

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Séminaire avec les organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale

**13-14 novembre 2003
Strasbourg, Palais des Droits de l'Homme
Salle de la Direction**

NOTE EXPLICATIVE

Introduction

A l'heure où de nombreux Etats membres du Conseil de l'Europe sont engagés dans un processus de révision de leurs législations anti-discriminatoires et envisagent l'établissement ou le renforcement d'organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale (organes spécialisés), l'ECRI organise sur ces thèmes un séminaire de deux jours, qui se tiendra à Strasbourg les 13 et 14 novembre 2003.

Ce séminaire vise à aider les Etats membres dans leurs efforts de réformes en ce domaine ainsi qu'à fournir aux acteurs clés de ce processus un forum pour échanger leurs points de vue et débattre sur la meilleure manière de mettre en œuvre les législations de lutte contre le racisme et la discrimination raciale. Les organes spécialisés jouant un rôle très important dans la mise en œuvre de telles législations, l'ECRI a toujours vivement encouragé et soutenu l'établissement de tels organes dans les pays où ils n'existent pas encore et leur renforcement dans les pays où ils existent déjà.

Participants

Ce séminaire rassemblera des représentants d'organes nationaux spécialisés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, des représentants d'institutions généralistes de défense des droits de l'homme (Médiateur, Commissaire aux droits de l'homme, etc.) dont le mandat couvre déjà, ou sera étendu de manière à couvrir, le racisme et la discrimination raciale, et des représentants des ministères qui sont ou seront chargés d'instituer un tel organe national spécialisé.

Tous les participants seront invités à participer activement aux discussions en commentant les interventions, en fournissant des exemples tirés de la situation dans leur pays et en posant des questions sur la manière dont certains problèmes sont traités dans d'autres pays.

Programme et structure du séminaire

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Le séminaire se déroulera sur deux jours. Le premier jour sera consacré à la Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale (RPG n° 7) et son état actuel de mise en œuvre dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. La deuxième journée portera sur le rôle et le fonctionnement des organes spécialisés, sur la base de la Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national (RPG n° 2).

1^{er} JOUR

Le premier jour débutera par une présentation de la RPG n° 7. Les présentations de la première journée suivront ensuite la structure de la RPG n° 7, l'accent étant mis sur les sous-sections suivantes :

- (1) Définition du racisme et de la discrimination raciale,
- (2) Droit pénal,
- (3) Droit civil et administratif,
- (4) Dispositions communes, avec un accent spécifique sur l'aide juridictionnelle et la représentation en justice des victimes de racisme et de discrimination raciale.

Définition du racisme et de la discrimination raciale

La notion de discrimination contenue dans la RPG n° 7 repose étroitement sur la jurisprudence de la Cour européenne des Droits de l'Homme (CEDH). L'ECRI a par conséquent invité une juge de la CEDH pour expliquer le concept de discrimination selon la jurisprudence de la CEDH.

L'application des aspects de droit civil, administratif et pénal de la RPG n° 7 dans les Etats membres du Conseil de l'Europe

L'ECRI estime qu'une législation appropriée contre le racisme et la discrimination raciale devrait comprendre des dispositions dans toutes les branches du droit. Seule une approche intégrée permettra aux Etats membres d'aborder ces problèmes d'une manière à la fois exhaustive, efficace et satisfaisante du point de vue de la victime. Il incombe aux organes spécialisés d'utiliser cette législation dans l'intérêt des victimes de discriminations et certains organes spécialisés ont acquis une expertise considérable pour en faire le meilleur usage. Pour chaque branche du droit, un représentant d'un organe spécialisé, dont le pays possède une vaste législation dans ce domaine particulier, devra comparer la situation dans son pays avec la section correspondante de la RPG n° 7 et évaluer les conséquences d'une mise en œuvre approfondie de la RPG n° 7 pour les victimes de discriminations.

Aide juridictionnelle et représentation en justice des victimes de racisme et de discrimination raciale

Dans la RPG n° 7, l'ECRI soutient l'idée que les associations ayant un intérêt légitime à combattre le racisme et la discrimination raciale devraient pouvoir agir en justice, intervenir dans des procédures administratives et déposer des plaintes pénales. Dans les pays où cette possibilité existe, les organes spécialisés travaillent souvent en coopération avec ces associations. L'ECRI a par conséquent invité un représentant du Centre européen pour les droits des Roms (ERRC), ONG européenne qui n'hésite pas à saisir les tribunaux pour lutter contre la discrimination envers les Roms dans toute l'Europe. Le représentant de l'ERRC donnera un aperçu des problèmes rencontrés et des leçons tirées de ces actions en justice pour le compte de victimes de discriminations dans différents pays. Ce représentant fera aussi des propositions quant à la manière dont les organes spécialisés peuvent soutenir le travail de ces associations.

2^{ème} JOUR

Le deuxième jour sera consacré à la RPG n° 2 et à sa mise en œuvre pratique dans les Etats membres du Conseil de l'Europe. Afin d'illustrer la mise en œuvre pratique de cette Recommandation, l'auteur d'un rapport détaillé sur « Le rôle, la structure et le fonctionnement des organes spécialisés dans la promotion de l'égalité et/ou la lutte contre la discrimination » a été invité. Ce rapport analyse de manière approfondie différents aspects de l'établissement, du rôle et du mode opératoire des organes spécialisés et donne de nombreux exemples pratiques tirés de l'expérience des organes spécialisés. Le reste de la journée sera réparti en quatre thèmes principaux :

- (1) Mandat et statut des organes nationaux spécialisés,
- (2) Structure et organisation interne des organes nationaux spécialisés,
- (3) Fonctions et responsabilités des organes nationaux spécialisés et
- (4) Coopération avec d'autres organisations et institutions et avec la société civile.

THEME I – « Mandat et statut des organes nationaux spécialisés »

La RPG n° 2 indique que les organes spécialisés devraient avoir un mandat clairement défini dans un texte constitutionnel ou législatif. Ce texte préciserait la composition, le domaine de compétence, les pouvoirs réglementaires, la responsabilité et le financement de l'organe en question. La description claire du mandat, des instruments et des pouvoirs d'un organe spécialisé est un moyen efficace de garantir son indépendance.

Lors de l'établissement d'un organe spécialisé, le législateur national doit aussi décider si les différents motifs de discrimination (race, genre, âge, orientation sexuelle, handicap, etc.) seront traités par un seul ou plusieurs organes (approche « horizontale » ou « verticale »). Le législateur national doit par ailleurs déterminer les domaines (emploi et travail, biens et services, logement, éducation, protection sociale, etc.) qui relèvent du

mandat des organes spécialisés, ainsi que les instruments et les outils mis à leur disposition dans ces différents domaines.

Enfin, il est d'une importance cruciale que les organes spécialisés bénéficient d'un financement suffisant pour mener leurs activités efficacement, et que ce financement relève du budget fiscal soumis chaque année à l'approbation du Parlement.

Questions:

Quelle est (sera) la base juridique de votre organe spécialisé?
Comment l'indépendance de votre organe spécialisé est-elle (sera-t-elle) garantie?
Avez-vous adopté (allez-vous adopter) une approche « horizontale » ou « verticale »?

Quels domaines sont-ils (seront-ils) couverts par votre législation nationale de lutte contre la discrimination et quelles sont (seront) les compétences de votre organe spécialisé dans ces domaines?

De quel type de financement dépend (dépendra) votre organe spécialisé (budget public, subventions de projets, ressources propres, etc.)?

THEME II – « Structure et organisation interne des organes nationaux spécialisés »

L'ECRI ne favorise pas une structure ou une organisation interne particulière des organes spécialisés, mais elle souligne dans sa RPG n° 2 que les organes spécialisés devraient optimiser la qualité de leurs travaux et de leurs conseils pour être aussi crédibles que possible à la fois auprès des autorités nationales et des victimes de discrimination.

En fait, la structure et l'organisation interne des organes spécialisés varient considérablement en fonction de leurs objectifs, de leurs priorités et de leurs ressources financières et humaines. Tandis que certains organes spécialisés emploient plus de 200 personnes, d'autres n'ont que quelques collaborateurs. La taille de l'institution influence également la structure interne et la répartition des tâches. Certains organes spécialisés ont une structure unitaire tandis que d'autres sont divisés en plusieurs départements spécialisés, qui peuvent à leur tour être organisés selon les motifs ou les domaines de discrimination. Le profil du personnel varie aussi selon les institutions, où l'on rencontre des universitaires, des experts juridiques, des experts en politiques, des spécialistes de l'information, du personnel technique, etc.

Les organes spécialisés sont habituellement dirigés par un conseil, qui a pour tâche de guider l'organe spécialisé en fonction des objectifs et des tâches énoncés dans son mandat. Ces conseils peuvent être composés aussi bien de représentants d'institutions spécifiques que de personnes choisies en fonction de leurs mérites, et cela peut avoir une influence sur leur indépendance. C'est pourquoi l'ECRI précise dans sa RPG n° 2 que le mandat des organes spécialisés devrait énoncer clairement les dispositions relatives à la

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

nomination de leurs membres et devrait contenir des sauvegardes appropriées contre la destitution arbitraire ou le non-renouvellement arbitraire d'une nomination.

Enfin, l'ECRI souligne également dans sa RPG n° 2 que les organes spécialisés devraient être facilement accessibles aux victimes de discrimination et qu'ils devraient envisager, le cas échéant, la mise en place d'agences locales pour accroître leur accessibilité et améliorer l'efficacité de leurs fonctions de formation et d'éducation. Les victimes de discrimination ne devraient pas avoir à surmonter de nombreux obstacles pour prendre contact avec un organe spécialisé ; parmi ces obstacles figurent l'accessibilité physique de l'institution, son image et les compétences en communication de son personnel. De tels facteurs ont un impact sur l'idée que se fait la victime de la capacité de l'institution à traiter son affaire rapidement et avec professionnalisme.

Questions :

Votre organe spécialisé a-t-il (aura-t-il) une structure unitaire ou est-il (sera-t-il) divisé en plusieurs départements spécialisés?

S'il y a (si vous envisagez) différents départements spécialisés dans votre organe spécialisé, sont-ils (seront-ils) organisés en fonction d'un motif ou d'un domaine de discrimination spécifique?

Quel est (sera) le profil du personnel de votre organe spécialisé?

Quelle est (sera) la composition du Conseil de votre organe spécialisé?

Quelles sont (seront) les moyens mis en place pour garantir l'indépendance de ce Conseil?

Comment veillez-vous (veillerez-vous) à faire en sorte que votre organe spécialisé soit accessible aux victimes de discrimination?

THEME III – « Fonctions et responsabilités des organes nationaux spécialisés »

Selon la RPG n° 2 de l'ECRI, les organes nationaux spécialisés devraient exercer un large éventail d'activités en rapport avec les victimes de discriminations et d'autres acteurs clés dans la lutte contre le racisme et la discrimination raciale, y compris le monitoring de la situation dans un pays, la fourniture d'informations sur les droits et la législation, le conseil aux victimes, la possibilité d'être saisi de plaintes, de mener des enquêtes, de rechercher des règlements à travers une procédure de conciliation, de prendre des décisions formelles et de fournir une assistance dans le cadre d'une procédure judiciaire. Ce large éventail d'activités sera examiné de manière plus détaillée dans les sous-titres suivants : (1) Information, (2) Conseil, (3) Aide juridictionnelle et (4) Enquête et prise de décision.

Information

L'une des fonctions clés des organes spécialisés est de donner des informations sur la législation et la discrimination en général à différents groupes cibles comme : les

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

victimes de discrimination, les autorités publiques, les institutions étatiques, les ONG, les employeurs, les syndicats et le grand public. Les organes spécialisés exercent cette fonction en menant et en commandant des études, en fournissant des informations sur la jurisprudence, en proposant des formations de lutte contre la discrimination et en sensibilisant l'opinion à travers les médias ou d'autres canaux de communication.

Questions :

Avec quels groupes cibles parmi ceux mentionnés avez-vous (aurez-vous) des contacts réguliers?

Votre organe spécialisé mène-t-il ou commande-t-il (ou sera t-il amené à le faire) des études sur la législation anti-discriminatoire ou la discrimination en général?

Fournissez-vous (allez-vous fournir) des informations systématiques sur la jurisprudence concernée existante?

Proposez-vous (allez-vous proposer) des formations de lutte contre la discrimination pour des groupes cibles?

Développez-vous (allez-vous développer) des matériels de formation spécifiques à cet effet?

A travers quels canaux de communication diffusez-vous (allez-vous diffuser) votre message de lutte contre le racisme et faites-vous connaître votre travail dans les milieux concernés (Internet, Bulletins d'informations, articles de presse, radio et spots TV, etc.)?

Conseil

Comme le souligne la RPG n° 2 de l'ECRI, les organes spécialisés peuvent utiliser leur expertise pour donner des avis pertinents non seulement aux victimes de discrimination, mais aussi aux autorités législative et exécutive, ainsi qu'à d'autres parties intéressées (enseignants, salariés, syndicats, etc.).

Donner des conseils aux victimes de racisme et de discrimination raciale est l'une des pierres angulaires de l'action des organes spécialisés. Dans un premier temps, les organes spécialisés offrent souvent aux victimes de discriminations individuelles des conseils personnels sur les possibilités d'intenter un procès et sur les procédures à suivre, ainsi que des informations concernant d'autres sources d'assistance vers lesquelles les victimes peuvent se tourner (par ex. syndicats, ONG, police, etc.).

Les employeurs et d'autres organisations peuvent aussi demander des conseils aux organes spécialisés sur la manière d'aménager une politique du personnel de façon non-discriminatoire. A cet effet, les organes spécialisés peuvent établir des codes de pratique sur l'élimination de la discrimination raciale, comme dans les « Exemples de bonnes pratiques » de l'ECRI concernant les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance.

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Dans les pays où les organes spécialisés jouent aussi un certain rôle formel dans la vie politique – notamment par leur participation à l'élaboration de la législation ; le droit réglementaire d'être consulté et de commenter le projet de législation ; ou le monitoring des pratiques après l'entrée en vigueur de la législation – ils peuvent avoir une influence considérable sur l'adoption d'une législation anti-discriminatoire globale.

Questions:

Quel genre de personnes/institutions consultent (vont consulter) votre organe spécialisé en vue d'obtenir des conseils?

Votre organe spécialisé donne-t-il (donnera-t-il) des conseils aux victimes de discrimination?

Avez-vous (allez-vous) rédiger des codes de conduite pour les employeurs et d'autres organisations?

Votre organe spécialisé joue-t-il (jouera-t-il) un rôle formel dans le processus politique et si oui, quel genre de rôle?

Aide juridictionnelle

Si l'intervention des organes spécialisés se limite parfois à donner des conseils aux victimes de racisme et de discrimination raciale, ces organes peuvent toutefois intervenir dans le processus de dépôt de plainte, soit à travers la conciliation et un règlement du différend à l'amiable, soit à travers une représentation en justice quand une affaire est portée devant les tribunaux. De nombreux conflits sont en fait réglés en dehors du système judiciaire par des services de médiation fournis par les organes spécialisés. Il y a des avantages certains à régler un conflit à l'amiable, notamment parce que c'est une procédure moins coûteuse et moins longue et qu'elle repose sur la participation active des parties concernées.

Il arrive parfois que les organes spécialisés représentent aussi les victimes de discrimination au cours d'une procédure judiciaire, s'ils en ont reçu le mandat. Les critères pour la prise en charge une représentation en justice varient, mais sont généralement retenues les affaires dans lesquelles il y a une injustice grave et généralisée, celles susceptibles de créer un précédent ou celles où il n'y pas d'autre représentation juridique possible. Certains organes spécialisés peuvent même s'occuper d'affaires sans invoquer le sort d'une victime déterminée.

Questions :

Votre organe spécialisé offre-t-il (offrira-t-il) des services de médiation?

Si oui, comment ce service de médiation fonctionne-t-il?

Quelles sont, d'après vous, les forces et les faiblesses de la médiation?

Votre organe spécialisé propose-t-il (proposera-t-il) une représentation en justice aux victimes de discrimination?

ECRI

European Commission against Racism and Intolerance
Commission européenne contre le racisme et l'intolérance

Si oui, quels sont les critères de prise en charge de cette représentation?

Quelle expérience avez-vous de la représentation en justice des victimes de discrimination? (le cas échéant)

Votre organe spécialisé est-il (sera-t-il) en mesure de s'occuper d'affaires, même en l'absence d'une victime spécifique?

Enquête et prise de décision

Selon la RPG n° 2, les organes spécialisés peuvent se voir attribuer les pouvoirs appropriés pour rassembler des preuves et des informations selon leurs fonctions, être saisis de plaintes et requêtes concernant des cas d'espèces et en rechercher le règlement, soit par la conciliation à l'amiable, soit par des décisions juridiquement contraignantes.

Le premier point porte sur la question de savoir quel genre de pouvoirs d'enquête possède un organe spécialisé. Certains organes spécialisés ont un pouvoir réglementaire pour mener des enquêtes formelles et demander l'accès aux informations concernées. Ces pouvoirs d'investigation ne sont pas nécessairement limités aux enquêtes menées suite à des plaintes individuelles et peuvent aussi inclure des enquêtes menées sur l'initiative de l'organe spécialisé.

L'un des pouvoirs les plus importants pouvant incomber à un organe spécialisé consiste à agir en tant qu'organe quasi-judiciaire prenant des décisions formelles en cas de discrimination supposée. Ses décisions peuvent être de nature consultative ou contraignante. En pratique, de par la haute autorité morale des organes spécialisés, même les décisions qui ne sont pas juridiquement contraignantes sont généralement suivies.

Sachant que l'un des objectifs clés lors du traitement de cas individuels de discrimination est de veiller à ce que la discrimination ne soit pas répétée, les décisions et les règlements amiables des organes spécialisés recommandent souvent plusieurs types d'action, notamment une clause de formation pour les personnes en question, l'attribution d'une compensation pour les victimes de discrimination et l'injonction à l'entreprise ou à l'institution de respecter des conditions rigoureuses visant à l'amélioration de la situation. Un accent particulier doit être mis sur la mise en œuvre et le suivi de ces décisions.

Questions :

Quel genre de pouvoirs d'investigation possède (possèdera) votre organe spécialisé?

Avez-vous (aurez-vous) suffisamment de pouvoirs spéciaux pour solliciter des informations auprès des parties concernées? (le cas échéant)

Votre organe spécialisé est-il (sera-t-il) en mesure de mener des enquêtes de sa propre initiative?

Si votre organe spécialisé possède des pouvoirs de décision, ses décisions sont-elles juridiquement contraignantes ou sont-elles de nature consultative?

Si vos décisions sont de nature consultative, sont-elles généralement suivies et si oui, pourquoi d'après vous?

Quel est le contenu habituel des décisions prises par votre organe spécialisé? (le cas échéant)

Assurez-vous (assurerez-vous) un suivi des décisions de votre organe spécialisé? (le cas échéant)

Comment veillez-vous à la mise en œuvre de vos décisions (le cas échéant)

THEME IV – « Coopération avec d'autres organisations et institutions et avec la société civile »

La coopération et le dialogue avec des partenaires au niveau local, national et international peuvent avoir un impact très bénéfique en termes de développement de capacités qui affectent à la fois l'institution elle-même et ses partenaires concernés. C'est pourquoi les organes spécialisés comptent beaucoup sur leurs partenaires pour l'échange d'informations, d'expériences et de meilleures pratiques. Au niveau local, ces partenaires peuvent être des ONG, des autorités locales, des services sociaux ou des entreprises et, au niveau national, d'autres organes de lutte contre la discrimination, institutions s'occupant de droits de l'homme, universités et écoles, services sociaux ou syndicats. Il ne fait aucun doute que la coopération entre des organes spécialisés similaires à l'échelle de l'Europe peut aussi avoir un impact très bénéfique sur le travail et le fonctionnement des organes spécialisés. C'est pourquoi l'ECRI encourage de telles initiatives et souhaite également leur apporter un soutien actif, notamment à travers ce séminaire

Questions :

Avec quel type d'organisations/institutions coopérez-vous (allez-vous coopérer) au niveau local/ national/ international?

Quels sont (seront) les bénéfices de cette coopération?

Documentation

Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale

Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national

Exemples de bonnes pratiques de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance

Rapport de M. Steffen WESTERGARD sur « Le rôle, la structure et le fonctionnement des organes spécialisés dans la promotion de l'égalité et/ou la lutte contre la discrimination »