintes et celle de promotion et de prévention ou celle de l'assistance et de traitement du contentieux sont souvent contraints de consacrer la plus grande partie de leurs ressources à la fonction de statuer sur les plaintes pour assurer que des décisions d'une bonne qualité soient prises en temps utile, dans les nombreuses affaires dont ils sont saisis. Ces organismes risquant de ce fait de ne pas pouvoir assurer comme il se doit les fonctions d'assistance et de traitement du contentieux et celle de promotion et de prévention, il est important qu'ils disposent de ressources suffisantes pour ces deux fonctions.
48. Les organismes de promotion de l'égalité devraient être libres de choisir, y compris dans le cadre de leur planification stratégique (voir § 33 de la RPG), sur quels volets de leur mandat, leurs fonctions et leurs compétences, ils souhaitent mettre l'accent à différents moments. Cela leur permet d'adapter leur stratégie et leurs activités aux besoins spécifiques de la situation et leur offre la flexibilité de s'adapter à l'environnement en constante évolution. Une telle flexibilité est également nécessaire pour utiliser au mieux leurs ressources limitées.

#### **IV. Compétences en matière de promotion et de prévention**

##### *Paragraphe 13 de la recommandation*

49. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être dotés d'un certain nombre de compétences pour exercer la fonction de promotion et prévention. La première compétence précisée au § 13a de la RPG consiste à entreprendre une gamme complète d'activités de promotion et de prévention pour remplir leur large mandat, défini au § 4 de la RPG. Les paragraphes suivants du § 13 de la RPG en exposent les principaux points de manière plus détaillée.

50. Le dialogue entre les organismes de promotion de l'égalité et les personnes et groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance jette les bases pour la planification et la mise en œuvre réussie de la fonction de promotion et de prévention. La tenue d'un dialogue approfondi et régulier avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et les organisations les représentant permet de connaître l'ensemble des situations de discrimination et d'intolérance auxquelles ils sont confrontés et les questions à régler en priorité pour améliorer leur situation. Il permet également de recenser les moyens pour résoudre les cas de discrimination individuelle et structurelle avec succès.
51. Les buts du dialogue devraient être : de mieux comprendre la situation et les préoccupations des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ; d'associer ces groupes et les organisations les représentant aux activités et structures de l'organisme de promotion de l'égalité (voir § 37 de la RPG) ; d'engager des processus d'apprentissage réciproque par le partage d'expertise et de connaissances ; et d'assurer une présence régulière de l'organisme de promotion de l'égalité auprès de ces groupes pour soutenir l'établissement de relations de confiance et le signalement des cas de discrimination et d'intolérance.
52. Le dialogue devrait s'établir avec un large ensemble de groupes sociaux et une grande diversité d'organisations, par exemple les associations regroupant des citoyens au sein de ces groupes, les organes consultatifs des minorités, les communautés religieuses, les organisations de la société civile et d'autres acteurs travaillant avec les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et leurs organisations comme les syndicats et les organisations professionnelles.
53. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pouvoir se saisir, de leur propre initiative, de toutes les questions relevant de leur mandat. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance se trouvant souvent dans une situation de vulnérabilité et ne pouvant s'attaquer seules à la discrimination structurelle, il est important que les organismes de promotion de l'égalité puissent mener des enquêtes (le terme « investigation » est utilisé dans certains Etats-membres) et recueillir des preuves de leur propre chef pour constater, dénoncer et aborder les normes et processus quelquefois invisibles au sein des institutions, qui ont pour effet de désavantager certains groupes. Ces enquêtes sont importantes pour rassembler les éléments qui, enfin, permettent de remédier à ces situations. Dans les affaires et enquêtes impliquant des individus précis, l'organisme de promotion de l'égalité devrait seulement agir avec leur consentement.
54. La recherche est un moyen important de développer les connaissances et la compréhension nécessaires pour recenser, analyser et résoudre les problèmes rencontrés par les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. Des données quantitatives et qualitatives fiables sur l'égalité, la discrimination et l'intolérance sont fondamentales pour informer le public, les responsables de l'élaboration des politiques et les praticiens sur la nature et l'étendue de la discrimination et de l'intolérance. Elles aident également à recenser les moyens de réaliser l'égalité et à motiver les décideurs à prendre des mesures correctrices. Les travaux de recherche et autres données servent également à l'organisme de promotion de l'égalité pour la planification de ses activités, leur mise en œuvre et l'évaluation de leurs activités.
55. La recherche comporte un large éventail d'activités comprenant enquêtes et études menées et les données recueillies par l'organisme lui-même, ainsi qu'une analyse des enquêtes, études et données sur l'égalité provenant de diverses sources. La collecte et la mise en contexte de la jurisprudence sur l'égalité, la discrimination et l'intolérance apportent également une plus-value.
56. Par leurs activités d'information, les organismes de promotion de l'égalité devraient faire prendre conscience de la manière dont fonctionnent la discrimination ouverte et cachée et diffuser des connaissances sur les moyens de renforcer l'égalité. Ils devraient également informer sur les droits, voies de recours et obligations découlant de la législation relative à

l'égalité de traitement et faire en sorte que l'égalité et la diversité soient valorisées dans la société et au sein des institutions.

57. Ces activités devraient avoir diverses cibles et notamment le grand public, la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs, les employeurs, les syndicats, les professionnels des ressources humaines, les prestataires de services, les employés du secteur public et privé, les pédagogues, les communautés religieuses, les organisations de la société civile, les magistrats et autres professionnels du droit, ainsi que la police et le personnel des médias.
58. Les organismes de promotion de l'égalité devraient mettre en place des activités de sensibilisation spécifiques pour toutes les personnes et groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. Aider ces personnes et groupes et leur donner les moyens d'agir pour lutter contre les discriminations et l'intolérance contribuera pour beaucoup à améliorer leur situation. La première étape consiste à diffuser des informations sur la législation relative à l'égalité de traitement, aux discours et aux crimes de haine et de dissiper l'idée selon laquelle les situations de discrimination et d'intolérance sont normales et que rien ne peut être fait pour y remédier. Les organismes de promotion de l'égalité devraient par ailleurs renforcer les capacités individuelles et collectives des personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance en les informant de leurs droits, des voies de recours légales à leur disposition et des moyens de les exercer. Ils devraient également faciliter l'accès de ces personnes à d'autres institutions chargées de leur protection comme la police, le ministère public, les organismes de contrôle des médias, les inspecteurs académiques et les inspecteurs du travail. Avec ces institutions, les organismes de promotion de l'égalité devraient analyser les causes profondes de la sous-déclaration des cas de discrimination et d'intolérance et prendre les mesures qui s'imposent pour que ces cas soient systématiquement signalés aux instances compétentes.
59. Les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager le développement, l'échange et la mise en œuvre de bonnes pratiques sur les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance. L'accent devrait être mis en particulier sur la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs et les institutions du secteur public et privé. Les organismes de promotion de l'égalité devraient fournir des orientations et un appui pour que la dimension d'égalité soit prise en compte dans l'élaboration des politiques et le processus législatif, mais aussi pour mettre en application des mécanismes et garanties internes en matière d'égalité et de diversité. Les bonnes pratiques dans le domaine de l'égalité incluent le développement et la mise en œuvre de politiques en faveur de l'égalité dans les organisations et leurs domaines de responsabilité, la création d'un poste de responsable des questions d'égalité, la formation du personnel, la consultation de personnes exposées aux inégalités, le recueil de données relatives à l'égalité et l'analyse d'impact des décisions importantes sur les progrès en matière d'égalité et la prévention des discriminations et de l'intolérance. On peut également citer l'utilisation de procédures anonymisées de demande d'emploi ou les mesures visant à faciliter l'accès aux documents d'identité ou l'inscription dans les écoles pour les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance.
60. L'action positive, telle que définie au § 5 de la RPG n° 7 de l'ECRI, implique des mesures destinées à prévenir ou à compenser les désavantages subis par les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ou à faciliter leur pleine participation dans tous les domaines de la vie. Les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager le recours à l'action positive, notamment dans des domaines où il faut lutter contre une discrimination structurelle bien ancrée et existant de longue date. Il peut s'agir par exemple d'un soutien spécifique aux groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance dans le domaine préscolaire et scolaire et du recrutement ciblé de personnes appartenant à ces groupes dans l'emploi public et privé.

61. Conformément aux § 2 et 8 de la RPG n° 7 de l'ECRI, la législation nationale en matière de lutte contre les discriminations devrait prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir les discriminations dans l'exercice de leurs fonctions. Dans les Etats membres où il n'existe pas encore une telle obligation statutaire, les organismes de promotion de l'égalité devraient encourager l'application de cette recommandation.
62. Là où une telle obligation statutaire a été introduite, les organismes de promotion de l'égalité devraient sensibiliser à l'obligation générale d'intégrer les questions d'égalité dans toutes les activités des pouvoirs publics, et soutenir et suivre sa mise en œuvre. À cette fin, les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer des standards, qui pourraient, par exemple, inclure l'élaboration et la mise en œuvre de procédures d'évaluation de l'impact sur l'égalité et de programmes de promotion de l'égalité (voir à cet égard le § 27 de l'exposé des motifs de la RPG n° 7 de l'ECRI ; l'exposé des motifs du § 1 de sa RPG n° 14 ; et pour les secteurs de la police et de l'éducation, les recommandations de sa RPG n° 11 et de la section II.1 de sa RPG n° 10). Les organismes de promotion de l'égalité devraient également aider les autorités à mettre en œuvre ces normes par le biais de formations et de documents d'information, et participer à leur évaluation régulière en surveillant et en examinant leur impact. Le cas échéant, les organismes chargés de la promotion de l'égalité devraient appliquer ces normes ou chercher à les faire exécuter en engageant des procédures devant l'autorité compétente ou par voie d'enquêtes judiciaires.
63. La compétence de suivre les actes législatifs et exécutifs au niveau fédéral, régional et local doit être complétée par la compétence de les remettre en cause via des actions en justice conformément au § 14 de la RPG.
64. Les organismes de promotion de l'égalité devraient motiver et aider les organisations compétentes à élaborer et assurer une formation initiale et continue sur l'égalité et la non-discrimination. Les principaux groupes cibles devraient comprendre la classe politique, les hauts fonctionnaires et autres décideurs, les employeurs, les professionnels des ressources humaines, les syndicats, les magistrats et autres professionnels du droit, la police, le personnel des médias, les éducateurs, les entreprises et les prestataires de services. Les organismes de promotion de l'égalité pourraient eux-mêmes dispenser cette formation, notamment lorsqu'aucun autre prestataire ne la dispense.
65. Pour avoir un impact réel, les organismes de protection de l'égalité ne devraient pas se contenter de publier des recommandations, mais également suivre leur mise en œuvre. Dans bien des cas, il sera utile d'engager un dialogue avec les destinataires des recommandations afin de les expliquer, de montrer comment elles pourraient être appliquées et d'encourager les responsables à prendre les mesures nécessaires. Les organismes de promotion de l'égalité devraient suivre les progrès dans la mise en œuvre de leurs recommandations et publier à intervalles réguliers un bilan de leur mise en œuvre.
66. Les organismes de promotion de l'égalité devraient également contribuer au suivi de la mise en œuvre des recommandations pertinentes faites par d'autres organismes similaires (voir § 13 n et o de la RPG).
67. Nombre d'organisations intergouvernementales, parmi lesquelles l'Organisation des Nations Unies, le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et leurs cours, commissions et comités, ont un mandat qui inclut la promotion de l'égalité et la prévention et la lutte contre la discrimination et l'intolérance. Pour les organismes de promotion de l'égalité, il y a de grands avantages à coopérer étroitement avec ces organisations intergouvernementales. Les organismes de promotion de l'égalité devraient promouvoir la ratification et la mise en œuvre des traités internationaux applicables et diffuser des informations sur les normes, la jurisprudence, les rapports et recommandations émanant des organisations intergouvernementales. Relier leurs travaux au cadre international accroît la légitimité et l'impact des actions des organismes de promotion de l'égalité. Si nécessaire, les organismes de promotion de l'égalité devraient

encourager la traduction des textes en question dans les langues couramment utilisées dans leur pays.

68. Les organismes de promotion de l'égalité devraient participer aux activités de suivi, de consultation et de coopération des organisations intergouvernementales pour apporter des informations et proposer des recommandations. Ces organisations pourront ainsi tenir compte des préoccupations des organismes chargés de l'égalité et mettre à profit l'expertise de ces organismes, s'appuyer sur cette expertise pour l'élaboration de leurs propres recommandations, donner davantage de légitimité aux positions des organismes de promotion de l'égalité et contribuer à assurer et à renforcer leur indépendance et leur efficacité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient quant à eux promouvoir et suivre la mise en œuvre des recommandations des organisations intergouvernementales au niveau national.
69. Les organismes de promotion de l'égalité travaillent dans un cadre plus vaste composé d'organisations et d'institutions œuvrant pour l'égalité et contre la discrimination et l'intolérance. Etablir des réseaux entre ces organisations, examiner leurs préoccupations et les aider à coordonner leurs activités au sein de ces réseaux leur permet d'avoir un plus grand impact dans la réalisation de leur objectif commun. Les organismes de promotion de l'égalité pourront donc être le pivot autour duquel ces organisations établiront des relations et échangeront. Ces réseaux devraient être utilisés pour développer une vision et des objectifs communs dans le domaine de l'égalité et mettre en œuvre des activités conjointes. En outre, la coopération avec les avocats souhaitant travailler sur une base pro bono peut être particulièrement importante pour les fonctions de promotion et de prévention et celle d'assistance et de traitement du contentieux.
70. La coopération, en particulier avec les organismes de promotion de l'égalité d'autres Etats membres, est une source importante d'apprentissage mutuel, d'amélioration continue et de renforcement des organismes de promotion de l'égalité. Equinet, réseau européen d'organismes de promotion de l'égalité, par exemple, a un rôle important de ce point de vue.

## **V. Compétences en matière d'assistance et du traitement du contentieux**

### *Paragraphe 14 de la recommandation*

71. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance rencontrent des problèmes et obstacles multiples pour combattre les inégalités. Nombre d'entre elles n'ont ni les capacités, ni les ressources nécessaires pour faire valoir leurs droits. Les organismes de promotion de l'égalité ont donc un rôle important à remplir pour leur permettre d'agir en ce sens.
72. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de recueillir les plaintes pour discrimination et intolérance, y compris pour discours de haine, et d'y donner suite. Pour faciliter le dépôt de plaintes, ils devraient s'assurer d'être facilement accessibles aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance (voir § 40 de la RPG). Ces personnes ont souvent besoin, avant toute chose, d'un accompagnement personnel et psychologique pour surmonter les discriminations ou l'intolérance qu'elles subissent. Par ailleurs, il leur faut des conseils juridiques pour préciser leurs droits et la façon de les protéger. Enfin, elles ont besoin d'une assistance juridique pour saisir les organismes publics et privés, les organismes statuant sur les plaintes ou les tribunaux compétents et être reconnus dans leurs droits.
73. Le terme « institution » dans ce contexte englobe toutes les institutions du secteur public et privé qui interviennent dans le traitement ou la résolution des plaintes en matière de discrimination ou d'intolérance. Les « organismes juridictionnels » sont toutes les instances qui ont la compétence de prise de décision en dehors du système judiciaire, par exemple les organismes de promotion de l'égalité ayant la fonction de statuer sur les plaintes.

74. La conciliation peut être un moyen rapide et consensuel de mettre un terme aux discriminations et à l'intolérance. Cette solution peut être particulièrement avantageuse lorsque la discrimination ou l'intolérance sont apparues dans le cadre d'une relation interpersonnelle suivie, par exemple une relation de travail ou un contrat de location. La conciliation devrait être confiée à une personne ou une unité impartiale à l'intérieur ou à l'extérieur de l'organisme chargé de la promotion de l'égalité.
75. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de faire représenter les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance par leur propre personnel ou de faire appel et rémunérer un avocat pour représenter la personne concernée devant les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux.
76. En cas de discrimination, il existe nombre de recours parmi lesquels l'organisme de promotion de l'égalité devrait choisir celui qui lui semble le plus approprié pour faire valoir les droits du plaignant. S'agissant de problèmes de scolarisation ou des expulsions forcées de campements Rom, par exemple, l'organisme de promotion de l'égalité pourrait engager une procédure administrative devant l'autorité compétente ou une procédure devant un tribunal pour l'égalité ou la juridiction normalement compétente. Dans d'autres cas, il pourra opter pour une procédure devant une institution du secteur privé, par exemple un conseil de la presse. Il est également important que les organismes de promotion de l'égalité puissent avoir accès aux juridictions constitutionnelles dans les affaires portant sur la compatibilité d'actes législatifs ou administratifs avec le droit fondamental à l'égalité de traitement. Au niveau international, les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir le droit de saisir des tribunaux internationaux ou régionaux ainsi que les comités ayant à connaître de réclamations collectives comme le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe ou le Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale.
77. Les organismes de promotion de l'égalité doivent avoir la compétence d'engager des procédures de leur propre initiative lorsque toute une catégorie de personnes est exposée aux discriminations ou à l'intolérance et qu'il n'y a donc pas de plaignant nommé désignée. On pourrait citer en exemple le cas d'un homme ou d'une femme politique qui inciterait à la haine contre toutes les personnes LGBT. Les organismes de promotion de l'égalité devraient avoir la même compétence lorsque la personne exposée aux discriminations ou à l'intolérance ne s'estime pas en mesure de porter une affaire en son nom propre devant l'instance compétente, par exemple là où les gens ont peur de subir des mesures de rétorsion. Les États membres devraient explorer toutes les approches possibles afin de conférer cette compétence aux organismes de l'égalité.
78. Les institutions, les organismes juridictionnels et les tribunaux compétents devraient faire appel à l'expertise des organismes de promotion de l'égalité dans leurs procédures. Les organismes de promotion de l'égalité devraient pour leur part avoir le droit d'intervenir dans ces procédures s'ils estiment que leur expertise pourrait être utile pour le traitement des dossiers.
79. Il existe des procédures juridiquement définies pour l'exécution des décisions des tribunaux, des organismes juridictionnels et des institutions. En même temps, il y a place pour des activités supplémentaires par des organismes de promotion de l'égalité en vue de faciliter la mise en œuvre de ces décisions. Celles-ci peuvent inclure la correspondance avec les personnes, organes ou institutions auxquels s'adressent les décisions, les conseils prodigués à ces personnes, organes ou institutions, les visites sur site et l'action conjointe avec d'autres entités compétentes, telles que les inspections, pour s'assurer que les décisions sont bien mises en œuvre. De telles activités de suivi devraient être menées en temps utile et de manière systématique.

### *Paragraphe 15 de la recommandation*

80. Outre l'assistance aux individus, les organismes de promotion de l'égalité devraient également élaborer et mettre en œuvre une politique de recours stratégique. Le recours stratégique consiste à recenser et à choisir avec soin des affaires à trancher pour clarifier, promouvoir et protéger les droits d'un groupe de personnes se trouvant dans une même situation en donnant une grande visibilité à ces affaires et en diffusant leurs résultats, notamment dans les médias. Dans le domaine de l'égalité, les recours stratégiques visent à (i) produire une jurisprudence qui clarifie l'interprétation de la législation relative à l'égalité de traitement, (ii) assurer un niveau minimum de dossiers traités sur les différents motifs de discrimination couverts (iii) développer une jurisprudence sur les questions de discrimination structurelle, (iv) générer de la visibilité et la mettre à profit pour sensibiliser les individus et les institutions à leurs obligations en vertu de la législation relative à l'égalité des droits et (v) motiver les individus et les institutions à respecter ces obligations et à induire des transformations sociétales. Les recours stratégiques et leur médiatisation permettent aux organismes de promotion de l'égalité d'améliorer considérablement la situation des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et d'accroître l'impact de leurs activités d'assistance.
81. Les organismes de promotion de l'égalité recevant de plus en plus de plaintes, il est impossible pour eux d'assurer la représentation de tous ceux qui les contactent. Bien qu'étant censés apporter une aide initiale à tous les plaignants et, le cas échéant, les orienter vers les institutions compétentes, ils devraient pouvoir donner la priorité à certain cas dans lesquelles ils souhaitent assurer une représentation. Cette façon de procéder leur permettra d'optimiser l'utilisation de leurs ressources et d'engager des recours stratégiques. Dans un souci de transparence et de cohérence, les organismes de promotion de l'égalité devraient rendre publics les critères sur lesquels ils font reposer ces choix.

### *Paragraphe 16 de la recommandation*

82. Les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance sont souvent dans l'incapacité de supporter le coût et le risque financier liés aux procédures engagées pour faire valoir leurs droits. Les dossiers, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et ceux présentés dans le cadre d'un recours stratégique, doivent souvent être défendus devant plusieurs instances. Les coûts et risques financiers englobent (i) les frais de justice et administratifs (ii) le coût de leur propre représentation juridique en tant que plaignants et (iii) le risque, s'ils perdent, de devoir rembourser les frais de l'autre partie.
83. Il devrait exister un système qui évite aux personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance d'avoir à supporter ces frais, notamment dans les affaires de discrimination structurelle et celles présentées dans le cadre d'un recours stratégique. Les États membres pourront s'appuyer sur les bonnes pratiques qui existent en la matière et régler la question, par exemple : (i) en exonérant les personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance du paiement des frais judiciaires, (ii) en apportant une aide juridique dans les cas de discrimination, couvrant la totalité des droits, frais et honoraires engagés, (iii) en donnant aux organismes de promotion de l'égalité la possibilité de demander aux tribunaux le traitement d'une affaire à titre gracieux de manière à ce que les personnes exposées aux discriminations ou à l'intolérance n'aient pas à payer de frais judiciaires et bénéficient d'une représentation juridique prise en charge par l'État (iv) en disposant que le requérant ne soit pas tenu à rembourser les frais de l'autre partie lorsqu'il perd une affaire mais que celle-ci soulève d'importantes questions méritant clarification ou présentant un intérêt général (v) en permettant une action de groupe lorsqu'un nombre significatif de plaignants peuvent agir ensemble pour réduire leurs frais, ou (vi) en attribuant aux organismes de promotion de l'égalité des ressources suffisantes pour qu'elles puissent assurer la représentation des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance par leur propre personnel ou rémunérer un avocat pour ce faire, comme cela a déjà été mentionné au § 75 de l'exposé des motifs.

## **VI. Compétences pour statuer sur des plaintes**

### *Paragraphes 17 et 18 de la recommandation*

84. De nombreux États membres donnent compétence aux organismes de promotion de l'égalité pour statuer sur des plaintes pour discriminations et intolérance. Parmi ces organismes deux modèles peuvent être distingués : d'une part, celui des organismes de promotions de l'égalité qui peuvent prendre des décisions contraignantes, voire imposer des sanctions (§ 17 de la RPG) et d'autre part, celui des organismes de promotion de l'égalité qui formulent des recommandations susceptibles d'avoir un grand impact dans la pratique même si elles ne sont pas contraignantes et si l'organisme n'est pas autorisés à prononcer des sanctions (§ 18 de la RPG). Les institutions dotées à la fois d'un mandat de médiateur et d'un mandat pour l'égalité entrent souvent dans cette deuxième catégorie.
85. Les organismes de promotion de l'égalité dotés de compétences pour statuer sur les plaintes peuvent être semblables à des tribunaux et rendre des jugements ou des décisions ou à des autorités administratives indépendantes édictant des actes administratifs ou prenant des décisions.
86. Ils devraient être compétents pour statuer sur des plaintes en matière de discriminations, et de discours de haine. La loi devrait énoncer clairement que les règles relatives au partage de la charge de la preuve dans les affaires de discrimination (§ 11 de la RPG n° 7 de l'ECRI) s'appliquent à la procédure devant eux. Elle devrait également prévoir des dispositions supplémentaires sur cette procédure qui devraient englober les garanties procédurales fondamentales et, qui pourraient être tirées des codes de procédure civile et administrative. La présente RPG n'a pas pour objet d'en préciser le contenu.
87. Si les États membres décident de créer un organisme de promotion de l'égalité doté de la fonction de statuer sur les plaintes, ils devraient lui attribuer des compétences adéquates en matière de prise de décisions et de suivi. L'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes devrait de préférence avoir les compétences de prendre des décisions contraignantes (premier modèle, § 17 de la RPG) plutôt que d'être limité à des recommandations non contraignantes (deuxième modèle § 18). Selon les deux modèles, l'organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes doit motiver ses décisions, les publier, et être habilité à rendre des décisions pour mettre fin à une discrimination (par exemple une demande pour répartir de manière égale les enfants roms dans toutes les classes d'un établissement scolaire), assurer la pleine égalité (par exemple demander le paiement d'un salaire égal au requérant) et éviter toute discrimination future (par exemple en définissant des règles pour la répartition des élèves dans les différentes classes). De plus, il devrait de préférence avoir la compétence additionnelle à prononcer des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives dans les affaires de discrimination, y compris le versement d'indemnités pour les dommages matériels et moraux (§ 12 de la RPG n° 7 de l'ECRI) ou des amendes et la publication de la décision comportant le nom du contrevenant (premier modèle § 17). Le nom du plaignant ne doit être publié qu'avec son consentement.
88. Pour le premier modèle, les États membres devraient établir un système pour l'exécution de ses décisions. Il pourrait s'inspirer de la législation sur l'exécution des décisions judiciaires ou administratives.

### *Paragraphes 19 et 20 de la recommandation*

89. Il devrait exister une possibilité de recours devant la juridiction compétente dans le cas des décisions légalement contraignantes ; mais cela ne devrait s'appliquer qu'aux décisions finales sur le fond de l'affaire en question. Les recommandations non contraignantes ne devraient pas faire l'objet d'un appel.
90. Si un plaignant a choisi d'engager d'abord une procédure devant les tribunaux, il ne devrait pas être autorisé à engager une procédure ultérieure sur les mêmes faits devant un organisme de promotion de l'égalité qui statue sur les plaintes.

## **VII. Pouvoirs en vue d'obtenir des preuves et des informations**

### *Paragraphe 21 de la recommandation*

91. Les organismes de promotion de l'égalité doivent posséder les pouvoirs adéquats pour rassembler des preuves et des informations dans l'exercice des trois fonctions énoncées dans la présente RPG. Les pouvoirs des organismes qui statuent sur des plaintes pourraient être plus vastes que ceux des organismes de promotion de l'égalité chargés uniquement de la fonction de promotion et de prévention et celle d'assistance et de traitement du contentieux.

## **VIII. Indépendance et efficacité**

### *Paragraphe 22 de la recommandation*

92. Afin d'avoir un impact et des résultats optimaux dans le domaine de l'égalité, les États membres devraient prendre des dispositions pour assurer l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité (voir également §§ 2 et 3 de la RPG).

### *Paragraphes 23 à 26 de la recommandation*

93. La qualité et l'intégrité de la direction sont essentielles pour l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité. C'est pourquoi la RPG contient plusieurs recommandations à ce sujet.
94. Comme le montrent les rapports de monitoring par pays de l'ECRI, les modèles de direction des organismes de promotion de l'égalité varient beaucoup d'un État membre à l'autre. Ils peuvent être dirigés par le président à temps plein ou à temps partiel du conseil d'administration de l'organisme), une personne seule (par exemple le médiateur) assistée d'adjoints chargés de thématiques spécifiques (par exemple des médiateurs adjoints) ou un cadre supérieur (par exemple une personne recrutée à la tête de l'organisme de promotion de l'égalité, souvent tenu de rendre des comptes au conseil d'administration).
95. La première garantie d'indépendance de la direction des organismes de promotion de l'égalité consiste à sélectionner le personnel occupant des fonctions d'encadrement dans le cadre de procédures transparentes et centrées sur les compétences, sans influence décisive du pouvoir exécutif dans aucun des stades de la procédure de sélection et en particulier lors de la phase de nomination ou de (pré) sélection des candidats ou encore au cours de la phase de prise de décision. Ce processus devrait être participatif, c'est-à-dire mettre à contribution les organisations qui représentent ou travaillent avec des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance. D'être élu par le parlement dans un processus ouvert et transparent constitue une façon de remplir ces conditions.
96. Les personnes qui occupent des postes de direction devraient bénéficier du même niveau de protection contre les menaces et la coercition au même titre que d'autres représentants de l'État comparables. La loi devrait préciser les conditions dans lesquelles les personnes occupant des fonctions d'encadrement peuvent exceptionnellement être révoquées ou exclues du processus de sélection pouvant conduire au renouvellement de leur mandat. Les changements dans le mandat ou la restructuration de l'institution ne devraient pas entraîner le licenciement de personnes occupant des postes de direction. Le fait de donner à ces personnes un degré d'immunité approprié en lien avec l'exercice de leurs fonctions est une garantie d'indépendance supplémentaire. On trouvera des précisions et des standards à ce sujet dans le rapport de la Commission de Venise du Conseil de l'Europe sur l'étendue et la levée des immunités parlementaires, CDL-AD(2014)011.
97. Les personnes occupant des fonctions d'encadrement au sein de l'organisme de promotion de l'égalité ne devraient pas exercer des activités ou être membres d'autres organes ou d'institutions susceptibles de compromettre l'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité ou leurs fonctions d'une manière ou d'une autre. Ils ne devraient pas, par exemple,

être ministres du gouvernement, hauts fonctionnaires ou responsables d'organisations professionnelles.

98. Une direction forte et stable est essentielle pour que les organismes de promotion de l'égalité aient un impact. Les responsables des organismes de promotion de l'égalité doivent obtenir des progrès et des résultats dans tous les domaines de leur mandat face à un contexte politique en perpétuel changement, tout en défendant le mandat et l'indépendance de l'organisme. Ils doivent également mettre en place une équipe expérimentée, concentrés sur des priorités stratégiques de l'organisation et gérer les relations avec différents partenaires.
99. Pour assurer une direction efficace, les responsabilités du personnel occupant des fonctions d'encadrement devraient être clairement définies. Il devrait y avoir au moins une personne rémunérée à temps plein ou à mi-temps sur la base d'un salaire conforme au marché, pour assurer la gestion et de la direction de l'organisme de promotion de l'égalité. La durée de son mandat doit être suffisante pour lui permettre d'obtenir des résultats et garantir son indépendance. Elle pourrait par exemple varier entre quatre et cinq ans renouvelables, ou couvrir une plus longue période sans renouvellement.

*Paragraphes 27 à 29 de la recommandation*

100. L'indépendance des organismes de promotion de l'égalité passe également par le droit de décider de manière indépendante de leur organisation interne, du recrutement de leur personnel et de la gestion de leur budget et de leurs ressources, ainsi que le droit de disposer de leurs propres locaux distincts. Ces locaux doivent être adaptés en taille et au besoin de l'organisme de promotion de l'égalité. Le détachement de personnel des institutions du secteur public devrait être limité car il pourrait compromettre l'indépendance et nuire à l'image d'indépendance de l'organisme de promotion de l'égalité.
101. La détermination du financement et des effectifs de l'organisme de promotion de l'égalité est un facteur clé de leur efficacité et devraient être calculés sur la base d'indicateurs objectifs, parmi lesquels (i) la taille de l'État membre et de sa population, (ii) le niveau et la nature des incidents de discrimination et d'intolérance déclarés ou non, y compris le discours de haine, signalés et non signalés, (iii) la taille, les capacités et les contributions des autres organismes travaillant sur les questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance, (iv) les dépenses que l'organisme de promotion de l'égalité doit engager pour exercer ses fonctions et compétences de manière à atteindre le niveau et la qualité requis pour avoir un impact et (v) le volume du budget national de l'État membre. Les évaluations par les pairs avec d'autres États membres pourraient aider à déterminer le niveau adéquat de ressources à mettre à la disposition de l'organisme de promotion de l'égalité.
102. La transparence de l'utilisation des fonds devrait être assurée dans le rapport annuel de l'organisme de promotion de l'égalité ou de toute autre manière appropriée.
103. Avoir le droit de rechercher des financements supplémentaires de sources autres que l'État, par exemple l'UE, le Conseil de l'Europe ou des organismes de bienfaisance privés, peut contribuer à renforcer l'impact des organismes de promotion de l'égalité sous réserve de ne pas compromettre leur indépendance.

*Paragraphe 30 de la recommandation*

104. Le droit de faire des déclarations publiques et d'établir et publier des documents (rapports annuels, rapports thématiques, rapports spéciaux et rapports d'enquête) sans approbation ou notification préalables, est une importante garantie d'indépendance. Ces rapports ne devraient pas nécessiter l'approbation du parlement ou du gouvernement.

*Paragraphe 31 de la recommandation*

105. Pour asseoir leur indépendance et leur crédibilité, les organismes de promotion de l'égalité devraient appuyer leurs activités sur le cadre juridique, les normes, les recommandations et la jurisprudence nationales et internationales. Leur travail doit être étayé par des faits et prendre en considération les points de vue des institutions et personnes compétentes.

*Paragraphe 32 de la recommandation*

106. Il est compatible avec l'indépendance des organismes de promotion de l'égalité de les soumettre à la loi sur les services publics et aux règles applicables en matière de responsabilité financière. Il ne devrait pas être utilisé à mauvais escient pour entraver les activités de l'organisme de promotion pour l'égalité. Le cas échéant, les règles valables pour le système judiciaire dans ce domaine pourraient également s'appliquer aux organismes de promotion de l'égalité.

*Paragraphes 33 à 34 de la recommandation*

107. La planification stratégique et le travail en cycles périodiques de gestion sont importants pour définir les sujets prioritaires, optimiser l'impact, améliorer la qualité du travail, utiliser les ressources de manière efficace et assurer un apprentissage permanent et une amélioration continue au sein de l'organisme de promotion de l'égalité. Les grandes étapes de ces cycles de planification et de gestion comportent l'analyse des défis à relever, la définition des buts et des objectifs, la planification et le développement des activités, la mise en œuvre des activités, l'évaluation d'impact et la réflexion sur le travail mené et les progrès réalisés. Ces cycles devraient être utilisés pour s'assurer que les organismes de promotion de l'égalité mettent en œuvre un ensemble stratégique d'activités dans tous leurs domaines de compétences, pour faire avancer leurs objectifs et optimiser l'impact de leurs actions (cf. § 12 de la RPG).
108. Pour le suivi de cet impact, les organismes de promotion de l'égalité devraient définir des indicateurs, une base de référence en vue de comparaisons ultérieures et des cibles à atteindre pour les principaux objectifs et activités. Ces indicateurs leur permettront de mesurer les ressources consacrées aux activités, les résultats de ces activités, l'impact des activités prises isolément et l'impact global de l'organisme de promotion de l'égalité. Ils devraient évaluer régulièrement leurs travaux au moyen d'auto-évaluations et, de temps en temps, d'évaluations externes et établir des processus internes et des circuits d'information associant tous les membres du personnel à l'apprentissage collectif et à l'amélioration continue. Ces processus de planification et de gestion devraient être simples mais efficaces et ne pas accaparer trop de ressources.
109. La communication étant un enjeu complexe, les organismes de promotion de l'égalité devraient élaborer une stratégie de communication bien distincte. Celle-ci devrait définir les objectifs en matière de communication, les principaux publics cibles, des messages clés à diffuser, les différents moyens de communication à employer et la manière d'utiliser efficacement les ressources disponibles.
110. Les principaux publics cibles et messages à diffuser comprennent normalement (i) le grand public de manière à développer au sein de la société une plus grande valorisation et des attitudes plus positives envers l'égalité, la diversité et la non-discrimination, d'améliorer la compréhension de ces questions et d'accroître la motivation à contribuer à l'égalité ; (ii) l'ensemble des institutions du secteur public et privé afin de leur faire connaître et comprendre leurs obligations en vertu de la législation relative à l'égalité de traitement et à accroître leur motivation et leur capacité à respecter ces obligations et à aller au-delà par la mise en place de systèmes efficaces pour garantir et promouvoir l'égalité et la diversité, ainsi que (iii) les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance, pour les informer de leurs droits et créer la

confiance et les capacités dont ils ont besoin pour pouvoir les exercer.

#### *Paragraphes 35 à 36 de la recommandation*

111. Les pouvoirs législatif et exécutif et les organismes de promotion de l'égalité jouent tous un rôle important dans la promotion et la réalisation de l'égalité, ainsi que dans la prévention et la lutte contre les discriminations et l'intolérance. Pour progresser le plus possible dans la réalisation de ces objectifs communs, les organismes de promotion de l'égalité devraient régulièrement évoquer les grands enjeux et la mise en œuvre des recommandations avec les plus hauts décideurs au sein des pouvoirs législatif et exécutif. Les rapports annuels, thématiques ou autres et les recommandations qui y sont faites constituent une excellente base pour cet échange régulier. Le cadre institutionnel nécessaire à cette coopération devrait être créé en inscrivant dans la loi l'obligation de tenir un dialogue au moins par an avec les pouvoirs législatif et exécutif sur le rapport annuel.
112. Les rapports annuels devraient identifier les principales questions soulevées en matière d'égalité, de discrimination et d'intolérance et les recommandations de l'organisme de promotion de l'égalité. Ils devraient également rendre compte des activités de l'organisme de promotion de l'égalité et des résultats, y compris des données désagrégées sur les plaintes pour discrimination et leurs résultats.
113. Les autorités en général, et non uniquement les plus hauts décideurs mentionnés au § 110 de l'exposé des motifs, devraient engager un dialogue régulier avec les organismes de promotion de l'égalité. À cette fin, elles devraient leur transmettre en amont les projets de législation, de politiques et d'actes exécutifs, pour examen de leur impact sur l'égalité et la non-discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité devraient quant à eux formuler des commentaires et recommandations à l'attention des autorités, qui devraient être ouvertes au dialogue.

#### *Paragraphes 37 de la recommandation*

114. Les organismes de promotion de l'égalité devraient non seulement établir des réseaux externes et une coopération avec les parties concernées (voir § 12b de la RPG) mais également associer ces dernières, et en particulier les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et leurs organisations représentatives, à leurs propres structures et travaux. Un outil précieux pour ce faire est la création d'un comité consultatif dont les membres seraient issus de ces groupes et organisations. Ce comité participerait à la planification stratégique et au suivi des travaux et projets actuels et futurs de l'organisme de promotion de l'égalité. D'autres acteurs et notamment la société civile, les universitaires, les associations d'employés et d'employeurs ainsi que les médias pourraient de la même manière être inclus dans ce comité ou dans un comité distinct. Les organismes de promotion de l'égalité pourraient par ailleurs créer des groupes de travail et groupes de projets temporaires avec les parties prenantes pour avancer dans certains domaines d'action et élaborer et mener des activités et projets conjoints.

#### *Paragraphes 38 et 39 de la recommandation*

115. Les organismes de promotion de l'égalité devraient servir de modèle pour ce qui est de la prise en compte de la diversité et de la représentation équilibrée des genres dans tous leurs domaines d'activité. Le recrutement de dirigeants et de personnel issus de divers horizons et aux parcours multiples permettra à l'organisme de promotion de l'égalité de mieux comprendre les groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et d'échanger avec eux en vue d'améliorer leur situation. Pour assurer cette diversité au sein de la direction de l'organisme de promotion de la liberté, on pourrait créer un organe directeur et un comité consultatif dont les membres seraient issus des groupes et organisations mentionnés au § 113 de l'exposé des motifs. Afin d'assurer la diversité du personnel d'encadrement et des agents de l'organisme de promotion de la liberté, il

faudrait un processus de recrutement reposant sur l'égalité et la diversité et prévoyant notamment des mesures d'action positive pour recruter du personnel au sein de groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance sous-représentés.

116. Les organismes de promotion de l'égalité devraient œuvrer en faveur de la représentation équilibrée des genres au sein de leurs structures et du personnel et avoir recours à l'action positive, si nécessaire, pour atteindre cet objectif.
117. Les organismes de promotion de l'égalité ont un large éventail de compétences (voir §§ 13 à 18 de la RPG) et traitent des questions d'égalité, de discrimination et d'intolérance dans divers domaines. Pour pouvoir mener toutes les activités nécessaires, ils doivent employer des professionnels de différents secteurs (par exemple : éducateurs, spécialistes en sciences sociales, juristes) et aux compétences diverses (par exemple communication, conseil, recherche, collecte de données, rédaction, compétences juridiques et de gestion).
118. La formation du personnel des organismes de promotion de l'égalité revêt une grande importance, car elle lui permet d'acquérir et de maintenir à jour toutes les connaissances et compétences dont il a besoin pour exercer au mieux ses fonctions.

## **IX. Accessibilité**

### *Paragraphe 40 de la recommandation*

119. Les personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance étant souvent confrontées à des problèmes et obstacles multiples (voir § 71 de l'exposé des motifs), les organismes de promotion de l'égalité devraient veiller tout particulièrement à rester facilement accessibles à ces personnes.
120. Pour faciliter le premier contact, les organismes de promotion de l'égalité devraient proposer aux personnes appartenant aux groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance différents moyens simples d'accéder à l'information et de les contacter. L'accessibilité nécessite des locaux, un site web, des services en ligne téléphoniques et des courriers électroniques facilement accessibles.
121. Il est également important de créer des bureaux locaux ou régionaux pour assurer une présence permanente, et/ou de lancer des initiatives de terrain au niveau local et/ou régional pour assurer une présence temporaire régulière auprès des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance dans le pays. Ce point est particulièrement important lorsque les personnes vulnérables habitent des zones reculées et dans les États membres au territoire étendu. De telles activités pourraient mettre l'accent sur les régions et municipalités qui comptent beaucoup de groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ou présentent des niveaux élevés de discrimination et d'intolérance. Pour les personnes appartenant à de tels groupes, qui ne vivent pas à proximité des bureaux centraux, régionaux ou locaux de l'organisme de promotion de l'égalité, il est également important de pouvoir contacter celui-ci en ligne et de pouvoir recourir à des technologies comme les conversations vidéo.
122. Les personnes exposées aux discriminations (multiples) et à l'intolérance appartiennent à différents groupes qui ont tous leurs propres besoins et caractéristiques. Certaines ne maîtrisent peut-être pas la ou les langue(s) officielle(s) du pays, d'autres sont illettrées ou ont peur de contacter les autorités ou ne peuvent contacter l'organisme de promotion de l'égalité aux heures d'ouverture des bureaux. Pour tenir compte de cette diversité de besoins, il est indispensable d'assurer la flexibilité des procédures et des pratiques de l'organisme de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité devraient par conséquent analyser régulièrement les besoins changeants des différents groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance et mettre en place une procédure pour s'adapter à ces besoins dès le premier contact. Ces adaptations peuvent inclure la possibilité d'échanger avec l'organisme de promotion de l'égalité dans différentes

langues, d'établir des contacts directs et un échange oral dans un environnement inspirant confiance ; il serait également propice/ de prévoir dans une certaine mesure une disponibilité en dehors des heures d'ouverture des bureaux et une prise en charge des enfants lors des entretiens avec les parents. Le personnel doit être conscient de ces obstacles et de ces caractéristiques, disposé à étudier les besoins spécifiques de chaque personne exposée aux discriminations et à l'intolérance de discrimination et d'intolérance et être prêt à procéder aux adaptations nécessaires dès le premier contact.

123. Un autre élément indispensable pour assurer un accès à bas seuil consiste à faire en sorte que les exigences imposées au public soient minimales lors du premier contact avec l'organisme de promotion de l'égalité. Il devrait être possible de porter plainte oralement et avec un minimum de conditions de recevabilité.
124. Le terme «handicap» doit être compris au sens l'article 1.2 de la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.
125. Les personnes appartenant à des groupes exposés aux discriminations et à l'intolérance ont souvent peur de subir des injustices supplémentaires lorsqu'elles demandent l'assistance d'un organisme de promotion de l'égalité. Pour cette raison, il devrait être possible de contacter ces organismes de manière confidentielle pour minimiser ce risque. Les organismes de promotion de l'égalité devraient veiller à défier toute victimisation des personnes exposées aux discriminations et à l'intolérance et à la contester lors de la procédure en appliquant les dispositions juridiques qui interdisent toute mesure de rétorsion (voir § 27 de la RPG n° 7 de l'ECRI).

