ÉVALUATION DU COMITÉ DIRECTEUR SUR L'ANTI-DISCRIMINATION, LA DIVERSITÉ ET L'INCLUSION



Rapport final
Mars 2024

DIO-EVA(2024)43

COUNCIL OF EUROPE
CONSEIL DE L'EUROPE

Remerciements

Le cabinet Agulhas Applied Knowledge et la Division de l'Évaluation de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation remercient les nombreux acteurs qui ont contribué au présent rapport d'évaluation en y consacrant une partie de leur temps et en mettant leurs connaissances à la disposition de ses auteurs.

Nous remercions tout particulièrement les représentants permanents de la Norvège, de la Roumanie et de la Suisse, les autorités des autres États membres, les organisations de la société civile, la direction et le personnel du Conseil de l'Europe, les membres et les président•es du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion, du Comité d'experts sur l'intégration interculturelle, du Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage, des Groupes de travail sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles, sur le discours de haine et sur le crime de haine, ainsi qu'un large éventail d'organismes, qui nous ont donné accès, pendant toute la durée de l'évaluation, à des données et informations précieuses et ont gracieusement accepté de nous aider à approfondir notre connaissance de l'Organisation.

Nous tenons également à remercier chaleureusement les membres du groupe de référence, en particulier les représentant•es de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine, de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit, de la Direction du programme et budget, de la Direction de la coordination des programmes, ainsi que le Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire général adjoint, le Secrétariat du Comité des Ministres et le Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme, avec lesquels nous avons eu des échanges riches et intéressants qui nous ont aidés à définir la méthode de travail et à établir les différents rapports.

Décharge de responsabilité
L'évaluation a été dirigée par un évaluateur principal, sous la supervision de la Cheffe de la Division de l'Évaluation, et menée par le cabinet Agulhas Applied Knowledge. Les points de vue exprimés dans le présent rapport sont ceux des membres de l'équipe d'évaluation d'Agulhas Applied Knowledge.

Principaux contributeurs à l'évaluation

Expertise externe et auteurs du rapport
Agulhas Applied Knowledge représenté par :
Catherine Cameron, Cheffe d'équipe et autrice du rapport
Mazvita Mutambirwa, Évaluatrice
Ashley Greenleaf, Évaluatrice
Ljubomir Mikic, Expert thématique

Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation, Division de l'Évaluation
Aygen Becquart, Cheffe de la Division de l'Évaluation
Malcolm Cox, responsable de l'Évaluation
Rita Marascalchi, Évaluatrice senior
Cristina Matei, assistante d'Évaluation
Marta Borkowska, assistante d'Évaluation

Assurance qualité
Heidrun Ferrari, consultante indépendante en évaluation

L'analyse et les recommandations présentées dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement les points de vue du Conseil de l'Europe ou de ses États membres. Il s'agit d'une publication indépendante établie à la demande de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Toute demande de reproduction ou de traduction de tout ou d'une partie de ce document doit être adressée à la Direction de la communication (F-67075 Strasbourg ou publishing@coe.int). Toute autre correspondance relative à ce document doit être adressée à la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation.

Conception de la couverture et mise en page :

Division de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe

Photos : © Shutterstock

© Conseil de l'Europe, Mars 2024

Référence:
(2024)43

Table des matières

ABRÉVIATIONS		**4**
LISTE DES FIGURES, TABLEAUX ET ENCADRÉS		**5**
RÉSUMÉ		**6**
	But, objectifs et portée	6
	Méthodologie	6
	Constats	6
	Conclusions	7
1. INTRODUCTION		**8**
	But	8
	Objectifs	8
	Contexte	8
2. MÉTHODOLOGIE		**14**
	Portée	14
	Questions posées dans le cadre de l'évaluation	14
	Approche de l'évaluation	15
	Collecte de données	15
	Analyse des données	15
	Groupe de référence de l'évaluation	16
	Processus d'assurance qualité	17
	Limites	17
3. CONSTATS		**19**
	Le rôle directeur du CDADI et l'établissement de priorités	19
	L'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains	22
	L'approche intergouvernementale pour favoriser l'engagement des États membres	26
	Coordination des acteurs	33
4. CONCLUSIONS		**39**
ANNEXES (VOLUME II)		**40**

Abréviations

ADI	Anti-discrimination, diversité et inclusion
ADI-INT	Comité d'experts sur l'inclusion interculturelle
ADI/MSI-DIS	Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine
ADI-ROM	Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage
CAHROM	Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux roms et aux Gens du voyage
CDADI	Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion
CDDH	Comité directeur pour les droits humains
CDMSI	Comité directeur sur les médias et la société de l'information
CDPC	Comité Européen pour les Problèmes Criminels
COMEX	Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
Congrès	Congrès des pouvoirs locaux et régionaux
Convention	Convention européenne des droits de l'homme
Cour	Cour européenne des droits de l'homme
DIO	Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation
ECRI	Commission européenne contre le racisme et l'intolérance
ECRML	Charte européenne des langues régionales ou minoritaires
EFPN	Réseau européen de points focaux gouvernementaux LGBTI
FCNM	Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
GEC	Commission pour l'égalité de genre
GEC/ADI-AI	Comité d'expert·es sur l'intelligence artificielle, l'égalité et la discrimination
GR-H	Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme
GT-ADI-SOGI	Groupe de travail sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques de sexe
ICC	Programme des Cités interculturelles
LGBTI	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexes
OSC	Organisations de la société civile
PACE	Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe
PC/ADI-CH	Comité d'experts sur les crimes de haine

Liste des figures, tableaux et encadrés

Figure 1 : Contexte historique et organes conjoints de coordination des organes subordonnés du CDADI

Figure 2 : Le CDADI et ses organes subordonnés par rapport au sous-programme ADI et aux instances plus générales

Figure 3 : Triangle stratégique des contributions à la théorie du changement du programme relatif à l'ADI

Figure 4 : Théorie du changement du sous-programme ADI

Figure 5 : Le processus d'établissement de normes

Figure 6 : Répartition des participants à l'évaluation par genre

Figure 7 : Répartition des participants à l'évaluation par organisation

Tableau 1 : Limites et mesures d'atténuation proposées

Tableau 2 : Analyse de l'intersectionnalité et de l'approche fondée sur les droits humains

Tableau 3 : Réalisations liées à l'intersectionnalité et à l'approche fondée sur les droits humains

Encadré 1 : L'approche intersectionnelle du CDADI relie entre elles différentes questions relatives à l'ADI et aide les États membres à faire face à la nature transversale de la discrimination

Encadré 2 : Alignement des priorités du CDADI et des intérêts des États membres grâce aux échanges entre pairs

Encadré 3 : Un suivi des recommandations fondé sur des approches innovantes

Encadré 4 : Les comités multisectoriels permettent d'aborder les aspects complexes des droits humains selon une approche globale

Résumé

Le programme de travail 2022-2023 de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO) prévoyait une évaluation des activités intergouvernementales menées par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'anti-discrimination, de la diversité et de l'inclusion, sous l'égide du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).

But, objectifs et portée

Cette évaluation avait pour but de déterminer dans quelle mesure le CDADI a aidé les États membres à apporter des réponses concertées et efficaces aux défis communs pour prévenir et combattre les discriminations fondées sur les motifs relevant de son mandat et à assurer la mise en œuvre de ces réponses. Elle visait essentiellement les deux objectifs suivants : identifier, à partir des anciennes activités du CDADI, les points sur lesquels ce dernier peut s'améliorer – et comment, ainsi que la manière dont les activités intergouvernementales peuvent contribuer au mieux à la mission du Conseil de l'Europe. L'évaluation couvre la période allant de la création du CDADI en 2019 jusqu'à la fin 2023, mais porte aussi plus largement sur les dix dernières années afin de déterminer l'efficacité et l'impact du sous-programme CDADI.

Méthodologie

L'équipe d'évaluation a adopté des méthodes mixtes associant l'analyse de documents, la cartographie des résultats, l'observation, des études de cas en Italie, en Macédoine du Nord et en République de Moldova, des entretiens semi-structurés et des enquêtes. Les données ont été analysées à l'aide de méthodes telles que l'analyse quantitative, l'analyse qualitative de contenu et l'analyse comparative, en utilisant un codage pour interpréter les réponses. Cette analyse a ensuite été interprétée en se référant à un cadre théorique axé sur la théorie du changement, ainsi qu'à une matrice d'évaluation.

Constats

Les constats effectués à partir des données définissent quatre grands domaines thématiques, à savoir le rôle directeur du CDADI en matière d'Anti-discrimination, diversité et inclusion (ADI) et d'établissement de priorités ; l'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains ; l'approche intergouvernementale favorisant l'engagement des États membres ; et la coordination des différents acteurs.

Le rôle directeur du CDADI et l'établissement de priorités

- Le CDADI agit véritablement comme un comité directeur, c'est-à-dire qu'il supervise de nombreux thèmes ayant été examinés et traités de façon beaucoup plus détaillée au niveau de ses organes subordonnés, ce qui confère une certaine légitimité à tous les thèmes au niveau des États membres et permet une large acceptation, par ces derniers, des normes établies.
- La création du CDADI a permis d'établir une coordination générale qui manquait jusqu'alors au Conseil de l'Europe, et ainsi de faire en sorte que les travaux sur l'ADI soient plus efficaces que s'ils étaient menés séparément.

L'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains

- On constate un niveau élevé d'inclusion et de participation au sein du CDADI grâce à l'association de l'intersectionnalité et de l'approche fondée sur les droits humains et à l'intégration d'une perspective de genre.
- Les échanges constants du CDADI avec les organisations de la société civile (OSC) dans tous les États membres du Conseil de l'Europe pourraient être encore plus fructueux.

L'approche intergouvernementale favorisant l'engagement des États membres

- Le CDADI crée des alliances dans les États membres en organisant des réunions plénières et des exercices axés sur les tâches qui favorisent les échanges entre pairs et donnent vie à l'activité normative dans les États membres. Cette approche permet d'obtenir une grande diversité de données et de bonnes pratiques, émanant parfois de quelques pays seulement, et parfois, de nombreux pays. Elle permet également au CDADI de se tenir informé des défis qui se posent en matière d'ADI et des bonnes pratiques observées dans les États membres.

- Le fait d'assurer un bon suivi des recommandations du Comité des Ministres améliore la mise en œuvre de ces dernières, ainsi que l'efficacité de l'activité normative connexe. Les États membres partagent leurs points forts avec leurs pairs et identifient les domaines à améliorer, ce qui contribue à la recherche de méthodes de mise en œuvre et à l'établissement de mesures concrètes pouvant être adoptées.
- Le CDADI obtient divers résultats liés à l'activité normative, qui contribuent de façon significative au renforcement des mesures relatives à l'ADI dans les États membres. Cependant, ces résultats ne sont pas communiqués, ni explicitement mis en œuvre, alors que cela permettrait de renforcer leur efficacité. Par ailleurs, ils sont parfois considérés comme étant trop génériques, ce qui limite leur diffusion et leur référencement parmi les différents groupes de parties prenantes dans les États membres.

La coordination des différents acteurs

- L'intégration de différentes composantes dans le sous-programme par le biais d'une approche axée sur les tâches et de l'enrichissement mutuel a permis d'instaurer une très bonne communication et une très bonne coordination entre les différents axes de travail sur l'ADI.
- La manière dont le Conseil de l'Europe intègre le CDADI à un niveau plus élevé n'est pas suffisamment expliquée. En outre, certaines des synergies établies avec d'autres secteurs de l'Organisation ne sont pas suffisamment exploitées.

Conclusions

Le comité directeur constitue un cadre adapté pour le traitement des phénomènes transversaux qui touchent tous les domaines de la société, par exemple en lien avec l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (la Convention) sur le droit à un recours effectif. Son approche multidimensionnelle, sa sous-structure complexe qui associe des principes généraux et des défis spécifiques majeurs, la légitimité de son approche intergouvernementale et son large champ d'action qui porte des sujets plus ou moins sensibles à l'attention des États membres pourraient être utiles pour l'examen des questions générales liées au droit à un recours effectif.

L'intégration d'une dimension de genre et l'approche fondée sur les droits humains favorisent un engagement bien plus constructif et des perspectives précieuses qui améliorent la qualité des normes et des recommandations. Pour tirer pleinement parti de ces deux approches, celles-ci doivent être promues auprès des États membres, de même que le concept d'intersectionnalité. Il est important de bien connaître l'ensemble des parties prenantes qui renforcent les travaux du CDADI.

Le CDADI pourrait définir des résultats intermédiaires plus explicites concernant l'activité normative, qui pourraient ensuite être mesurés en termes de performance et reconnus par rapport à la valeur ajoutée que le CDADI apporte aux questions relatives à l'ADI.

Le CDADI mène une collaboration réellement fructueuse avec d'autres comités intergouvernementaux sur des questions d'intérêt commun. La combinaison de la perspective ADI avec des perspectives d'autres comités a mis en évidence le concept d'intersectionnalité et a permis d'aborder des questions et approches intégrées ou transversales telles que l'égalité et la discrimination. La coordination générale au sein du Conseil de l'Europe pourrait être améliorée pour tirer pleinement parti des synergies et renforcer les activités du CDADI.

Recommandations
R1. Le rôle des différentes parties prenantes devrait être analysé. La collaboration avec les acteurs susceptibles de faire progresser l'ADI devrait être une priorité.
R2. Les progrès réalisés en matière d'ADI grâce à l'approche stratégique du CDADI et aux recommandations du Comité des Ministres devraient être mesurés. Pour ce faire, des exercices de collaboration entre le CDADI et les États membres sur les enseignements tirés pourraient être organisés. Cette réflexion, qui consisterait à décrire les suites données aux recommandations, permettait de mettre en avant et de renforcer les résultats stratégiques du CDADI.
R3. Il conviendrait de rappeler aux États membres leurs engagements en matière d'ADI par une communication ciblée de l'approche stratégique du CDADI.
R4. Les orientations et les boîtes à outils devraient être plus pratiques et contenir des éléments faciles à mettre en œuvre.
R5. Le service chargé de l'ADI devrait étudier les différentes possibilités existantes pour améliorer la coordination avec les autres secteurs du Conseil de l'Europe travaillant sur ces questions.

1. Introduction

1. Le présent rapport consiste en une évaluation des activités intergouvernementales menées par le Conseil de l'Europe en matière d'anti-discrimination, de diversité et d'inclusion (ADI), sous l'égide du Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI). Cette évaluation, inscrite dans le programme de travail 2022-2023[1] de la Direction de l'Audit interne, de l'Évaluation et de l'Investigation (DIO), vise à déterminer la mesure dans laquelle le CDADI aide les États membres à apporter des réponses concertées et efficaces aux défis communs pour prévenir et combattre les discriminations fondées sur les motifs relevant de son mandat[2] et à assurer leur mise en œuvre.

But

2. Le but de cette évaluation est d'apporter au Conseil de l'Europe et à la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine des éléments probants et des enseignements sur la manière dont le comité intergouvernemental contribue aux travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'ADI afin d'éclairer l'élaboration de politiques et/ou la conception de programmes et leur mise en œuvre. Elle examine la façon dont le comité, constitué de représentants des gouvernements des 46 États membres de l'Organisation, ainsi que d'autres participant•es et observateur•rices, dirige l'approche intergouvernementale et encourage les États membres à élaborer des réponses politiques communes et à analyser la mise en œuvre des activités du Conseil de l'Europe en matière d'ADI.

Objectifs

3. L'évaluation poursuit essentiellement les deux objectifs suivants :

- déterminer, en examinant les activités passées du CDADI, ce que le comité directeur peut améliorer/comment il peut améliorer ses résultats ;
- déterminer, en examinant les activités du CDADI, comment les activités intergouvernementales peuvent contribuer au mieux à la mission du Conseil de l'Europe.

Contexte

Description du Conseil de l'Europe

4. Le Conseil de l'Europe est une organisation intergouvernementale regroupant 46 États membres et 700 millions de citoyens. Il a pour mission de promouvoir la démocratie, les droits humains et l'État de droit en Europe et au-delà en établissant des normes, en assurant le suivi de leur mise en œuvre et en collaborant avec les États.

Description de l'ADI au Conseil de l'Europe

5. Le Conseil de l'Europe accorde une grande importance à l'ADI, des questions transversales qui touchent tous les domaines de la société. L'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme interdit toutes les formes de discrimination, mais son application dépend de si les faits en cause relèvent du champ couvert par un autre droit ou une autre liberté fondamental•e garanti•e par la Convention. La plupart du temps, la Cour européenne des droits de l'homme (la Cour), conclut à des violations d'autres droits et libertés, mais pas à des violations de l'article 14 combiné avec les articles protégeant ces autres droits et libertés. Cependant, la nature inaliénable et indivisible des droits humains appelle une réponse globale à tous les motifs de discrimination, c'est-à-dire, au vu du caractère généralisé de ce phénomène, une réponse sociale, culturelle, politique, économique et juridique holistique. Le Protocole n° 12 à la Convention établit une interdiction générale de la discrimination.

1. Disponible à l'adresse suivante : https://search.coe.int/cm?i=0900001680a59d5b, consulté le 9 avril 2024.
2. Ces motifs sont la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, l'origine nationale ou ethnique, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre. Le CDADI est également chargé de veiller à adopter dans ses activités une approche intégrée des perspectives de genre, de jeunesse et de droits des personnes en situation de handicap.

6. La stratégie du Conseil de l'Europe en matière d'ADI repose sur des déclarations politiques de haut niveau, les plus récentes ayant été effectuées lors du 4e Sommet des chefs d'État et de gouvernement[3], à Reykjavik. Les priorités ainsi définies sont intégrées dans la planification et les rapports de la Secrétaire Générale du Conseil de l'Europe[4]. Elles sont inscrites dans le Programme et Budget et la théorie du changement et du sous-programme correspondant. S'agissant spécifiquement de l'activité normative intergouvernementale, les éléments de la stratégie sont définis indirectement, dans le mandat des comités intergouvernementaux.

7. La jurisprudence de la Cour, les rapports de suivi, les débats parlementaires, les discussions entre les élus régionaux et locaux au sein du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe (le Congrès), le suivi exercé par la Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que les contributions des États membres indiquent les priorités et les besoins actuels dans le domaine de l'ADI. Toutes ces sources sont étayées et complétées par les OSC.

Description du CDADI et de sa place au sein du Conseil de l'Europe

8. Avant la création du CDADI, les activités relatives à l'ADI étaient supervisées par différents comités. En effet, dans le cadre de ses responsabilités générales en matière de droits humains, le Comité directeur pour les droits de l'homme (CDDH) supervisait les travaux relatifs à l'anti-discrimination, y compris ceux qui portaient sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, les droits humains des personnes âgées et ceux des membres des forces armées. Le Comité d'experts sur les questions relatives à la protection des minorités nationales (DH-MIN), placé sous l'autorité du CDDH, a travaillé jusqu'en 2010 sur les questions concernant les minorités nationales. Le Comité directeur de la culture, du patrimoine culturel et du paysage (CDCPP) s'occupait de la question de l'intégration interculturelle, tandis que d'autres aspects étaient traités par le Comité européen sur la démocratie et la gouvernance (CDDG). Enfin, le Comité ad hoc d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (CAHROM) faisait directement rapport au Comité des Ministres depuis 2011.

9. De plus, la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) et le Comité directeur de l'éducation (CDEDU) travaillaient sur les questions relatives aux Roms, selon leurs compétences respectives. Le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (FCNM) et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX) sont chargés de la protection des droits des minorités nationales consacrés par la Convention et de l'utilisation des langues régionales ou minoritaires, respectivement. L'ECRI, quant à elle, traite des aspects relatifs à la lutte contre la discrimination en assurant un suivi par pays et en établissant des recommandations de politique générale (actuellement au nombre de 17) fondées sur les activités de suivi qu'elle mène sur divers sujets portant sur la lutte contre le racisme et l'intolérance, visant notamment les Roms et les Gens du voyage, ainsi qu'au discours de haine[5].

10. Le CDADI, dont les activités ont commencé en 2020, a été créé par le Comité des Ministres en 2019. Le Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H) avait en effet identifié la nécessité d'adopter une approche plus cohérente pour traiter collectivement les différentes formes de discrimination, reconnaissant ainsi le caractère insidieux et généralisé de la discrimination et le besoin de s'attaquer à ce phénomène, ainsi qu'à des cas spécifiques et ciblés. Le Comité des Ministres a donc décidé de centraliser les responsabilités éparses et partielles des autres comités intergouvernementaux en matière d'ADI et de mettre en place un comité directeur à part entière chargé des questions d'ADI liées aux motifs relevant de son mandat.

11. Le CDADI est un comité composé de représentants gouvernementaux qui conduit les travaux intergouvernementaux du Conseil de l'Europe visant à promouvoir l'égalité pour tous et à bâtir des sociétés plus inclusives. Il a ainsi pour objectif d'assurer une protection efficace contre la discrimination et la haine, en garantissant une participation égale pour tous à la vie politique et publique, et de favoriser au maximum la diversité. Conformément à son mandat, le CDADI promeut et facilite les échanges thématiques et l'examen par les pairs des expériences et des bonnes pratiques des États membres du Conseil de l'Europe en vue d'élaborer des réponses stratégiques communes, d'analyser leur mise en œuvre et de réaliser tout autre tâche confiée par le Comité des Ministres.

3. Déclaration de Reykjavik, disponible à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/4th-summit-of-heads-of-state-and-government-of-the-council-of-europe/1680ab40c1, consulté le 9 avril 2024.
4. Situation de la démocratie, des droits humains et de l'État de droit, disponible à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/secretary-general-report-2023/1680ab2226, consulté le 9 avril 2024.
5. Recommandations de politique générale n° 3, n° 13 et n° 15 de l'ECRI, disponibles à l'adresse suivante : https://www.coe.int/fr/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-standards, consulté le 9 avril 2024.

12. Conformément à son mandat actuel[6], il regroupe en son sein les activités menées sur huit thèmes, à savoir le discours de haine[7], le crime de haine[8], l'inclusion interculturelle[9], la discrimination intersectionnelle[10], l'intelligence artificielle[11], les Roms et les Gens du voyage[12], les minorités nationales et les langues régionales ou minoritaires[13] et l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles[14] (SOGIESC). Le CDADI a élaboré des normes dans ces domaines thématiques par le biais des sous-comités anciens et actuels et de plusieurs groupes de travail placés sous son autorité, à savoir :

- le Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM) ;
- le Comité d'experts sur l'inclusion interculturelle (ADI-INT[15]) ;
- le Comité d'experts sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC[16]) ;
- le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine (ADI/MSI-DIS) ;
- le Comité d'experts sur les crimes de haine (PC/ADI-CH) ;
- le Comité d'experts sur l'intelligence artificielle, l'égalité et la discrimination (GEC/ADI-AI) ;
- trois groupes de travail sur (1) les livrables sur les minorités nationales, (2) les livrables sur le discours de haine et le crime de haine, et (3) la discrimination intersectionnelle.

13. la Figure 1 présente les anciennes formes et dénominations de la plupart des organes subordonnés et groupes de travail du CDADI, ainsi que les comités de coordination conjoints avec lesquels certains de ces organes subordonnés travaillent ou ont travaillé.

Figure 1. Contexte historique et organes conjoints de coordination des organes subordonnés du CDADI

Ancienne forme/dénomination	Organe du CDADI	Comité conjoint de coordination
CAHROM	ADI-ROM	
ICC	ADI-INT	
EFPN	GT-ADI-SOGI	
Mouvement contre le discours de haine	ADI-MSI-DIS	CDMSI
Aucun	PC/ADI-CH	CDPC
CAHAI	GEC/ADI-AI	GEC

14. Le CDADI relève du sous-programme ADI, qui englobe également l'ECRI, la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, ainsi que les programmes relatifs aux migrations et à la coopération. Le budget annuel alloué à ce sous-programme s'élève à environ 10 millions EUR, auxquels s'ajoutent chaque année environ 4 millions EUR de ressources

6. Le CDADI conseille le Comité des Ministres sur toutes les questions relevant de son mandat, notamment la prévention et la lutte contre les infractions motivées par la haine ; le discours de haine et la discrimination fondés sur la « race », la couleur de peau, la langue, la religion, l'origine nationale/ethnique, la nationalité, l'orientation sexuelle et l'identité de genre ; la lutte contre l'antitsiganisme et les moyens d'améliorer la participation et l'inclusion effectives des Roms et des Gens du voyage dans la société ; la préservation des droits des personnes appartenant à des minorités nationales et l'emploi des langues régionales ou minoritaires ; la garantie de l'égalité des droits des personnes LGBTI ; et la promotion de l'inclusion interculturelle.
7. Par le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine (ADI/MSI-DIS).
8. Par le Comité d'experts sur les crimes de haine (PC/ADI-CH).
9. Par le Comité d'experts sur l'inclusion interculturelle (ADI-INT).
10. Par le groupe de travail du CDADI sur la discrimination intersectionnelle.
11. En coopération avec la Commission pour l'égalité de genre (GEC) et le Comité sur l'intelligence artificielle (CAI) [anciennement le Comité ad hoc sur l'intelligence artificielle (CAHAI)], dans le cadre d'une task force conjointe composée de membres de la GEC et du CDADI.
12. Par le Comité d'experts sur les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage (ADI-ROM).
13. Par le groupe de travail du CDADI sur les livrables sur les minorités nationales.
14. Par le Comité d'experts sur l'orientation sexuelle, l'identité et l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (ADI-SOGIESC).
15. Renommé 2024, Ce comité s'intitulait « Comité d'experts sur l'intégration interculturelle des migrants » au moment où l'évaluation a été conduite.
16. Ce comité d'experts a repris les responsabilités de l'ancien groupe de travail du CDADI sur l'orientation sexuelle, l'identité de genre, l'expression de genre et les caractéristiques sexuelles (GT-ADI-SOGI), qui était encore en activité au moment où l'évaluation a été conduite.

extrabudgétaires. Quelque 28 projets représentant un montant total de 28 millions EUR sont en cours dans le domaine de l'ADI, dont 18 sont menés de façon bilatérale dans 20 pays, et les 10 autres sont de nature régionale ou multilatérale.

15. Le CDADI, les travaux accomplis dans le cadre du sous-programme et ceux qui sont menés plus généralement au niveau du Conseil de l'Europe s'inscrivent tous dans l'effort collectif international en matière d'ADI, chacun ayant son rôle à jouer, comme l'illustre la Figure 2.

Figure 2. Le CDADI et ses organes subordonnés par rapport au sous-programme ADI et aux instances plus générales[17]

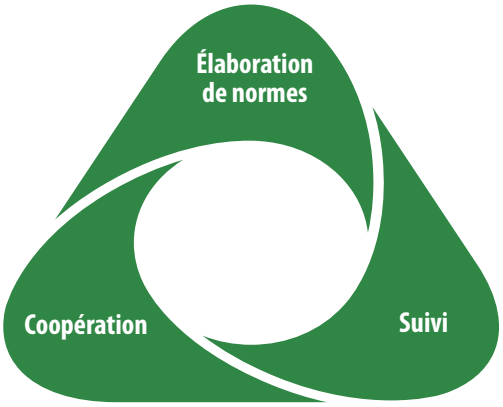


Objectifs déclarés du CDADI

16. Le comité directeur contribue à la réalisation de la théorie du changement du programme relatif à l'ADI, qui est énoncée dans le Programme et Budget 2024-2027[18], qui comprend : l'élaboration de normes[19], le suivi[20] et la coopération[21]. Le CDADI est chargé du volet élaboration de normes conformément au triangle stratégique du Conseil de l'Europe, (voir la Figure 3) qui est à la base des activités de suivi et de coopération, et contribue directement aux deux autres volets en s'appuyant sur les conclusions des organes de suivi et en suivant et soutenant les programmes de coopération, conformément à son mandat[22].

17. Le CDADI adopte une approche en deux volets consistant à établir et à promouvoir des normes qui aident les États membres à lutter contre la discrimination et à favoriser la diversité et l'inclusion. Celle-ci se reflète à un haut niveau, à l'aide d'un ensemble de réalisations et d'un

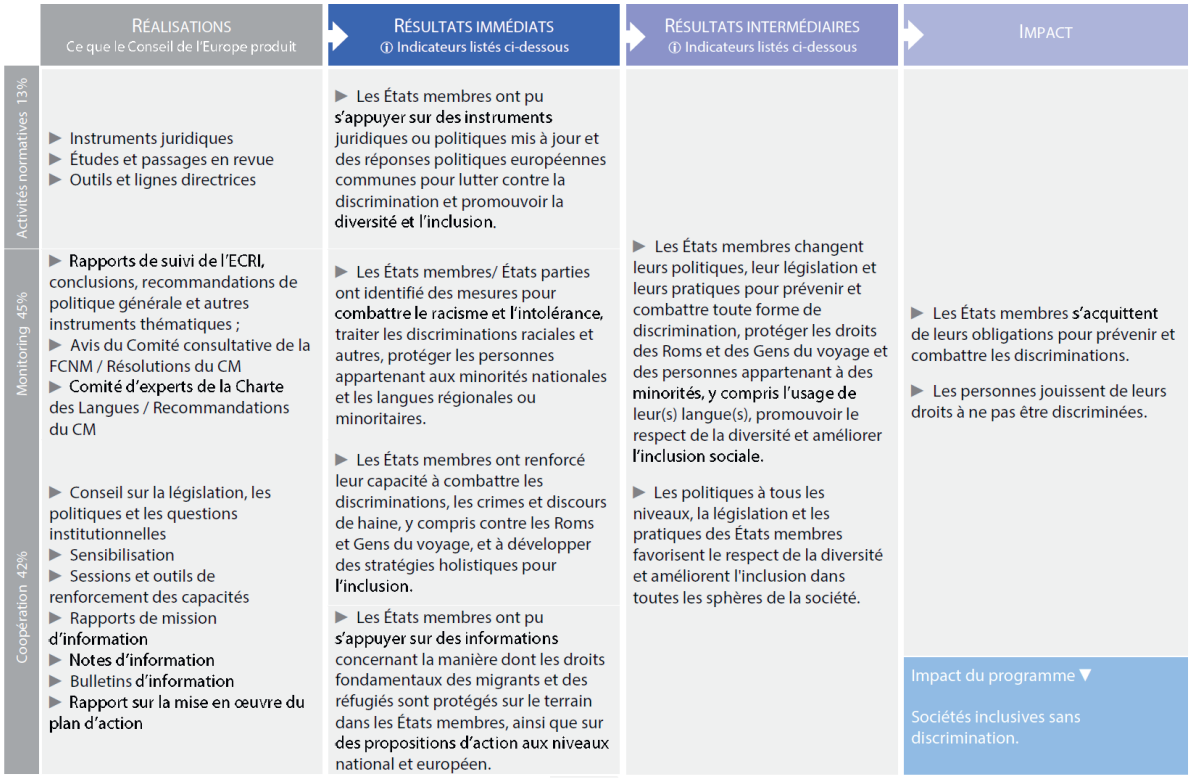
Figure 3. Triangle stratégique des contributions à la théorie du changement du programme relatif à l'ADI



17. Organisations internationales non gouvernementales (OING), Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (EU-FRA), Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE-BIDDH).
18. Disponible à l'adresse suivante : https://rm.coe.int/0900001680adec98, consulté le 9 avril 2024 (au moment de l'évaluation, il s'agissait du Programme et Budget 2022-2025, disponible à l'adresse suivante https: //rm.coe.int/0900001680a4d5de, consulté le 9 avril 2024).
19. Les activités normatives couvrent les activités visant l'élaboration et l'adoption de normes, contraignantes ou non, et l'identification des bonnes pratiques, par exemple des conventions, protocoles, recommandations, conclusions, lignes directrices ou recommandations politiques.
20. Les activités de suivi couvrent les activités visant à évaluer le respect, par les États, de ces normes, que ce soit dans le cadre d'obligations légales ou à titre volontaire, et conformément à une procédure juridique ou non ; l'évaluation peut porter par exemple sur le respect par un État d'une convention, d'une recommandation ou d'un engagement pris.
21. La coopération couvre les activités menées essentiellement sur le terrain (dans les États membres et les autres États) en vue de sensibiliser aux normes et aux politiques adoptées par le Conseil de l'Europe, d'aider les États à revoir leurs lois et leurs pratiques à la lumière de ces normes et à renforcer leurs capacités, notamment lorsque les procédures de suivi mettent en évidence des domaines dans lesquels des mesures doivent être prises pour se conformer aux normes de l'Organisation.
22. Mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour la période 2024-2027 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS et PC/ADI-CH) : Mandats - Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), consulté le 9 avril 2024 (au moment de l'évaluation, il s'agissait des mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour la période 2022-2025 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS et PC/ADI-CH) : Mandats - Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), consulté le 9 avril 2024.

résultat immédiat qui sont spécifiques au CDADI, puis des résultats intermédiaires et de l'impact communs. La théorie du changement du sous-programme ADI, qui fait l'objet de la Figure 4, présente les activités du CDADI, les réalisations et le résultat immédiat attendus de ce dernier figurant sur la première ligne du tableau.

Figure 4. Théorie du changement du sous-programme ADI



18. Il n'y a qu'une légère différence entre les objectifs exprimés dans le Programme et Budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe[23] concernant spécifiquement les Roms et les Gens du voyage et l'intégration interculturelle, et ceux qui sont assignés au CDADI dans le Programme et Budget 2020-2021[24]. La liste des indicateurs a été élargie en incluant, parmi les objectifs du CDADI, l'établissement de normes et l'apport de conseils aux États membres. La tâche incombant au comité directeur de conseiller « le Comité des Ministres sur toutes les questions relevant de son mandat » est décrite sur le site internet du CDADI[25], qui précise sa fonction de coordination.

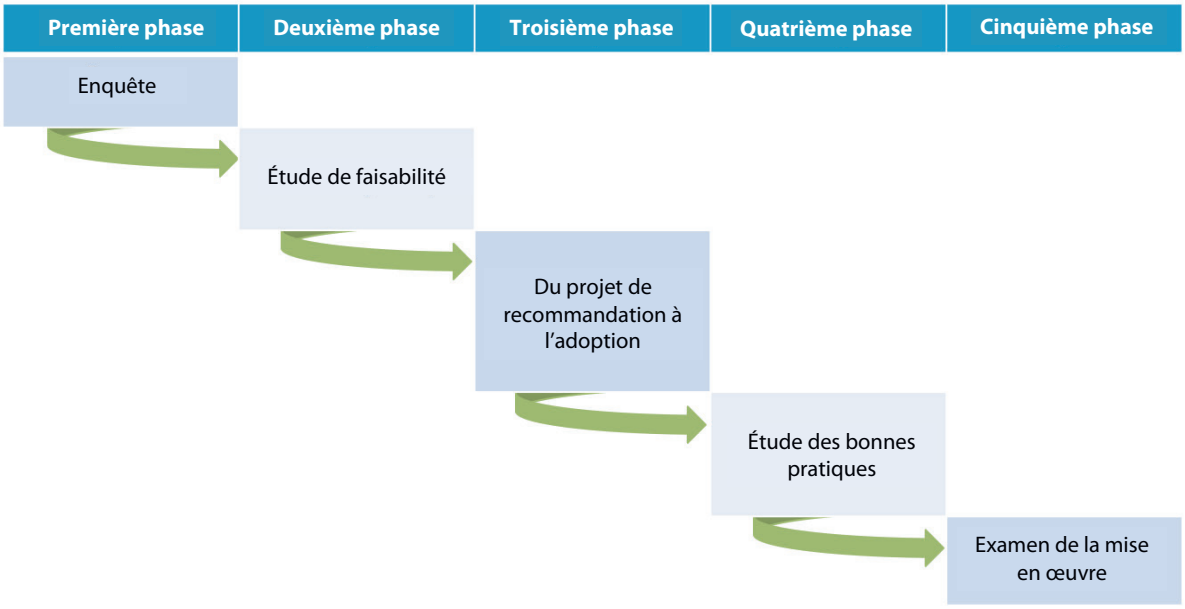
Processus de travail du CDADI

19. Différents types de parties prenantes participent aux activités du CDADI, dont des acteurs et responsables politiques locaux et régionaux centralisés et semi-autonomes, des parlementaires, des OSC œuvrant aux niveaux international et national, des organes de promotion de l'égalité, des institutions judiciaires, des autorités de régulation des médias, des institutions chargées de l'emploi et des affaires sociales et des membres des cabinets interministériels des premiers ministres. Tous ces acteurs sont représentés au sein des divers organes subordonnés, participent aux différents processus et les observent. Le nombre et la diversité des parties prenantes sont multipliés grâce aux activités de suivi et de coopération menées dans le cadre du sous-programme.

20. Le CDADI produit sept à huit livrables par an, tous reliés à l'établissement de normes de manières différentes. Certaines réalisations sont indépendantes et fournissent des outils qui ne sont pas nécessairement liés aux recommandations. Par ailleurs, elles s'inscrivent dans un processus normatif classique qui consiste en une enquête, une étude de faisabilité, l'élaboration d'une recommandation, l'adoption de cette recommandation et, enfin, le suivi de la recommandation. Ce processus peut durer plusieurs années, comme l'illustre la Figure 5.

23. Disponible à l'adresse suivante : Programme et Budget 2018-2019 du Conseil de l'Europe, consulté le 17 avril 2024.
24. Disponible à l'adresse suivante : Programme et Budget 2020-2021 du Conseil de l'Europe, consulté le 17 avril 2024.
25. Disponible à l'adresse suivante : Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI), consulté le 9 avril 2024.

Figure 5. Le processus d'établissement de normes



2. Méthodologie

Portée

21. L'évaluation se limite au CDADI afin de se concentrer pleinement sur l'aspect intergouvernemental du programme général. Sa portée est toutefois élargie pour examiner dans le détail les avantages et les défis de la coopération intergouvernementale dans le domaine de l'ADI ; et vise à mesurer l'efficacité et l'impact des activités thématiques du CDADI depuis le lancement des divers programmes en 2008.

22. Plus concrètement, cette évaluation porte sur les activités menées sous l'égide du CDADI et se concentre sur :

- l'évolution des activités du CDADI, fondées sur les travaux du CDDH, du CDDG, du CDCPP et du CAHROM, ainsi que sur ceux des structures informelles telles que le Réseau européen de points focaux gouvernementaux LGBTI (EFPN), entre lesquels étaient auparavant réparties les questions d'ADI ;
- les travaux effectués en collaboration avec d'autres comités traitant de questions liées à l'ADI, tels que le CAI et la GEC ;
- les liens avec les organes de suivi chargés de l'ADI et les projets de coopération axés sur ce domaine.

23. Par conséquent, les travaux spécialisés des mécanismes assurant le suivi des recommandations de politique générale de l'ECRI, de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires ne sont pas pris en considération dans le cadre de la présente évaluation.

24. L'analyse porte sur les activités mises en œuvre depuis la création du CDADI, en 2019, et couvre les cycles budgétaires biennaux 2020-2021 et 2022-2023. Toutefois, pour évaluer l'impact des programmes qui relèvent désormais du comité directeur, il est nécessaire de remonter jusqu'à leur lancement, car les retombées des projets et programmes relatifs à l'ADI se prolongent souvent au-delà de la période de mise en œuvre de ces derniers (grâce à l'adoption de nouvelles mesures, à des changements dans les attitudes et les comportements et au renforcement des capacités). Ainsi, ce cadre temporel élargi doit permettre de mesurer l'impact des programmes d'ADI mis en œuvre entre 2008 et 2023 en examinant l'évolution, les adaptations et les retombées émergentes des actions engagées.

25. Étant donné qu'une grande partie des activités intergouvernementales du CDADI repose sur des activités de coopération anciennes et en cours, l'évaluation couvre les projets de coopération dont la période de mise en œuvre correspond entièrement ou en majorité aux cycles budgétaires de référence ou qui sont liés aux thèmes majeurs de l'intégration interculturelle, des Roms et des Gens du voyage, du discours de haine et du crime de haine et des droits des personnes LGBTI. Le thème des migrations est exclu des travaux du CDADI et relève essentiellement du mandat du ou de la Représentant•e spécial•e sur les migrations et les réfugiés du ou de la Secrétaire Général•e, de la commission des migrations, des réfugiés et des personnes déplacées de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et du ou de la Commissaire aux droits de l'homme. Cependant, bon nombre des programmes relatifs à l'ADI mis en œuvre dans les principaux domaines thématiques du CDADI englobent un travail avec les migrants.

26. Si l'évaluation est centrée sur le CDADI et la contribution qu'il a apportée aux travaux relatifs à l'ADI dans le cadre de son mandat, des aspects ayant trait à l'ECRI, à la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales et à la Charte des langues régionales ou minoritaires ont néanmoins été pris en compte sur la base des échanges avec les représentants des États membres et des organes de suivi au sein du comité directeur et des objectifs de projet spécifiques qui les concernent. En effet, le mandat du CDADI indique que ce dernier fonde ses travaux sur les conclusions et recommandations des mécanismes de suivi pertinents, à savoir l'ECRI, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales (AC-FCNM) et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires (COMEX), ainsi que sur le suivi juridique assuré par la Cour.

Questions posées dans le cadre de l'évaluation

27. La matrice d'évaluation détaillée (voir Annexe 1a) contient les questions d'évaluation, les sous-questions d'évaluation, les indicateurs, les sources de données et les méthodes de collecte et d'analyse des données. Les questions posées portent également sur les aspects relatifs aux droits humains et à l'égalité de genre dans les activités menées par le CDADI.

- **Pertinence :** dans quelle mesure les activités du CDADI s'adaptent-elles et cherchent-elles à répondre **à l'évolution des principales problématiques en matière** d'ADI ?
- **Efficience :** dans quelle mesure les activités du CDADI sont-elles menées en tirant le meilleur parti possible des ressources disponibles et permettent-elles d'obtenir des résultats utiles en temps opportun ?
- **Efficacité :** dans quelle mesure les activités du CDADI amènent-elles les États-membres à modifier leurs politiques, leur législation et leurs pratiques afin de prévenir et de combattre la discrimination, quel qu'en soit le motif ?
- **Impact :** dans quelle mesure les activités menées par le Conseil de l'Europe ces dix dernières années en matière d'ADI ont-elles contribué à bâtir des sociétés inclusives, sans discrimination ?
- **Cohérence :** dans quelle mesure le CDADI parvient-il à combiner les approches juridique et sociale dans les activités qu'il mène, tant au sein du Conseil de l'Europe qu'avec d'autres organisations ?
- **(Voies vers la) durabilité :** dans quelle mesure le CDADI permet-il aux activités relatives à l'ADI de perdurer ?

Approche de l'évaluation

28. L'évaluation a été menée conformément aux Lignes directrices pour l'évaluation au Conseil de l'Europe et au Code de conduite pour l'évaluation. Elle a comporté quatre phases : l'établissement du rapport initial, la collecte de données, l'analyse de données et l'élaboration du rapport final.

29. L'évaluation a été conçue en tenant compte des perspectives de droits humains et de genre, sur la base de l'Approche axée sur les droits de l'homme du Conseil de l'Europe et de la Boîte à outils sur l'intégration de la dimension de genre dans les projets de coopération, ainsi que du guide de l'Organisation pour la coopération et le développement économiques (OCDE) pour l'intégration d'une perspective de droits humains et de genre dans les critères d'évaluation de l'OCDE.

Collecte de données

30. L'équipe d'évaluation a utilisé des méthodes mixtes associant plusieurs outils et approches. Elle a intégré des études et données qualitatives (entretiens semi-structurés, cartographie des résultats, observations, discussions de groupe dans le cadre des études de cas en Italie, en Macédoine du Nord et en République de Moldova) et des méthodes de recherche quantitatives traditionnelles (telles que des enquêtes). Elle a ainsi pu synthétiser des éléments issus de sources de données triangulées en employant une approche fondée sur les droits humains et sur le genre. Chaque fois que cela était possible et pertinent, les données ont été ventilées, par exemple par genre.

31. L'équipe d'évaluation a veillé à l'objectivité du rapport en recueillant tant des points de vue favorables que des points de vue critiques auprès des différentes parties prenantes. Une cartographie et une analyse ont permis d'identifier les interlocuteurs qui sont proches du CDADI et ceux qui ne sont pas liés au Conseil de l'Europe mais qui participent aux travaux sur l'ADI. L'équipe a eu recours à l'échantillonnage non aléatoire pour équilibrer les points de vue des parties prenantes qui sont étroitement liées au CDADI et ceux des acteurs qui, quelle que soit la manière dont ils utilisent les réalisations du comité directeur dans le cadre de leur activités, n'ont aucune raison d'avoir une opinion favorable à son égard. L'équipe d'évaluation a utilisé cette approche pour les enquêtes, les entretiens et les études de cas. La méthodologie est exposée de façon détaillée à l'Annexe 2.

Analyse des données

32. En résumé, les données émanent des 297 répondants aux enquêtes (taux de réponse : 30% ; 60% de femmes, 33% d'hommes, 5% de personnes « autres » et 2% de personnes ne souhaitant pas préciser leur genre), des 93 participants aux discussions des groupes constitués aux fins des études de cas et des 58 personnes interrogées lors des entretiens[26]. Trois études de cas ont été menées dans trois pays différents. L'équipe d'évaluation a observé quatre réunions du comité directeur et une réunion du GR-H. Elle a examiné 212 documents et procédé à une cartographie des résultats fondée sur 102 documents. Les Figures 6 et 7 montrent la répartition des personnes ayant participé à l'évaluation.

26. Dont 6 qui ont été inclus dans les études de cas.

Figure 6. Répartition des participants à l'évaluation par genre

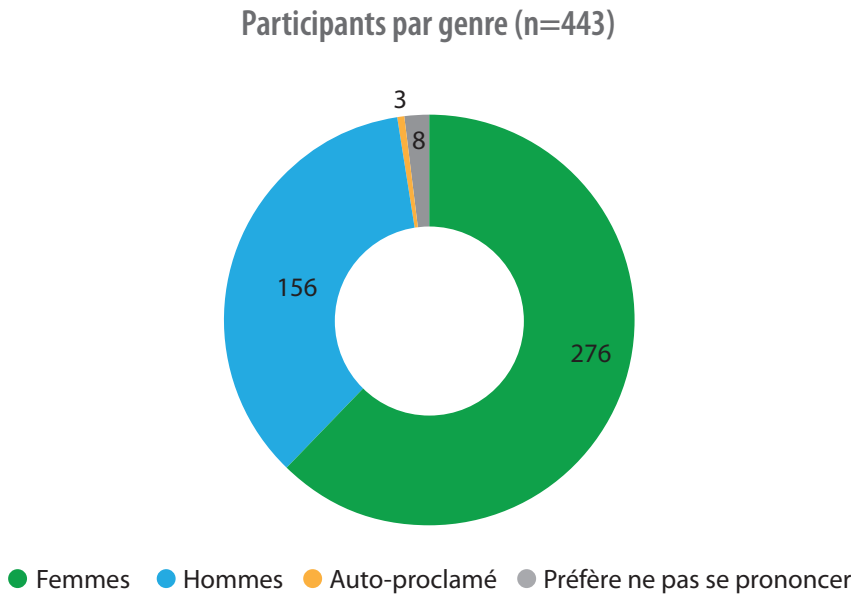
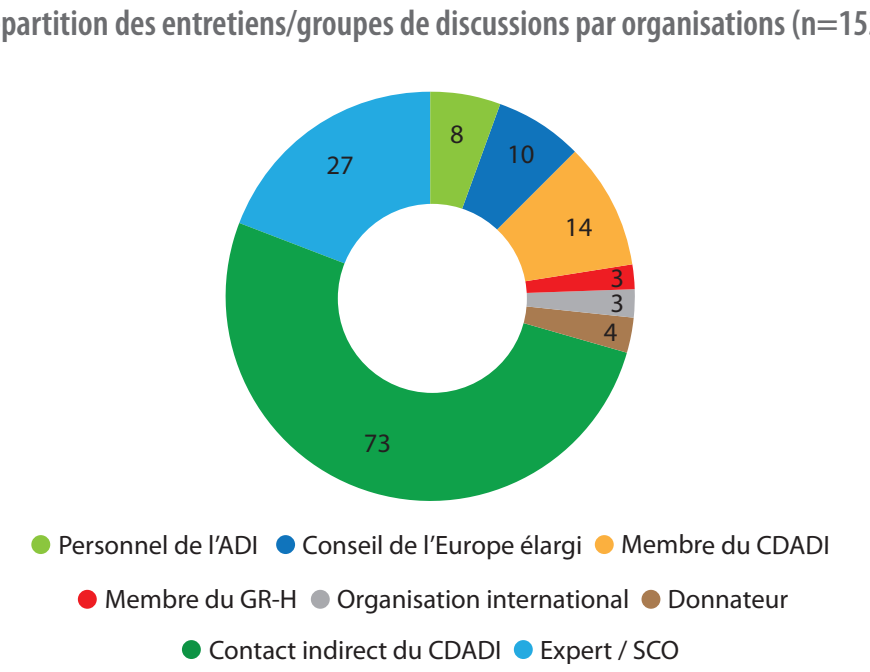


Figure 7. Répartition des participants à l'évaluation par organisation



33. L'ensemble complet des données mis en correspondance avec toutes les questions de l'évaluation est disponible à l'Annexe 1b. Le rapport d'évaluation se concentre sur les principaux constats.

Groupe de référence de l'évaluation

34. Le processus d'évaluation a été guidé par les commentaires d'un groupe de référence qui a examiné les projets de documents relatifs à l'évaluation, l'approche adoptée et la faisabilité des recommandations. Ce groupe a été consulté sur la portée de l'analyse, sur l'approche et la méthodologie utilisées. Il a formulé des commentaires oraux et écrits qui ont été pris en compte pour l'élaboration du rapport initial et du projet de rapport d'évaluation.

35. Le groupe de référence était composé de représentants :

- de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine ;
- de la Direction générale des droits humains et de l'État de droit ;
- du Secrétariat du Comité des Ministres ;
- de la Direction de la coordination des programmes ;
- de la Direction du programme et du budget ;
- du Bureau de la Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe ;
- du Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire Général adjoint.

Processus d'assurance qualité

36. Le Conseil de l'Europe suit un processus d'assurance qualité rigoureux. Le rapport initial et le projet de rapport final ont fait l'objet d'un contrôle de qualité externe. La qualité de chaque projet a été contrôlée par la personne responsable de l'évaluation et la personne l'assistant dans cette tâche, puis par la cheffe de division et le directeur.

Limites

37. L'équipe d'évaluation a identifié de potentielles limites dans l'approche qui sous-tend l'évaluation et élaboré des mesures d'atténuation, présentées dans le Tableau 1 ci-dessous.

Tableau 1. Limites et mesures d'atténuation proposées

Limites	Mesures d'atténuation
Limites concernant les données : a) Les données étaient insuffisantes car les rapports ont été communiqués tardivement, ou établis de façon incomplète. b) Les données n'étaient pas toujours ventilées par genre, appartenance ethnique, âge, handicap, etc.	a) La collecte de données a été faite à l'aide de l'outil de Méthodologie de gestion de projet (PMM) pour extraire des sources contenant des informations suffisantes (rapports initiaux, évaluations finales ou à mi-parcours, etc.) et pouvoir effectuer une analyse éclairée. b) L'équipe d'évaluation a procédé par triangulation des sources de données pour dégager une vision plus complète de l'impact des programmes d'ADI. La collecte de données primaires au moyen d'enquêtes et d'entretiens a permis d'obtenir des données ventilées.
Résultats manquants : a) L'équipe d'évaluation n'a pas toujours pu mesurer certains résultats non intentionnels, positifs ou négatifs, des activités du CDADI.	a) La cartographie des parties prenantes et l'échantillonnage en boule de neige ont permis d'identifier un éventail de répondants intervenant à différentes étapes du cycle du projet (telles que la conception et la mise en œuvre), garantissant ainsi la prise en compte de points de vue divers et variés dans la collecte et l'analyse de données, y compris ceux qui auraient pu échapper à l'évaluation compte tenu du court délai imparti pour la réalisation de celle-ci et de l'étendue des activités mises en œuvre en matière d'ADI.
Le fait que la collecte de données s'effectue uniquement en anglais et en français restreint quelque peu le champ des réponses et des données.	Des possibilités de traduction dans le cadre des enquêtes ont été prévues. Il a été fait appel à des services d'interprétation lors des études de cas menées en Macédoine du Nord et en République de Moldova pour faire en sorte que les participants aient la possibilité de s'exprimer dans leur langue maternelle. Aucune disparité n'a été constatée dans les réponses aux enquêtes et aux entretiens en anglais et en français, ni entre les trois études de cas, sachant que seul l'anglais a été utilisé pour l'étude de cas menée en Italie.

Les taux de réponse aux enquêtes n'étaient pas toujours les mêmes et la population sur laquelle a porté la deuxième enquête n'était pas suffisamment importante, ni variée.	Les données des enquêtes ont fait l'objet d'une triangulation minutieuse à partir d'une large base de données. Les résultats ont été traités de manière qualitative plutôt que quantitative.
Dans l'un des pays, certaines parties prenantes majeures n'ont pas répondu à l'invitation à participer aux discussions sur les résultats de l'étude de cas.	L'équipe d'évaluation a proposé différentes dates et heures, multipliant ainsi les possibilités de faire participer et de consulter les parties prenantes. Des entretiens individuels ont été menés avec elles pour renforcer la base des données.
Les données issues de l'enquête étaient inévitablement biaisées.	Deux des populations auprès desquelles les enquêtes ont été menées ont intrinsèquement des points de vue subjectifs parce qu'elles ont des liens directs avec le CDADI et participent à ses activités. Le nombre de répondants reflète à +/- 10% l'opinion de la population globale, avec un niveau de confiance de 95%. Les points de vue de la troisième population sont légèrement moins subjectifs car les répondants ne sont pas directement liés au CDADI, et la taille de l'échantillon permet également une marge d'erreur de +/- 10%, pour un niveau de confiance de 95%. Toutes les données issues de l'enquête ont fait l'objet d'une triangulation minutieuse avec d'autres données pour compenser ces biais intrinsèques.
Il n'y a encore que très peu d'informations disponibles sur les résultats des activités du seul CDADI dans les États membres pour le moment.	Le CDADI est un jeune comité directeur qui n'a pas eu beaucoup de temps pour aller au-delà des premiers livrables prévus par son mandat. Pour analyser les résultats intermédiaires et l'impact, l'évaluation a examiné l'efficacité et l'impact de l'ensemble du sous-programme, ce qui ne permettait pas d'attribuer des résultats significatifs seulement au CDADI.

3. Constats

38. Le présent rapport s'articule autour des quatre domaines thématiques suivants, qui ressortent le plus nettement des données recueillies[27] :

- le rôle directeur du CDADI et l'établissement de priorités (pertinence) ;
- l'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains (pertinence, efficience, efficacité, voies vers la durabilité) ;
- l'approche intergouvernementale favorisant l'engagement des États membres (efficience, voies vers la durabilité) ;
- coordination des acteurs (cohérence).

39. Dans l'ensemble, les constats de l'évaluation sont très positifs, tant en ce qui concerne le volume et la qualité du travail accompli par le CDADI en un court laps de temps que l'approche efficace adoptée pour garantir la participation des membres des comités. Ces résultats positifs devraient être gardés à l'esprit pour les parties qui suivent, axées sur les principaux points forts et domaines à améliorer.

40. Étant donné que le CDADI n'a commencé ses activités qu'en 2020, il est trop tôt pour que celles-ci aient déjà un impact. C'est pourquoi l'évaluation porte sur l'efficacité et l'impact des divers programmes lancés depuis 2008 dans les des domaines thématiques couverts par le CDADI et sur l'ensemble des activités menées par le Conseil de l'Europe en matière d'ADI pendant cette période. Par conséquent, les constats sur l'impact et l'efficacité présentées dans cette partie renvoient aux activités menées à un niveau supérieur et au Conseil de l'Europe de façon générale, au-delà du CDADI, et concernent le sous-programme ADI.

Le rôle directeur du CDADI et l'établissement de priorités[28]

41. La création du CDADI a permis de regrouper au même endroit les différentes activités menées en matière d'ADI. Désormais, les échanges et les discussions sur l'intégration interculturelle, les Roms et les Gens du voyage, les minorités nationales, le discours de haine, le crime de haine et les droits des personnes LGBTI peuvent avoir lieu lors d'une seule et même réunion intergouvernementale. Il s'agit là d'un paramètre important car, comme souligné dans l'introduction, les questions relatives à l'ADI touchent de nombreuses façons tous les domaines de la société, et ce, de manière complexe. C'est pourquoi elles doivent être traitées à la fois individuellement, de façon détaillée, et collectivement, de façon générale, comme le reflètent la structure diversifiée et les combinaisons de mandats du CDADI[29].

42. Le CDADI agit véritablement comme un comité directeur, c'est-à-dire qu'il supervise de nombreux thèmes ayant été examinés et traités de façon beaucoup plus détaillée au niveau de ses organes subordonnés, ce qui confère une certaine légitimité à tous les thèmes au niveau des États membres et permet une large acceptation, par ces derniers, des normes établies, comme l'ont fait ressortir les enquêtes[30] et les entretiens avec les représentants des États membres et leurs points de contact[31]. Le CDADI établit des liens entre ces différents domaines afin de créer une synergie et de présenter au Comité des Ministres un éventail large et cohérent de normes non contraignantes et d'orientations sur les questions relatives à l'ADI.

43. Le Comité directeur permet d'attirer l'attention des États membres sur un ensemble de questions, dont certaines ne seraient pas examinées de façon si détaillée autrement, en raison des approches particulières de chaque État membre. Par exemple, le Comité directeur veille à ce qu'une réflexion soit menée sur les droits des personnes LGBTI dans l'ensemble des États membres du Conseil de l'Europe. De fait, rares sont les États

27. Ces quatre domaines thématiques ont été définis à partir de l'interprétation des données collectées pendant l'évaluation. Les principales constations ont été sélectionnées parmi celles qui couvrent l'ensemble de la matrice d'évaluation et regroupées selon les thèmes les plus pertinents. Les données relatives à toutes les questions de l'évaluation figurent en Annexe 1b. Les critères mis au point par le Comité d'aide au développement de l'OCDE utilisés dans la matrice d'évaluation sont indiqués entre parenthèses tout au long de la partie relative aux constations.
28. Voir Annexe 1a : Pertinence : dans quelle mesure les activités du CDADI s'adaptent-elles et cherchent-elles répondre à l'évolution des principales problématiques en matière d'ADI ?
29. Mandats des comités directeurs et comités ad hoc pour la période 2022-2025 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS, PC/ADI-CH) : Mandats - Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).
30. Source : enquêtes auprès des représentants des États membres et des contacts indirects au sein des États membres, voir Annexe 6.
31. Source : entretiens avec les représentants des États membres (groupe 3) et les contacts indirects au sein des États membres (groupe 7), ainsi qu'avec d'autres groupes (4, 5, 6 et 8), voir Annexe 8.

membres et les organisations internationales qui s'intéressent à la cause de ces personnes. Ce domaine constitue donc l'une des niches stratégiques du CDADI, un domaine où il peut clairement apporter un soutien unique, comme cela a été confirmé lors des entretiens avec les représentants des autres organisations internationales et des organisations internationales de la société civile[32]. Dans le même temps, cette approche permet de garantir que certains États membres, peut-être moins enclins à travailler sur des questions telles que les droits des personnes LGBTI et privilégiant le thème des minorités nationales, sont confrontés aux questions qui leur semblent moins attirantes ou prioritaires et les prennent en considération dans le cadre général du CDADI.

44. L'approche du CDADI, qui tient compte des questions relatives aux personnes LGBTI sans les dissocier des autres motifs possibles de discrimination, aide les États membres à traiter ces questions de façon plus efficace[33]. Il est ressorti des observations que les États membres ont adopté les réalisations du CDADI, qui intègrent l'approche intersectionnelle, parce qu'ils ont pleinement conscience de la complexité de la composition de la société et de ses conséquences.

45. L'agenda du CDADI et les domaines d'action prioritaires en matière d'ADI favorisent une plus grande acceptation de ces questions et un consensus à leur égard dans les États membres. Le Comité directeur a joué un rôle déterminant en abordant des aspects très spécifiques de la discrimination visant les Roms, les personnes LGBTI et d'autres minorités à l'aide d'approches fondées sur des principes. Le consensus général international est ce qui constitue la valeur ajoutée du CDADI, tant dans l'établissement de normes que dans la présentation de bonnes pratiques aux États membres, des boîtes à outils étant élaborées afin de leur permettre de remédier aux insuffisances.

46. La première conséquence directe de la création du CDADI est que plusieurs représentants d'un même État membre travaillant au sein de sous-comités axés spécifiquement sur l'un des thèmes évoqués ci-dessus participent aux réunions du CDADI ou font rapport aux représentants de cet État membre au sein du CDADI[34]. En conséquence, les États membres veillent davantage à associer des secteurs, expert•es et fonctionnaires spécialisés dans différents aspects de l'ADI.

47. Le fait de relier les différentes dimensions de l'anti-discrimination aux cas spécifiques des groupes particulièrement vulnérables, tels que les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage, est clairement bénéfique. Par exemple, les recommandations relatives à la lutte contre le discours de haine et le crime de haine sont fondées sur des principes généraux afin de couvrir tous les motifs de discrimination, mais, en tant que telles, peuvent en fait omettre certains motifs spécifiques. Pour remédier à ce problème, et étant donné que les travaux relatifs au discours de haine et au crime ont été menés dans le cadre du mandat du CDADI[35], certains aspects ont été étudiés de façon beaucoup plus détaillée du point de vue des personnes LGBTI, des Roms et des Gens du voyage et des minorités. Cette perception plus large des principes généraux est importante dans le traitement de phénomènes généralisés tels que la discrimination parce qu'elle permet de mieux rendre compte de leur complexité et d'atténuer le risque d'oublier des groupes vulnérables.

Encadré 1. L'approche intersectionnelle du CDADI relie entre elles différentes questions relatives à l'ADI et aide les États membres à faire face à la nature transversale de la discrimination

La stratégie du CDADI consiste à promouvoir les principes généraux de l'ADI afin d'attirer l'attention sur les diverses formes de discrimination auxquelles sont confrontés les groupes vulnérables dans les États membres. Par exemple, la recommandation élaborée par le Comité conjoint d'experts sur le discours de haine (ADI/MIS-DIS) s'appuie sur les principes des droits humains pour établir une approche globale de la lutte contre le discours de haine. Elle définit le discours de haine au sens large, tout en distinguant les différentes formes qu'il peut prendre et les groupes qu'il cible. Elle contient également des orientations sur la manière de faire face aux différentes formes de ce phénomène et de s'attaquer à ses causes profondes par des moyens non juridiques. Elle présente ainsi le discours de haine comme une question transversale, en veillant à ce que les orientations proposées soient pertinentes pour tous les États membres.

L'approche fondée sur des principes aide les États membres à lutter contre les diverses formes de discrimination tout en les invitant à s'intéresser de plus près à la situation particulière des Roms et des Gens du voyage, des personnes LGBTI et des minorités. La mise en œuvre, par le CDADI, des principes généraux

32. Source : entretiens avec les représentants d'organisations internationales (groupe 5) et d'organisations internationales de la société civile (groupes 7 et 8), voir Annexe 8.
33. Source : Entretiens, voir Annexe 8.
34. Listes des membres du CDADI et de ses organes subordonnés : Comité - Comité direction sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).
35. Mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour la période 2022-2025 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS, PC/ADI-CH) : Mandats - Comité directeur sur l'Anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).

en matière d'ADI est importante car elle permet de maintenir ses questions à l'ordre du jour politique et juridique des États membres.

Déclaration faite par l'un des représentants de la République de Moldova : « *La question du discours de haine n'était pas abordée au niveau politique en Moldova auparavant ; désormais, c'est le cas. Le sujet était peu mis en avant, mais, depuis que nous avons établi le sous-comité, les responsables politiques s'y intéressent davantage. Les gens sont beaucoup plus ouverts à la discussion, et on perçoit plus de changements dans la société.* »

L'un des membres italiens du groupe de travail a également déclaré : « *Le CDADI a contribué à sensibiliser aux sujets du discours de haine et du crime de haine en Italie – c'est important en cette période marquée par la montée du discours de haine.* »

48. Cette complexité est d'autant plus grande que le CDADI supervise par ailleurs les aspects positifs de la diversité et de l'inclusion par le biais de l'ADI-INT[36]. Ce regroupement des aspects positifs et négatifs de l'ADI donne aux travaux généraux du CDADI une dimension plus globale. Elle renforce la position des niveaux moins élevés de gouvernance en permettant la participation des autorités régionales et locales par l'intermédiaire de l'ADI-INT[37]. Ainsi, la structure du CDADI reflète de nombreuses dimensions de l'ADI.

49. Le CDADI et ses organes subordonnés travaillent à l'élaboration de recommandations sur des questions qui ne sont toujours pas régies par le droit international[38]. En concevant des normes spécifiques par le biais de ce comité directeur, le Conseil de l'Europe joue un rôle unique, les Nations Unies (ONU) ou l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) ne menant pas ce type d'activités. Toutes les recommandations élaborées ou en cours d'élaboration viennent combler des lacunes dans le droit international, sont nécessaires et concernent l'ADI à tous les niveaux, comme l'ont confirmé à l'unanimité toutes les personnes interrogées dans le cadre des entretiens[39] et des enquêtes[40].

50. Le CDADI identifie les priorités en matière d'ADI pour le Conseil de l'Europe et pour les États membres et les hiérarchise parfaitement grâce à un processus rigoureux et fiable. Pour de faire, il s'appuie sur une grande diversité de sources constituée notamment des rapports de suivi, des documents thématiques et des visites dans les pays de l'institution du Commissaire aux droits de l'homme, ainsi que des travaux axés sur l'ADI que mènent les parlementaires et les autorités locales au sein des commissions de l'APCE et du Congrès, qui reflètent fidèlement les défis qui se posent en matière de lutte contre l'ADI. De plus, le CDADI utilise aussi ses propres indicateurs, à travers ses nombreux contacts parmi ses membres, participants et observateurs et ceux de l'ensemble de ses organes subordonnés.

51. En outre, le CDADI sait accorder la priorité aux sujets qu'il est nécessaire de traiter aux niveaux international et national, en particulier en réponse aux questions d'actualité qui concernent l'ADI. Il a adapté les livrables attendus dans le cadre de son mandat actuel pour travailler à la fois sur la pandémie de covid-19 et sur le discours de haine en temps de crise par rapport à la guerre en Ukraine, prouvant ainsi sa capacité à faire preuve de souplesse et sa réactivité.

52. La création du CDADI a permis d'établir une coordination générale qui manquait jusqu'alors au Conseil de l'Europe, et ainsi de faire en sorte que les travaux sur l'ADI soient plus efficaces que s'ils étaient menés séparément. Le CDADI travaille à la fois sur la discrimination, soit sous un angle négatif, et sur la diversité, sous un angle positif. Ses activités, tout en reposant sur des principes universels, tels que celui qui établit que tous les êtres humains sont égaux en droit, traitent des situations spécifiques des groupes vulnérables, tels que les personnes LGBTI, les Roms et les Gens du voyage.

53. Le comité directeur est un cadre adapté pour le traitement des phénomènes transversaux qui touchent tous les domaines de la société, par exemple en lien avec l'article 13 de la Convention sur le droit à un recours effectif. Son approche multidimensionnelle, sa sous-structure complexe qui associe les principes généraux et les principaux défis spécifiques, la légitimité de son approche intergouvernementale et son large champ d'action, qui attire l'attention des États membres sur des sujets sensibles comme moins sensibles, seraient utiles pour l'examen des phénomènes généralisés liés au droit à un recours effectif. L'investissement supplémentaire est atténué par les économies d'échelles réalisées grâce au rapprochement de plusieurs sous-comités, et le retour sur investissement est élevé car le domaine de l'ADI se voit accorder une plus grande importance.

36. Mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour les périodes 2020-2021, 2022-2025 et 2024-2027 (ADI-INT).
37. Listes des membres de l'ADI-INT : Composition de l'ADI-INT - Comité d'experts sur l'intégration interculturelle (ADI-INT).
38. Mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour les périodes 2020-2021 et 2022-2025 (CDADI).
39. Source : entretiens [tous les groupes (1-8)], voir Annexe 8.
40. Source : enquête auprès du personnel, des représentants des États membres et des contacts indirects dans les États membres, voir Annexe 6.

Enseignement tiré n° 1
L'approche globale adoptée par le CDADI consiste à réunir différents aspects de questions transversales de nature variable. Ces questions sont traitées en appliquant des principes généraux tout en tenant compte de caractéristiques ou motifs spécifiques de discrimination. En effet, les préjugés et la diversité concernent tous les domaines de la vie. Cela rend la discrimination et la diversité plus concrètes et permet de concevoir des approches spécifiques. La mise en place d'un organe directeur est bénéfique car elle permet d'attirer l'attention des États membres sur des domaines thématiques transversaux, d'axer leurs activités sur ces domaines et de les faire parvenir à des consensus, tout en garantissant que les nombreuses dimensions des phénomènes généralisés sont prises en considération de façon plus égale.

54. La manière dont le CDADI définit ses priorités n'est pas très claire, ou pas très bien comprise[41]. Des explications cohérentes ont été fournies concernant l'établissement des priorités, comme mentionné dans la partie consacrée à l'orientation et l'ajustement de la stratégie, et celles qui ont été choisies ne semblent pas poser de problème majeur. Certains commentaires concernent d'autres motifs de discrimination que ceux couverts par le mandat du CDADI plutôt que les priorités établies dans le cadre du mandat.

Réponse recueillie dans le cadre des entretiens : « *Le processus d'identification des besoins est obscur. Si l'on peut comprendre pourquoi ces sujets ont été préférés à d'autres, il est difficile de saisir la perspective à long terme. Au niveau plus général de l'Organisation, aucune activité n'est menée sur les droits des personnes en situation de handicap– ce qui est difficilement compréhensible.* »

55. Le processus actuel d'établissement des priorités et de choix des thèmes pourraient être mieux formulé et expliqué car certaines parties prenantes ont du mal à comprendre comment le CDADI prévoit de concilier le fait de poursuivre une stratégie à long terme tout en conservant une certaine souplesse afin de réagir aux changements intervenant au niveau national ou régional. Il pourrait être utile de préciser comment le comité directeur entend rester pertinent dans les périodes d'incertitude, par exemple, c'est-à-dire comment il peut garantir une certaine continuité tout en tentant de répondre à des demandes concurrentes dans les périodes de changement ou de turbulences. Lorsque la situation change, notamment en lien avec les migrations et la montée du populisme, les problématiques qui se posent en matière d'ADI restent les mêmes mais demandent des mesures supplémentaires.

L'intersectionnalité[42] et l'approche fondée sur les droits humains[43]

Stratégie[44]

56. Jusqu'en 2024, les documents stratégiques du CDADI ne contenaient aucune déclaration ou référence explicites concernant l'intersectionnalité ou l'approche fondée sur les droits humains[45]. Cependant, ces deux notions, inhérentes au mandat du CDADI, sous-tendent la stratégie adoptée par le comité directeur pour faire progresser le domaine de l'ADI, comme le montre l'analyse effectuée dans le Tableau 2.

41. Source : entretiens avec d'autres membres du personnel du Conseil de l'Europe (groupe 2), des membres du CDADI (groupe 3), des membres des organisations internationales (groupe 5), des donateurs (groupe 6) et des contacts indirects du CDADI (groupe 7), voir Annexe 8.
42. L'Oxford English Dictionary définit l'intersectionnalité comme suit : « Caractère interconnecté des catégorisations sociales telles que la 'race', la classe et le sexe, considérées comme génératrices de systèmes de discrimination ou de handicaps interdépendants et cumulatifs ; approche théorique basée sur ces prémisses. »
43. L'approche fondée sur les droits humains consiste à fonder toutes les activités mises en œuvre sur le droit des droits de l'homme, conformément aux principes fondamentaux de l'universalité, de l'inaliénabilité, de l'indivisibilité et de l'interdépendance de ces droits. Reposant sur la participation et l'inclusion, l'égalité et la non-discrimination, l'obligation de rendre des comptes, et la transparence et l'accès à l'information, elle permet d'instaurer une relation satisfaisante entre les détenteurs d'obligations et les titulaires de droits.
44. Voir l'Annexe 1a : Efficience : dans quelle mesure les activités du CDADI sont-elles menées en tirant le meilleur parti possible des ressources disponibles et permettent-elles d'obtenir des résultats utiles en temps opportun ?
45. Source : analyse des documents de projet et des rapports de suivi, voir Annexe 5.

Tableau 2. Analyse de l'intersectionnalité et de l'approche fondée sur les droits humains

Principe	Mise en œuvre par le CDADI
Intersectionnalité	Les rapporteurs et représentants du Comité attirent l'attention sur le fait que le travail sur les motifs multiples de discrimination ne se résume pas à additionner les contributions aux réunions des différents comités, aux rapports et aux projets de nouvelles normes[46].
Approche fondée sur les droits humains : universalité, indivisibilité, inaliénabilité, et interdépendance des droits humains	Base normative du CDADI, en veillant à ce que les nouvelles normes s'appliquent aux groupes spécifiques de façon égale, au-delà du principe d'universalité.
Approche fondée sur les droits humains : participation et inclusion	Participation active des observateurs et des autres personnes assistant aux réunions. Consultation formelle et informelle de groupes cibles tels que les jeunes, les OSC et les organisations internationales. Le CDADI élabore actuellement des recommandations visant à renforcer l'inclusion et la participation.
Approche fondée sur les droits humains : égalité et non-discrimination	Les champs couverts par ce principe et l'intersectionnalité se recoupent : le CDADI veille à prendre tous les motifs de discrimination en considération afin que personne ne soit laissé pour compte et que le principe général d'égalité soit respecté.
Approche fondée sur les droits humains : transparence et accès à l'information	Consultations publiques sur les textes relatifs à l'ADI et ouverture des conférences à un public plus large.
Approche fondée sur les droits humains : obligation de rendre des comptes	Recherche d'une plus grande reconnaissance des différents groupes et d'un consensus entre tous les États membres sur les normes en matière d'ADI.

57. Dans ses activités, le CDADI applique les principes universels de l'ADI tout en s'attaquant à certains motifs de discrimination et caractéristiques de façon prioritaire. Ainsi, les recommandations sur le discours de haine et le crime de haine reposent sur les principes de l'indivisibilité et de l'universalité des droits humains, tandis que la recommandation sur une gouvernance multiniveaux met l'accent sur la diversité des acteurs, selon les compétences internationales, nationales, régionales et locales. Les recommandations sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre, ainsi que sur les Roms et les Gens du voyage, sont spécifiques aux motifs de discrimination soit les plus dénoncés, soit les plus transgressés.

58. Bien que le CDADI ne le formule pas expressément, il promeut fortement, par ses pratiques et son approche, l'application universelle de l'intersectionnalité. Cependant, il n'est pas toujours soutenu par les États membres concernant certains aspects de l'ADI. En effet, il semblerait que les parties prenantes ne comprennent pas toujours très bien les concepts d'intersectionnalité et d'approche fondée sur les droits humains[47]. Ils en ont connaissance, mais rares sont ceux qui en comprennent pleinement les implications[48]. Étant donné qu'il s'agit là de principes sous-jacents essentiels dans les travaux du CDADI, il est important qu'ils fassent partie intégrante de l'orientation stratégique du comité directeur, mais aussi que ce dernier fasse un véritable effort de communication à leur sujet et explique pourquoi ils sont fondamentaux[49].

59. La réalité de cette difficulté a pu être observée lors d'une des réunions du Groupe de rapporteurs sur les droits de l'homme (GR-H), par exemple, lors de laquelle une personne isolée a proposé de remplacer « intersectionnelle » par « multiple ». Cette idée a été rejetée à l'unanimité, en soulignant l'importance accordée

46. Observation issue de la septième réunion du CDADI (27-29 juin 2023), la septième réunion de l'ADI-ROM (17-18 octobre 2023), la quatrième réunion de l'ADI-INT (17-18 octobre 2023) et la quatrième réunion du GT-ADI-SOGI (14 novembre 2023).
47. Source : entretien avec les représentant•es des États membres (groupe 3) et les contacts indirects dans les États membres (groupe 7), ainsi qu'avec d'autres groupes (4, 5, 6 et 8), voir Annexe 8.
48. Source : analyse des observations, voir Annexe 7.
49. La discrimination intersectionnelle constitue désormais un thème de travail spécifique, sur lequel un groupe de travail du CDADI mènera une étude en 2024-2025.

à l'approche intersectionnelle et son utilité, ainsi que ses liens étroits avec l'approche fondée sur les droits humains et les résultats positifs qu'obtient le CDADI avec l'intégration de l'intersectionnalité. Cependant, le fait qu'il ait été proposé de modifier la terminologie montre que la communication autour de l'importance de l'approche intersectionnelle, et notamment de son rôle de pilier de la stratégie du CDADI, n'est pas suffisante. Par conséquent, le CDADI devrait définir clairement l'intersectionnalité dans sa communication et préciser la manière dont elle est liée à l'approche fondée sur les droits humains. Cet aspect est abordé de façon détaillée dans la partie consacrée à la communication et au ciblage des réalisations.

60. Le processus participatif mis en œuvre par le CDADI a permis d'instaurer une plus grande diversité que celle que l'on observe généralement au sein des comités intergouvernementaux. Les processus d'élaboration de normes prévoient de larges consultations, dans le cadre desquelles de nombreux rapporteurs sont nommés aux fins du respect de l'égalité de genre et de la prise en compte des groupes vulnérables[50]. Par exemple, les représentant•es de la jeunesse ont salué le fait que des jeunes aient été largement consultés lors de l'élaboration de la Recommandation CM/Rec(2023)9[51] sur la participation politique active des jeunes issus de minorités nationales, soulignant que le niveau de consultation était supérieur à celui de tout service autre que le service de la jeunesse. Le Congrès a émis des observations sur cette recommandation. Les processus de consultation ont contribué à garantir son caractère inclusif et autonomisant[52]. En outre, la consultation publique relative à la recommandation sur le discours de haine a été très importante et a entraîné un changement significatif dans la pratique de l'organe conjoint chargé de la coordination de cette dernière, le Comité directeur sur les médias et la société de l'information (CDMSI). Le Tableau 3 ci-dessous résume les réalisations du CDADI liées aux différents aspects de l'intersectionnalité et à l'approche fondée sur les droits humains.

Tableau 3. Réalisations liées à l'intersectionnalité et à l'approche fondée sur les droits humains

Principe	Mise en œuvre par le CDADI
Intersectionnalité	Mise en évidence des angles morts et de la non-prise en compte des formes atténuées de discrimination. Meilleure compréhension des formes que prend la discrimination grâce à une illustration plus concrète de la combinaison des motifs de discrimination.
Approche fondée sur les droits humains : universalité, indivisibilité, inaliénabilité et interdépendance des droits humains	Élargissement de la définition du crime de haine et mise en avant du caractère pernicieux de la discrimination. Prise en compte des perspectives des personnes LGBTI et des Roms et des Gens du voyage dans les activités relatives à l'ADI.
Approche fondée sur les droits humains : participation et inclusion	Participation de toutes les parties prenantes, ce qui garantit effectivement l'intersectionnalité. Meilleure appropriation des normes par toutes les parties prenantes (États membres et groupes sociaux représentés par les OSC).
Approche fondée sur les droits humains : égalité et non-discrimination	Réaffirmation des principes des droits humains et examen de leur mise en œuvre pour garantir le respect de ces droits. Mise en évidence de la nature systémique de la discrimination.
Approche fondée sur les droits humains : transparence et accès à l'information	Autonomisation des titulaires de droits afin qu'ils/elles puissent traiter les questions relatives à l'ADI avec les détenteurs et les détentrices d'obligations.
Approche fondée sur les droits humains : obligation de rendre des comptes	Création d'une demande en matière d'action et de réponses, ce qui attire l'attention sur les responsabilités.

50. Mandats des comités directeurs et des comités ad hoc pour la période 2022-2025 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS et PC/ADI-CH) : Mandats - Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).
51. Recommandation CM/Rec(2023)9 du Comité des Ministres aux États membres sur la participation politique active des jeunes issus de minorités nationales, consulté le 17 avril 2024.
52. Source : entretiens, voir Annexe 8.

61. Les travaux des comités intègrent une perspective de genre. Des rapporteurs sur l'égalité de genre sont systématiquement mis en place, par exemple. Cette pratique, qui va de soi dans le cadre de l'ADI, permet de renforcer l'engagement et d'obtenir de précieuses perspectives qui améliorent la qualité des recommandations et encouragent l'emploi d'un langage sensible au genre. Grâce à cette approche, les niveaux d'inclusion et de participation sont élevés au sein du CDADI.

Enseignement tiré n° 2
La perspective de genre et l'approche fondée sur les droits humains sont intégrées dans les activités du comité. La mise en place de rapporteurs et la consultation des parties prenantes, par exemple, sont des pratiques nouvelles pour le CDMSI, alors que dans le domaine de l'ADI, elles vont de soi. Elles permettent de renforcer l'engagement et d'obtenir de précieuses perspectives qui améliorent la qualité des recommandations et encouragent l'emploi d'un langage sensible au genre. Grâce à l'intégration de cette perspective, les niveaux d'inclusion et de participation sont élevés au sein du CDADI. Ce dernier intègre pleinement une approche fondée sur les droits humains qui renforce l'intersectionnalité dans tous ses processus de travail en raison de la complexité, de la transversalité et de l'ubiquité de l'ADI et de la nécessité d'établir des liens entre les principes universels des droits humains et des groupes sous-protégés particuliers. Pour tirer pleinement parti de ces approches, celles-ci doivent également être promues auprès des États membres, de même que le concept d'intersectionnalité, en expliquant les liens entre elles et en insistant sur le fait qu'elles sont essentielles. L'intégration d'une perspective de genre et l'adoption d'une approche fondée sur les droits humains, qui demandent peu d'investissement supplémentaire, améliorent le respect de ces droits dans les activités menées.

Participation de la société civile[53]

62. Les approches participatives, en particulier celles qui concernent la société civile et les jeunes appartenant à des minorités, améliorent la qualité et l'utilité des réalisations du CDADI car elles apportent une certaine diversité d'opinions au sein du comité intergouvernemental[54]. Les initiatives mises en œuvre pour faire participer la société civile ont renforcé l'impact des travaux du Conseil de l'Europe dans le domaine de l'ADI étant donné que les OSC contribuent au changement, influent sur ce dernier et le renforcent de façon significative. Sur un plan purement pratique, elles soumettent des commentaires très complets, émanant de grand•es spécialistes, qui induisent une réflexion plus profonde et des réponses plus réfléchies chez les représentant•es des États membres. Cette approche permet de garantir, grâce à l'interconnexion entre les différents organes subordonnés, que les travaux fondés sur des principes renvoient également à des aspects concrets et tiennent compte des groupes vulnérables, sur la base de l'expérience directe des OSC[55].

Réponse recueillie dans le cadre de l'enquête menée auprès des points de contact nationaux du CDADI : *« Il est extrêmement important de se tenir au courant des travaux du CDADI et de maintenir les mesures relatives à l'anti-discrimination et à la diversité à l'ordre du jour du Conseil de l'Europe, et en particulier, à celui de ses États membres. L'espace de dialogue, de travail en réseau et d'échange entre les États membres offert par le CDADI est particulièrement précieux. »*

63. Les normes établies par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'ADI ont contribué à légitimer le travail effectué par les OSC, qui sont des acteurs majeurs de l'action en faveur de l'ADI aux niveaux local et national[56]. Reconnaissant l'utilité de ces normes, elles jouent un rôle essentiel dans la diffusion des travaux sur l'ADI que mène le Conseil de l'Europe. Les réponses qu'elles ont fournies aux enquêtes ont confirmé que les acteurs de la société civile utilisaient les lignes directrices, les boîtes à outils et les orientations politiques élaborées par le Conseil de l'Europe pour promouvoir l'action en matière d'ADI dans les discussions politiques avec les gouvernements nationaux. L'un des répondants à l'enquête, qui représentait une organisation de la société civile allemande, a déclaré que la recommandation du Comité des Ministres appelant à intégrer l'histoire des Roms et/ou des Gens du voyage dans les programmes et manuels scolaires avait été un « outil très puissant » dans le travail de plaidoyer de son organisation. Certains répondants ont indiqué que les produits du Conseil de l'Europe en matière d'ADI non seulement validaient leur travail, mais influençaient également leur approche.

53. Voir Annexe 1a : Cohérence : dans quelle mesure le CDADI parvient-il à combiner les approches juridique et sociale dans les activités qu'il mène, tant au sein du Conseil de l'Europe qu'avec d'autres organisations ?
54. Source : analyse des observations, Annexe 7.
55. Source : entretiens avec tous les groupes (1-8), voir Annexe 8.
56. Source : études de cas, voir Annexe 9.

Un répondant suisse à l'enquête a en outre déclaré que les travaux de l'ADI-ROM avaient été utilisés par des OSC suisse comme base pour leurs contributions aux travaux des autorités nationales.

64. Toutefois, ces exemples restent plutôt rares, comme le montrent les études de cas. Les interactions avec les OSC nationales ont généralement lieu dans le cadre des activités de suivi, où elles se limitent souvent à l'élaboration de rapports parallèles et au suivi des travaux des autorités sur les thèmes spécifiques du suivi, ou dans le cadre de projets, et ne concernent alors que la portée généralement étroite des objectifs de ces derniers[57] et tendent à tourner autour des contributions des expert•es de la société civile[58] plutôt que du renforcement des normes du CDADI. Plutôt que de n'interagir avec les OSC que dans le cadre de projets de coopération ou de cycles et visites de suivi, c'est-à-dire de façon ponctuelle, le CDADI garantit une interaction constante avec elles étant donné qu'il est présent dans tous les États membres du Conseil de l'Europe.

65. La coopération avec certaines OSC a été de courte durée et n'a pas fait l'objet d'un suivi. Or, le maintien de relations avec de telles organisations à l'issue de projets de coopération serait bénéfique étant donné que pour avoir un impact, les activités relatives à l'ADI nécessitent des changements comportementaux, politiques et parfois législatifs, ce qui peut prendre du temps. Une coopération constante et durable avec les OSC, les instituts de recherche/les universités et les partenaires chargés de la mise en œuvre des projets de coopération est donc nécessaire pour que les travaux du CDADI puissent avoir l'impact à long terme souhaité.

66. Le CDADI se repose un peu trop sur les autres secteurs du Conseil de l'Europe pour ce qui est de la communication avec les parties prenantes qui ne font pas partie de son cercle et de leur participation. Les organisations nationales et locales de la société civile ont montré qu'elles pouvaient apporter un formidable soutien, notamment dans le cadre des activités normatives du CDADI. Ce dernier pourrait entrer directement en contact avec ces organisations, au lieu d'attendre que des relations soient établies dans le cadre de programmes de coopération. Il pourrait, dans cette optique, analyser de façon plus détaillée l'éventail complet des parties prenantes du CDADI et ce que leur participation apporte. Le comité directeur pourrait alors ajuster les processus participatifs afin d'inscrire davantage d'organisations nationales de la société civile sur les listes de contacts et de diffusion.

Recommandation 1

Le rôle des différentes parties prenantes devrait être analysé. La collaboration avec les acteurs susceptibles de faire progresser l'ADI devrait être une priorité.

Explication : certaines parties prenantes font avancer les choses par une participation directe, d'autres par un travail de plaidoyer. Il faudrait déterminer la meilleure combinaison pour chaque pays afin de rendre la participation des parties prenantes plus efficiente.

L'approche intergouvernementale pour favoriser l'engagement des États membres

Proximité avec les États membres[59]

67. Comme mentionné précédemment, l'approche intergouvernementale consiste essentiellement à renforcer la participation des États membres aux questions relatives à l'ADI. Le CDADI applique des méthodes de travail spécifiques dans le cadre de l'ADI-ROM et de l'ADI-INT qui visent à établir des relations plus étroites avec des groupes d'États membres par le biais de visites de suivi thématiques et d'autres interactions entre de petits groupes d'États membres dirigés par les sous-structures du CDADI qui permettent de collecter des données détaillées[60]. L'ADI-ROM s'est par exemple appuyé sur une analyse comparative de documents politiques stratégiques établis par une sélection d'États membres pour concevoir la cartographie de l'autonomisation des femmes roms. Les visites dans les États membres et les interactions entre eux favorisent l'alignement entre les priorités du CDADI et les intérêts des pays. En effet, les propositions de sujets d'intérêt découlent des discussions tenues lors des réunions des sous-structures, l'adhésion des autres États membres appelés à participer à ces petits groupes attestant ensuite la pertinence de ces sujets[61]. L'encadré 2 présente un exemple concernant les questions relatives aux Roms et aux Gens du voyage.

57. Source : analyse des documents relatifs aux projets et des rapports de suivi, voir Annexe 5.
58. Source : études de cas, voir Annexe 9.
59. Voir Annexe 1a : Efficacité : dans quelle mesure les activités du CDADI atteignent-elles leurs objectifs ?
60. Source : analyse des documents, voir Annexe 5.
61. Source : Analyse des observations, voir Annexe 7.

Encadré 2. Alignement des priorités du CDADI et des intérêts des États membres grâce aux échanges entre pairs

Les visites thématiques peuvent mettre en lumière les domaines de préoccupation les plus urgents des États membres, tels que les politiques de lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage. Dans ce contexte, des liens sont établis entre cinq États membres (un État hôte et quatre États visiteurs) afin de permettre un meilleur alignement entre ces États et d'encourager l'apprentissage par les pairs. Une liste d'attente sur laquelle le cinquième État membre visiteur et les suivants sont inscrits est établie au cas où l'un des quatre États membres acceptés se désisterait – une pratique qui encourage un plus grand nombre de pays à s'intéresser à la question traitée et permet d'attester la reconnaissance plus large de celle-ci, ainsi que l'engagement des États membres. Cette méthode de travail favorise l'établissement de liens entre pairs qui aident ensuite les États membres à introduire de nouvelles politiques et à tester de nouveaux mécanismes de mise en œuvre. L'auto-sélection de pays, c'est-à-dire la nomination de pays par eux-mêmes, en fonction de leurs intérêts, garantit que le sujet traité correspond aux besoins de chacun des États membres participant. La discussion encourage l'échange de bonnes pratiques sur une mise en œuvre très ciblée des politiques anti-discrimination dans les États membres. Par exemple, la Croatie a décrit un modèle de collecte de données utilisé dans le pays pour mesurer l'étendue de la ségrégation des enfants roms dans les établissements scolaires.

Cet échange de bonne pratique a eu lieu dans deux tiers des séances de l'ADI-ROM et de l'ADI-INT observées. Deux des cinq séances de l'ADI-ROM et une des trois séances de l'ADI-INT ont été consacrées à l'interaction entre pairs des États membres. Lors des séances observées, de nombreux États membres ont participé, reconnaissant leurs points forts dans les politiques et pratiques relatives à la lutte contre la discrimination à l'égard des Roms et des Gens du voyage. Ils ont communiqué des données et informations essentielles sur les politiques et pratiques internes dans ce domaine.

68. Le CDADI crée des alliances dans les États membres en organisant des réunions plénières et des exercices axés sur les tâches, ce qui encourage les échanges entre pairs et donne vie à l'activité normative dans les États membres. Au sein des comités, les livrables sont conçus selon un processus rigoureux qui repose sur des travaux de recherche, souvent appelés « études de faisabilité », qui consistent à recueillir des informations et à recenser des pratiques dans autant d'États membres que possible. Les États membres contribuent à ces travaux en fournissant des données et des éléments probants en lien avec le thème de l'étude de faisabilité. Ces études visent à déterminer si une recommandation devrait être formulée à l'avenir. Elles sont présentées aux comités, examinées en plénière sous forme de consultation, les participants étant invités à prolonger la consultation par écrit entre les différentes sessions. Cette approche permet d'obtenir une grande diversité de données et de bonnes pratiques, émanant parfois de quelques pays seulement, et parfois de nombreux pays. Elle permet également au CDADI de se tenir informé des défis qui se posent en matière d'ADI dans les États membres, ainsi que des bonnes pratiques qu'ils observent.

Enseignement tiré n° 3

Le CDADI a entrepris un travail de sensibilisation et créé des alliances au sein des États membres en s'appuyant uniquement sur les ressources existantes, c'est-à-dire en organisant des réunions plénières et des exercices axés sur les tâches dans les États membres. Cette pratique favorise l'élaboration de normes et l'acceptation de celles-ci au fil du temps et donne vie à l'activité normative dans les États membres. La sensibilisation et les alliances améliorent l'établissement de priorités, se concentrent sur des questions urgentes et permettent de prendre en considération différents contextes et réalités et de s'y adapter – ce qui renforce la participation et l'engagement des États membres.

69. Parallèlement à cette sensibilisation, le CDADI met en œuvre des approches innovantes pour assurer le suivi des recommandations, ce qui renforce l'engagement des États membres et favorise la durabilité des mesures en décrivant de manière plus précise la manière dont les États membres mettent en œuvre les recommandations. Des modèles expérimentaux de suivi ont été mis au point étant donné qu'auparavant, l'engagement des États membres était limité et que la fiabilité des statistiques et des rapports sur les normes en matière d'ADI étaient insuffisante, comme le montre l'exemple présenté dans l'encadré 3.

Encadré 3. Suivi des recommandations grâce à des approches innovantes

Le GT-ADI-SOGI a testé de nouvelles approches axées sur l'examen par les pairs pour aider les États membres à évaluer la manière dont ils mettent en œuvre les recommandations du Comité des Ministres et à améliorer cette mise en œuvre par l'échange de bonnes pratiques. Deux examens complets de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5[62] ont été effectuées (en 2014 et en 2019) et ont révélé plusieurs difficultés concernant l'obtention de données suffisantes et fiables. Le secrétariat consigne des données en amont de la consultation des États membres ce qui demande un important investissement de sa part. Cette approche garantit l'obtention de d'éléments plus précis et d'informations plus complètes sur les États membres. Ce pilotage au moyen d'examens thématiques par les pairs contribue au troisième examen quinquennal complet de la recommandation, prévu en 2025.

Le GT-ADI-SOGI a mis en place et mené des analyses thématiques annuelles sur des sujets prioritaires spécifiques couverts par la recommandation. Dans ce contexte, les États membres forment des petits groupes et examinent dans le détail des dispositions spécifiques de la recommandation, ce qui renforce leur engagement envers la recommandation de façon générale, tout en encourageant la tenue d'échanges plus approfondis sur l'évolution des priorités relatives à l'orientation sexuelle et à l'identité de genre. Ce processus a permis de créer de nouveaux liens entre différents secteurs au sein des États membres.

70. Les approches adoptées par les États membres varient considérablement en raison des différences entre leurs structures administratives et la diversité des questions relatives à l'ADI. Par exemple, dans certains États membres, les politiques relatives à l'ADI sont fondées sur des lois qui s'appliquent à tous de la même manière, tandis que dans d'autres, elles sont axées sur les besoins de groupes minoritaires spécifiques. Chaque recommandation relève d'un ensemble complexe d'entités administratives, de niveaux de gouvernance et de différents secteurs de la société civile. Pour être les plus efficaces possible en termes d'exhaustivité et d'exactitude des données, les mécanismes de suivi des normes doivent tenir compte de toutes ces variations. Ces méthodes de suivi innovantes sont particulièrement importantes pour les États membres dans lesquels l'attention portée aux sociétés inclusives est limitée en raison de la situation politique.

71. Le fait d'assurer un bon suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5 améliore sa mise en œuvre, renforçant ainsi l'efficacité de l'activité normative connexe. Un tel suivi incite également les États membres à agir et à partager leurs points forts par rapport à la recommandation, ainsi qu'à identifier les domaines à améliorer. Les États membres se proposent de rechercher des méthodes de mise en œuvre et de créer des groupes de travail chargés d'élaborer des mesures concrètes pouvant être adoptées.

Enseignement tiré n° 4

L'expérimentation de différentes méthodes sont testées de suivi de la mise en œuvre des normes dans les États membres s'appuie sur des approches innovantes qui sont testées par le GT-ADI-SOGI dans le cadre du suivi de la Recommandation CM/Rec(2010)5. Les questionnaires sont mis à jour lors de l'examen complet réalisé tous les cinq ans, ce qui permet de progresser davantage sur les aspects de la recommandation déjà satisfait. Le secrétariat pré-remplit toutes les sections du questionnaire avec les éléments dont il dispose afin que les États membres se concentrent sur les nouvelles informations et confirment les pratiques existantes. Il est également procédé à des examens thématiques annuels qui portent sur des domaines spécifiques de la recommandation. Cette approche permet une analyse plus approfondie de l'état de mise en œuvre de la recommandation dans les États membres.

72. À ce jour, le CDADI a élaboré quatre recommandations, tout en assurant la supervision de recommandations telles que la CM/Rec(2010)5, comme mentionné ci-dessus. Une bonne compréhension du processus d'élaboration de tels instruments en améliore la mise en œuvre. La mise en place d'un travail en réseau entre différents secteurs au sein des États membres et la création d'alliances entre ces derniers contribuent à une telle compréhension. Les différentes approches du suivi générèrent des réactions et des réponses différentes, en fonction des divers contextes et positions des États membres. La mise en œuvre des recommandations dans les pays ne permet toujours pas d'en exploiter pleinement le potentiel, cependant, l'évolution de la situation pourrait être prise en compte soit par l'élaboration d'une nouvelle recommandation ou en se concentrant de façon ciblée sur les recommandations existantes. C'est pourquoi il est très important de trouver un équilibre entre le suivi des recommandations existantes et l'élaboration de nouvelles.

62. Premier rapport d'examen thématique de la mise en œuvre de la Recommandation CM/Rec(2010)5 sur la reconnaissance juridique du genre en Europe, consulté le 17 avril 2024.

Orientation stratégique de l'engagement des États membres[63]

73. La stratégie du CDADI concernant l'engagement des États membres est énoncée dans le mandat[64] de ce dernier, qui dispose que le Comité directeur promeut et facilite « les échanges thématiques et l'examen par les pairs des expériences et des bonnes pratiques des États membres du Conseil de l'Europe ». Globalement, en termes de résultats, ces dispositions se traduisent donc, concrètement, par des échanges thématiques et un examen par les pairs des expériences et des bonnes pratiques des États membres du Conseil de l'Europe. Il s'agit là d'un élément important de la stratégie parce qu'il encourage le CDADI à mettre en place de nombreux processus de travail qui mettent l'accent sur les échanges, favorisent l'examen par les pairs des expériences et des bonnes pratiques et permettent de recueillir les données résultant de ces échanges. Néanmoins, il ne constitue qu'une partie de la stratégie du CDADI.

74. Le cadre intergouvernemental offre à tous les États membres un espace de dialogue, d'apprentissage et de partage sur les aspects essentiels en matière d'ADI, qui inclus l'échange de bonnes pratiques sur les normes et leur mise en œuvre. Cette approche a des effets positifs en termes de large participation interne et externe, y compris de la société civile. Cette large participation incite à son tour les États membres à créer des réseaux permettant de mettre en œuvre des approches multi-parties prenantes pour traiter les questions relatives à l'ADI en tenant pleinement compte de leur complexité et de leur transversalité et en mettant l'accent sur la coordination entre les nombreux acteurs intervenant aux niveaux local, régional et national, et entre le secteur public, le secteur privé et le secteur associatif.

75. Ce processus entraîne des résultats inattendus tels que le renforcement l'engagement des États membres et l'envie de créer et de s'approprier des normes non contraignantes sur des questions d'actualité essentielles concernant l'ADI pour défendre les groupes spécifiques les plus touchés par la discrimination[65]. L'approche intergouvernementale crée aussi une forme d'effet de groupe et un espace de dialogue, d'apprentissage et de partage sur des questions fondamentales en matière d'ADI destiné à tous les États membres[66]. Les principaux résultats révélés par les données recueillies dans le cadre de l'évaluation[67], tels que présentés ci-dessous, fournissent des éléments utiles pour clarifier les objectifs poursuivis par le CDADI :

- une meilleure appropriation des travaux par les États membres, qui contribuent à faire progresser les normes du CDADI ;
- la création de réseaux par les États membres, ce qui permet d'adopter des approches multi-parties prenantes pour appréhender les questions relatives à l'ADI dans toute leur complexité et leur transversalité, en mettant l'accent sur la coordination entre les acteurs intervenant aux niveaux local, régional et national, et entre les secteurs public, privé et associatif ;
- une meilleure compréhension de l'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de l'intersectionnalité, et une volonté de les mettre en œuvre afin de respecter les normes en matière d'ADI.

76. L'intégration de ces résultats normatifs spécifiques dans la planification du CDADI permettrait la tenue de délibérations plus stratégiques et une meilleure explication de la logique qui sous-tend la prise de décision pour déterminer le programme de travail et ses différentes modalités. Ces résultats supplémentaires ne sont ni formulés ni consignés. Par conséquent, la quasi-totalité des parties prenantes n'en a pas connaissance, ou ne les comprend pas bien[68]. Le CDADI pourrait intégrer ces résultats, les relier à sa stratégie générale et ajuster ensuite l'approche opérationnelle en fonction des éléments probants qui s'y rapportent.

77. En outre, ces résultats ne font l'objet d'aucune évaluation formelle, et il n'y a pas d'examen systématique de la manière dont ils sont atteints par le CDADI, ni de réflexion sur d'éventuelles autres approches à adopter à cette fin pour gagner en efficacité. Pour cela, il conviendrait d'instaurer un suivi adéquat et une évaluation des performances, ce qui permettrait également au CDADI, si nécessaire, de rectifier le tir et d'ajuster sa stratégie lorsque la situation est incertaine ou évolue aux niveaux local, régional, national et international.

78. Ainsi, une certaine forme de bilan est nécessaire afin de garantir que le CDADI conserve sa pertinence, et, comme nous le verrons ultérieurement, reste aussi efficace, efficient et cohérent que possible, ce qui

63. Voir Annexe 1a : Efficacité : dans quelle mesure les activités du CDADI atteignent-elles leurs objectifs ?
64. Mandats des comités directeurs pour la période 2022-2025 (CDADI, ADI-ROM, ADI-INT, ADI-MSI-DIS et PC/ADI-CH) : Mandats - Comité sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI).
65. Source : entretiens avec le groupe 2, voir Annexe 8.
66. Source : enquêtes auprès des points de contact nationaux et des organes subordonnés, voir Annexe 6.
67. Voir Annexe 1b : Correspondance entre les éléments probants et la matrice d'évaluation.
68. Source : Entretiens [tous les groupes (1 à 8)], voir Annexe 8.

contribuera également à la pérennité de ses travaux. Et pour que cette approche devienne systématique, il convient d'établir un tableau de bord des résultats de l'activité normative qui guidera la planification et la mise en œuvre du mandat du Comité directeur. À l'heure actuelle, la planification et la prise de décision se font de manière intuitive, soit selon une approche qui n'est pas clairement énoncée, ni mise en œuvre dans les discussions et la planification au-delà de l'équipe centrale du CDADI.

79. La prise en compte de ces valeurs et résultats importants dans les délibérations stratégiques du CDADI permettrait, en s'appuyant sur ses premiers résultats positifs, d'améliorer ses performances au fil du temps. Le CDADI collecte de nombreuses données sur la situation dans les États membres concernant tous les domaines couverts par le comité directeur et ses organes subordonnés. Mais cette façon de faire n'est peut-être pas la plus adaptée pour répondre aux objectifs poursuivis en matière normative, en ceci qu'elle consiste à recueillir des informations sous l'égide du CDADI à un niveau général, puis à simplement présenter la situation, sans réaliser pleinement le potentiel du CDADI de faire progresser les réponses aux questions relatives à l'ADI dans les États membres.

80. Ainsi, le CDADI pourrait définir des résultats intermédiaires plus explicites en matière normative, qui pourraient ensuite être mesurés en termes de performance et reconnus par rapport à la valeur ajoutée que le CDADI apporte aux questions relatives à l'ADI. Cela aidera les États membres à assumer une plus grande part de responsabilité dans la réalisation de ces résultats. Globalement, les ajustements à effectuer concernent la réflexion et l'approche, plutôt que les aspects financiers.

Recommandation 2

Les progrès réalisés en matière d'ADI grâce à l'approche stratégique du CDADI et aux recommandations du Comité des Ministres devraient être mesurés. Pour ce faire, des exercices de collaboration entre le CDADI et les États membres sur les enseignements tirés pourraient être mis en place afin de décrire les réponses apportées aux recommandations, et de mettre en avant et renforcer les résultats stratégiques du CDADI.

Explication : le fait de décrire les travaux effectués dans les États membres pour atteindre les objectifs du CDADI révèlera la manière dont les progrès ont été accomplis et les facteurs découlant de l'approche stratégique du Comité directeur qui ont contribué à ces résultats. Il convient d'investir dans la mise au point de nouvelles méthodes de travail et d'ajuster les méthodes existantes pour mesurer les progrès accomplis dans les États membres.

Communication et ciblage des résultats[69]

81. La communication du CDADI et la valeur ajoutée que ce dernier pourrait apporter aux efforts collectifs en matière d'ADI, ainsi qu'à l'amélioration de la réalisation de ses objectifs stratégiques reposent souvent sur les données. Le CDADI et ses organes subordonnés s'inscrivent dans le cadre plus large du sous-programme « Anti-discrimination, diversité et inclusion » et des organes du Conseil de l'Europe, tels que la Cour et le Congrès. Ce comité directeur pourrait apporter une valeur ajoutée encore plus forte aux initiatives plus générales en matière d'ADI en améliorant la communication autour de sa stratégie et ses résultats.

82. Les parties prenantes extérieures[70] ont été confrontées à des difficultés qui les ont empêchées de contribuer pleinement à l'élaboration des recommandations sur le discours de haine et le crime de haine. Elles n'étaient pas convaincues par l'approche globale du CDADI, qui souhaitait intégrer une dimension anti-discrimination plus large et inclusive dans les recommandations. Elles ont eu du mal à comprendre exactement comment et à quel stade elles pourraient participer au mieux. Aussi les activités du comité directeur n'ont pas été menées de façon aussi collective qu'elles auraient pu l'être.

83. En outre, un certain manque de clarté a été constaté dans les décisions prises récemment lors de l'élaboration de la recommandation sur le crime de haine. Celle-ci repose sur l'approche fondée sur les droits humains, pour laquelle il a fallu faire des compromis entre des intérêts et des secteurs en concurrence. Un choix stratégique conscient a été opéré dans ce processus. Selon la théorie de la négociation, un compromis entraîne, chez toutes les parties prenantes, une insatisfaction modérée et fait partie intégrante de l'activité normative intergouvernementale. L'adoption de cette recommandation résultait d'une décision collective,

69. Voir Annexe 1a : Efficience : dans quelle mesure les activités du CDADI sont-elles menées en tirant le meilleur parti possible des ressources disponibles et permettent-elles d'obtenir des résultats utiles en temps opportun ?

70. Source : entretiens avec les représentants des autres organisations internationales (groupe 5), les contacts indirects du CDADI (groupe 7) et les spécialistes en matière d'ADI et les organisations de la société civile (groupe 8), voir Annexe 8.

prise par tous les États membres dans le cadre du CDADI et du Comité européen pour les problèmes criminels (CDPC). Cependant, le niveau d'insatisfaction exprimé par les parties observatrices indique que les mesures adoptées pour présenter ce choix stratégique au stade de l'élaboration et pour expliquer le processus de réflexion rigoureux que cela a demandé étaient peut-être insuffisantes.

84. Comme expliqué dans la partie sur les priorités, le CDADI ne communique pas suffisamment avec ses membres et alliés principaux autour de son processus d'établissement des priorités. Et il n'exprime pas de façon suffisamment claire le comportement spécifique attendu des États membres dans les activités normatives intergouvernementales. Lorsque ces derniers prêtent davantage attention au rôle qu'ils ont à jouer dans ce processus, ils fournissent d'excellentes réponses coordonnées au CDADI. Il en va de même pour l'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains, comme précisé dans la partie correspondante du présent rapport.

85. Le CDADI mène de nombreuses actions de communication différentes et il s'agit simplement de modifier un peu l'axe de ces actions afin de traiter les aspects évoqués à de nombreuses reprises par les parties prenantes. Ce changement améliorerait considérablement l'efficacité et la portée de la coopération entre les collaborateurs les plus importants du CDADI.

Recommandation 3

Il conviendrait de rappeler aux États membres leurs engagements en matière d'ADI par une communication ciblée de l'approche stratégique du CDADI.

Explication : cette recommandation est liée à la recommandation sur les enseignements tirés de la stratégie du CDADI. Les résultats de l'activité normative doivent être pleinement compris et acceptés par les membres des comités et les États membres. Pour cela, il convient d'adopter une communication ciblée véhiculant un message cohérent qui informe les États membres et les partenaires des objectifs spécifiques de l'activité normative intergouvernementale en matière d'ADI, ainsi que de la manière dont ils sont reliés aux objectifs de l'Organisation.

86. Les parties prenantes dans les États membres ont du mal à faire face au volume et à la densité des résultats du CDADI, comme mentionné dans la partie sur l'orientation et l'ajustement de la stratégie. Ces résultats, complets et exhaustifs, sont extrêmement utiles et contiennent quantité d'informations précieuses[71], mais ils sont parfois difficiles à utiliser pour répondre aux besoins liés à des services publics précis dans un État membre donné.

87. Les autorités dans les États membres souhaiteraient se voir présenter des exemples précis de bonnes pratiques mises en œuvre dans des contextes est comparable[72]. Au vu de la grande diversité d'exemples et de bonnes pratiques disponibles au sein du Conseil de l'Europe, cela signifie qu'il est très difficile d'identifier rapidement de tels exemples et de les exploiter. Le CDADI s'adresse à tous les États membres de l'Organisation, mais ses produits devraient être référencés plus clairement et cibler davantage les utilisateurs ; les différentes parties de chaque réalisation seraient ainsi plus accessibles à un plus grand nombre de parties prenantes, ce qui permettrait d'améliorer la portée et l'adoption des produits par ces dernières.

88. Même si, dans l'ensemble, l'élaboration de normes est un long processus, les États membres ne disposent que d'un court délai pour soumettre leurs commentaires, ce qui constitue un défi et pourrait avoir des répercussions négatives sur la qualité des produits[73]. Ce calendrier serré peut constituer un obstacle à un examen approfondi de certains sujets et du raisonnement qui les sous-tend[74]. Si le temps alloué aux délibérations dans le processus d'élaboration n'est pas suffisant, les recommandations risquent de devoir faire l'objet d'une révision. Les raisons pour lesquelles le processus général est si long ne sont pas toujours très claires, mais, dans le cadre de ce processus, les délais intermédiaires imposés aux États membres pour soumettre leurs commentaires peuvent être courts. Pour mieux tenir compte des contraintes des États membres en termes de temps et de capacités, il conviendrait de prévoir des cycles plus longs pour le retour d'information ou de communiquer le calendrier des travaux plus longtemps à l'avance.

89. En outre, le format des résultats du CDADI n'est pas toujours approprié/efficace étant donné que les capacités varient non seulement d'un État membre à l'autre, mais aussi au sein de chaque État membre. Des

71. Source : analyse des documents concernant les résultats du CDADI, voir Annexe 5.
72. Source : entretiens avec les représentants des États membres (groupe 3) et les contacts indirects dans les États membres (groupe 7), ainsi qu'avec d'autres groupes (4, 5, 6 et 8), voir Annexe 8.
73. Source : enquête auprès des points de contact nationaux du CDADI et de ses organes subordonnés, voir Annexe 6.
74. Source : entretiens avec les représentants des États membres (groupe 3) et les contacts indirects des membres du CDADI (groupe 7), voir Annexe 8.

produits tels que les recueils de bonnes pratiques sont de précieux outils qui montrent comment mettre en œuvre les recommandations aux niveaux national et local[75]. Cependant, les parties prenantes ne peuvent pas s'approprier ces bonnes pratiques rapidement car elles ne sont pas faciles d'accès : il faut parcourir de longs rapports pour accéder aux informations souhaitées.

90. Par ailleurs, les réalisations du CDADI peuvent être trop générales et trop théoriques pour la mise en œuvre de politiques aux niveaux national et local. Des préoccupations ont été exprimées lors de réunions de l'ADI-INT et de l'ADI-ROM quant aux difficultés d'adaptation au contexte et au fait que la documentation est établie dans un style de recherche standard[76]. Les contacts indirects du CDADI ont indiqué dans l'enquête que les réalisations du CDADI pouvaient être très techniques, ce qui nuit à leur diffusion et aux initiatives du CDADI visant à promouvoir des réponses diverses et globales dans les États membres.

Réponse recueillie dans le cadre de l'enquête : *« Des résultats très techniques et compliqués – les collègues qui ne travaillent pas dans des contextes internationaux ont du mal à s'y retrouver. »*

91. Les nombreuses dimensions du CDADI et la diversité de ses parties prenantes dans les États membres sont une grande richesse, comme souligné dans la partie sur l'orientation et l'ajustement de la stratégie. Il est donc important de comprendre ces différentes parties prenantes pour tirer pleinement parti cet avantage. Autrement, les produits du CDADI resteront peu accessibles au-delà des membres du comité.

92. Le CDADI accorde peu d'attention à la manière dont ses réalisations peuvent être adoptées ou mises en œuvre de façons diverses et par différents acteurs dans les États membres. Aussi son secrétariat pourrait-il chercher à mieux comprendre sa sphère d'influence. La longueur et la nature des produits du CDADI peuvent être largement utilisés et adoptés à grande échelle, les rendant moins accessibles aux principales parties prenantes. Il serait nécessaire d'établir une cartographie détaillée des parties prenantes du CDADI et des homologues des différents interlocuteurs des membres du comité pour définir l'étendue de son influence et comprendre comment les recommandations sont finalement mises en œuvre. Les informations collectées à l'issue de cette cartographie permettraient de présenter les normes différemment, de même que les recueils de bonnes pratiques concernant leur mise en œuvre, les études, les orientations et les boîtes à outils, qui s'adressent à différents niveaux de gouvernement, à la société civile et à des groupes de réflexion.

93. L'approche aboutit également à une présentation générale « universelle » des produits, qui ne tient pas compte de la nécessité d'encourager leur utilisation par différents acteurs. Plusieurs manières d'améliorer l'accessibilité des produits ont été indiquées à l'équipe d'évaluation. Ainsi, il serait utile d'indexer et de cataloguer la documentation volumineuse. Par exemple, les recueils de bonnes pratiques pourraient être gérés par un entrepôt de données, qui pourrait les classer et les analyser pour améliorer la rapidité d'accès et le filtrage des exemples pertinents pour les différents contextes des États membres et les catégories et priorités spécifiques en matière d'ADI (en créant des pôles de connaissances, par exemple).

Recommandation 4

Les orientations et les boîtes à outils devraient être plus pratiques et notamment contenir des éléments faciles à mettre en œuvre.

Explication : les groupes spécifiques (comme les ministères des Affaires sociales, les ministères de l'Emploi, les ministères de la Santé et les forces de l'ordre, entre autres) ont besoin de matériels d'orientation spécifiques qui sont davantage axés sur la pratique et mieux adaptés à leurs besoins. Il est important que le CDADI comprenne mieux les besoins de ces groupes.

75. Source : entretiens avec les représentants des États membres (groupe 3), ainsi qu'avec les contacts indirects dans les États membres (groupe 7), voir Annexe 8.
76. Source : analyse des observations, voir Annexe 7.

Coordination des acteurs

La coopération axée sur les tâches[77]

94. L'activité normative intergouvernementale assurée par le CDADI occupe une place importante dans le contexte plus large des travaux menés par le Conseil de l'Europe en matière d'ADI. Les travaux du comité directeur et de ses organes subordonnés complètent parfaitement ceux de la Cour, de la Commissaire aux droits de l'homme, de l'APCE et du Congrès. Ils englobent l'établissement de normes, le suivi et les projets de coopération[78], et tenant compte de la jurisprudence de la Cour et des conclusions des organes de suivi et des résultats de ces projets. La valeur ajoutée que l'approche intégrée du CDADI confère aux travaux du Conseil de l'Europe en matière d'ADI réside dans le fait qu'elle garantit que les travaux effectués dans ce domaine par la Cour et le Conseil de l'Europe de façon générale en collaboration avec le CDADI ont plus d'impact qu'ils n'en auraient s'ils étaient menés séparément.

95. Au sein du Service de l'anti-discrimination, le CDADI est relié aux autres activités de suivi et de soutien aux États membres par le biais de programmes de coopération. Sur le fond, il existe de nombreux liens entre les thèmes couverts par le CDADI et ceux couverts par les mécanismes de suivi, à savoir l'ECRI[79] (lutte contre le racisme et l'intolérance à l'égard des Roms/Gens du voyage, lutte contre le discours de haine, prévention et lutte contre l'intolérance et la discrimination à l'égard des personnes LGBTI), le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales[80] (protection des minorités nationales) et le Comité d'experts de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires[81] (valorisation de l'interculturalisme et du multilinguisme, protection et promotion des langues régionales ou minoritaires), ainsi qu'avec les objectifs de nombreux projets de coopération[82].

96. En outre, le Service de l'anti-discrimination a piloté une nouvelle approche de gestion axée sur les tâches, proposée par la Direction générale de l'Administration et le Cabinet de la Secrétaire Générale et du Secrétaire général adjoint. Cette approche consiste à se détacher des divisions établies dans la structure organisationnelle au sein du service pour permettre un travail axé sur les tâches, dans le cadre duquel des membres de différentes divisions effectuent des tâches pour le compte du CDADI et de ses structures subordonnées. Ce processus se révèle très positif, bien qu'il demande beaucoup de travail au personnel du Service. Il a permis d'établir des liens importants, qui ont été intégrés dans les travaux des différents secteurs sur l'ADI[83]. L'approche axée sur les tâches, mise en œuvre à deux reprises, a permis de renforcer les résultats du CDADI et de tirer des enseignements utiles pour la coordination entre les différentes structures de l'Organisation.

97. Certains projets s'appuient sur les normes établies par le CDADI pour répondre à des besoins spécifiques identifiés dans les États membres en établissant des liens étroits et intensifs avec les principales parties prenantes pour une durée déterminée. Ces liens supposent un dialogue bien plus soutenu et des contacts bien plus nombreux que ceux que le CDADI pourrait entretenir. De même, certaines projets reprennent les normes, lignes directrices et boîtes à outils conçues par le CDADI et les adaptent de façon très spécifique et ciblée pour répondre aux besoins concrets des différentes autorités avec lesquelles ils travaillent et qu'ils cherchent à soutenir. Ici aussi, le niveau de détail dépasse les capacités du CDADI, qui, de son côté, collabore avec les États membres, ainsi qu'avec des acteurs clés en matière de coordination, sur toutes ses normes, lignes directrices et boîtes à outils.

98. Les cycles de suivi menés par les organes de suivi entraînent une interaction générale autour des questions relatives à l'ADI au sein des États membres. À l'instar des activités du CDADI, ils favorisent la formation de réseaux entre les points de contact assurant la coordination des travaux et les différentes autorités. Ces réseaux avaient tendance à être des réseaux ad hoc, constitués en fonction du cycle de suivi concerné, des demandes d'informations et des visites effectuées au cours des dix dernières années. Le CDADI œuvre à ce que ces réseaux deviennent plus formels et systématiques.

77. Voir Annexe 1a : Efficience : dans quelle mesure les activités du CDADI sont-elles menées en tirant le meilleur parti possible des ressources disponibles et permettent-elles d'obtenir des résultats utiles en temps opportun ? et Cohérence : dans quelle mesure le CDADI parvient-il à combiner les approches juridique et sociale dans les activités qu'il mène, tant au sein du Conseil de l'Europe qu'avec d'autres organisations ?
78. Source : analyse des observations, voir Annexe 7.
79. Normes de l'ECRI, disponibles à l'adresse suivante : Normes de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), consulté le 9 avril 2024.
80. Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, consulté le 9 avril 2024.
81. Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, consulté le 9 avril 2024.
82. Source : analyse des documents des organes de suivi et des documents de projets, voir Annexe 5.
83. Source : entretiens avec les membres du personnel du CDADI (groupe 1) et d'autres membres du personnel du Conseil de l'Europe (groupe 2), voir Annexe 8.

Enseignement tiré n° 5
L'intégration de différentes composantes au sein d'un sous-programme au moyen d'une approche axée sur les tâches et d'une interaction constructive a permis d'assurer une très bonne communication et une très bonne coordination entre les différents axes de travail sur l'ADI. Les normes établies et en cours d'élaboration par les comités sont progressivement intégrées dans les processus de suivi, et le renforcement des capacités par la coopération permet de tester différents modèles et mécanismes de mise en œuvre pour le ciblage des produits des activités normatives par rapport aux besoins spécifiques de groupes de parties prenantes dans les États membres. L'approche axée sur les tâches et la collaboration entre les différents secteurs contribuent fortement à améliorer la communication et la coordination.

99. Au-delà du Service de l'anti-discrimination, le CDADI a testé des méthodes de travail innovantes et intersectorielles au sein de la Direction Générale des droits humains et de l'État de droit et de la Direction générale de la démocratie et de la dignité humaine. La diversité de contenu permise par la collaboration intersectorielle constitue une très bonne pratique. La coordination entre les sous-comités du CDADI et ses groupes de travail, et entre le CDADI et les autres comités directeurs est l'une des principales caractéristiques de l'approche du CDADI. La participation de comités relevant d'autres secteurs garantit l'application d'une approche globale dans le traitement d'aspects complexes des droits humains. Comme nous le verrons dans la partie suivante, consacrée à l'impact collectif, les efforts déployés par le CDADI pour coordonner les travaux entre tous les acteurs du Conseil de l'Europe ont eu un effet multiplicateur sur les travaux collectifs dans le domaine de l'ADI.

Encadré 4. Les comités multisectoriels permettent d'aborder les aspects complexes des droits humains selon une approche globale

Le Comité d'experts sur la lutte contre le discours de haine comportait 10 membres, dont cinq représentants du CDADI et cinq représentants du CDMSI. Étant donné que le CDMSI dirige les travaux du Conseil de l'Europe dans les domaines de la liberté d'expression, des médias et de la gouvernance de l'internet, cette structure avait été adoptée dans le but de garantir qu'il était dûment tenu compte, dans la recommandation, des cadres juridiques relatifs à la liberté des médias et de l'importante menace que représente le discours de haine en ligne. Aussi la recommandation comporte des orientations pour lutter contre le discours de haine destinées tant aux responsables publics qu'à d'autres acteurs majeurs, notamment les intermédiaires d'internet, les médias et les OSC.

Une structure similaire avait été adoptée pour le Comité d'experts sur les crimes de haine, qui se composait de 10 représentants, dont cinq du CDADI et cinq du CDPC, afin de garantir que la future recommandation sur le crime traiterait du crime de haine dans toute sa complexité et constituerait un instrument juridique qui tiendrait compte des droits des victimes, ainsi que des éléments du droit pénal nécessaires pour lutter contre le crime de haine.

100. La collaboration du CDADI avec d'autres comités intergouvernementaux sur des sujets d'intérêt commun engendre des résultats très positifs. La combinaison de la perspective de l'ADI avec les perspectives des autres comités (la liberté d'expression et la liberté des médias, ou les problèmes criminels) a mis en avant le concept d'intersectionnalité et permis d'aborder des perspectives et phénomènes généraux ou transversaux tels que l'égalité et la discrimination. Elle a renforcé l'engagement des États membres et les a encouragés à prendre des mesures plus ambitieuses pour préparer la mise en œuvre des normes.

Enseignement tiré n° 6
Les comités multisectoriels mis en place dans le cadre de différents programmes permettent d'approcher des aspects complexes des droits humains d'une manière globale. La discrimination et la diversité sont des éléments sous-jacents de toutes les sociétés, qui influent sur la protection et l'exercice des droits humains. Cette dimension supplémentaire est pleinement intégrée dans la lutte contre le discours de haine et le crime de haine, comme en atteste l'approche des comités conjoints appliquée en collaboration avec le CDMSI et le CDPC dans le cadre des groupes de travail sur le discours de haine et le crime de haine, respectivement.

L'approche permet une intégration plus efficace de l'égalité et d'autres questions transversales. Elle confère davantage de cohérence et d'exhaustivité aux travaux menés non seulement au Conseil de l'Europe, mais aussi dans les États membres. Ceux-ci doivent prendre des mesures en se coordonnant au niveau du Conseil de l'Europe et, par conséquent, les différentes administrations nationales doivent faire de même au niveau interne. Ce procédé favorise un grand enrichissement mutuel entre les différents secteurs. Il permet aussi de renforcer les synergies dans la diffusion et la promotion des normes.

Impact collectif[84]

101. Une communication systématique et cohérente favorise le progrès vers le respect des normes en matière d'ADI. De fait, comme le montrent les études de cas[85], c'est la répétition des messages véhiculés par la Cour, la Commissaire aux droits de l'homme, le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, l'ECRI, le CAHROM, les plans d'actions nationaux et le CDADI et ses organes subordonnés actuels, qui convainc les États membres de mettre en œuvre les politiques relatives à l'ADI.

102. Malgré sa courte existence, le CDADI a déjà contribué à cet impact étant donné que les nouvelles normes qu'il a établies sont citées par les instances suivantes :

- la Cour, dans l'arrêt rendu par la Grande Chambre dans l'affaire Sanchez c. France[86] ;
- l'ECRI, dans son sixième rapport sur l'Islande, paragraphe 45, son sixième rapport sur la Pologne, paragraphe 56, ou son cinquième rapport sur la Géorgie, paragraphe 29, par exemple[87] ;
- l'APCE, dans le rapport intitulé « Le thème de la migration et de l'asile en campagne électorale et les conséquences sur l'accueil des migrants et leurs droits[88] », qui fait référence aux Recommandations CM/Rec(2022)10[89] et CM/Rec(2022)16[90].

103. Ces dix dernières années, le sous-programme a contribué collectivement aux résultats dans les États membres. Dans les trois pays sur lesquels portent les études de cas, l'un des principaux résultats constatés est le renforcement de l'inclusion et de la participation d'un large éventail de parties prenantes, y compris les autorités centrales et régionales et les OSC, grâce à des cycles de suivi et des programmes de coopération, qui ont amené les États membres à établir des réseaux pour donner suite aux initiatives mises en œuvre par le Conseil de l'Europe en matière d'ADI.

104. Cette amélioration de la participation et de l'inclusion se traduit, dans les États membres, par un renforcement de l'attention portée aux minorités, aux groupes vulnérables, aux Roms et aux Gens du voyage et aux personnes LGBTI par la mise en place de mécanismes nationaux de lutte contre la discrimination, y compris le discours de haine et le crime de haine, et par l'adoption d'instruments pratiques visant à accroître la diversité dans les villes et les régions, comme le montrent les trois études de cas présentées ci-dessous.

Étude de cas : lutte contre le discours de haine et soutien aux Roms en Italie

En Italie, les travaux du Conseil de l'Europe relatifs à l'ADI ont contribué à la prévention et à la lutte contre la discrimination à différents stades au cours des 10 dernières années. Les activités de l'Organisation sur le discours de haine ont notamment facilité le dialogue politique dans ce domaine. Son activité normative progressive, à laquelle participent des représentants italiens de l'Office national de lutte contre le racisme (UNAR), a favorisé l'inscription de l'ADI à l'ordre du jour politique et juridique. Dans le cas d'un des projets mis en œuvre en Italie, les débats tenus par la suite ont permis aux autorités de mieux prendre la mesure des difficultés auxquelles se heurtent les communautés vulnérables.

Grâce aux travaux menés par le Conseil de l'Europe dans le domaine de l'ADI, les législateurs et les praticiens italiens disposent d'un éventail de normes conçues par des spécialistes sur lequel s'appuyer, qui s'accompagne en outre d'un référentiel de bonnes pratiques. Le grand nombre de membres de l'Organisation facilite l'obtention d'une vue d'ensemble des pratiques observées sur le continent européen, ce qui peut être utile pour les examens par les pairs.

Par ailleurs, les travaux sur l'ADI ont permis aux acteurs et communautés concernés en Italie de faire davantage entendre leur voix. Un médiateur rom ayant suivi une formation dans le cadre du programme JUSTROM (sur l'Accès des femmes roms à la justice) est désormais régulièrement invité aux tables rondes sur l'apatridie organisées par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR). Enfin, les

84. Voir Annexe 1a : Efficacité : dans quelle mesure les activités du CDADI atteignent-elles leurs objectifs ? et Impact : quel a été l'impact des activités menées par le Conseil de l'Europe ces dix dernières années en matière d'ADI ? Il est à noter que la portée de l'évaluation a été étendue à l'ensemble du sous-programme et aux dix dernières années pour recueillir suffisamment d'éléments probants concernant l'efficacité et l'impact.
85. Source : études de cas en Italie, en Macédoine du Nord et en République de Moldova, voir Annexe 9.
86. Disponible à l'adresse suivante : https://hudoc.echr.coe.int/?i=001-224958, paragraphe 61, consulté le 9 avril 2024.
87. Disponibles à l'adresse suivante : https://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=ISL-CbC-VI-2023-26-FRE ; https://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=POL-CbC-VI-2023-29-FRE ; https://hudoc.ecri.coe.int/eng?i=GEO-CbC-VI-2023-19-FRE, consulté le 9 avril 2024.
88. Disponible à l'adresse suivante : https://pace.coe.int/fr/files/33029/html, consulté le 9 avril 2024.
89. CM/Rec(2022)10 du Comité des Ministres aux États membres sur des politiques et une gouvernance multiniveaux pour l'intégration interculturelle, consulté le 17 avril 2024.
90. Recommandation CM/Rec(2022)16 et exposé des motifs, consulté le 17 avril 2024.

activités multiniveaux du Conseil de l'Europe sur l'ADI ont aussi amené les collectivités locales et les institutions nationales italiennes à instaurer un partage des bonnes pratiques en matière d'intégration culturelle entre les différents niveaux de gouvernement.

Étude de cas : lutte contre la discrimination, soutien aux Roms et aux personnes LGBTI et stratégie interculturelle en Macédoine du Nord

Ces dernières années, la Macédoine du Nord a fait des progrès significatifs dans le renforcement et le développement de la législation et des politiques nationales encadrant la lutte contre la discrimination, ainsi que dans leur mise en conformité avec les normes européennes dans ce domaine. Au niveau législatif, le parlement a adopté une nouvelle loi sur la prévention et la protection contre la discrimination, qui est entrée en vigueur en 2020. Conformément à cette loi, un nouvel organe de promotion de l'égalité, doté d'un mandat plus complet par rapport au précédent, a été mis en place en 2021. Il s'agit de la Commission pour la prévention et la protection contre la discrimination (CPPD). Ce changement institutionnel fait suite à la recommandation formulée par l'ECRI en 2016 concernant la nécessité de renforcer l'indépendance et les capacités de l'organe de promotion de l'égalité de l'époque. Au niveau politique, une nouvelle Stratégie nationale pour l'égalité et la non-discrimination 2022-2026 a été adoptée en 2022, suivie, en 2023, d'un plan d'action pour guider sa mise en œuvre.

Bien que l'exclusion sociale et la marginalisation des Roms persistent en Macédoine du Nord, les parties prenantes ont constaté quelques évolutions positives liées à l'augmentation du nombre de médiateurs roms dans l'enseignement primaire, à l'octroi de bourses à des étudiants roms et à la légère amélioration de la représentation des Roms au sein des ministères et d'autres institutions publiques. Dans son rapport de 2023 sur la Macédoine du Nord, l'ECRI note que plusieurs initiatives ont été prises dans le cadre de la Stratégie nationale pour les Roms 2016-2020 afin d'améliorer l'inclusion des membres de cette population dans les domaines du logement, de la santé, de l'éducation et de l'emploi.

Après la « révolution des couleurs » en 2016 et les changements politiques qui ont suivi en 2017, le gouvernement nouvellement formé a accepté de faire des concepts de société unique et d'interculturalisme des principes fondamentaux de ses activités politiques. Ainsi, une nouvelle stratégie intersectorielle (la Stratégie pour le développement d'« une société pour tou•te•s » et de l'interculturalisme) a été adoptée en 2019, représentant un important pas en avant dans la promotion et l'amélioration de la communication interculturelle en Macédoine du Nord, sur la base des principes de l'égalité et de la non-discrimination. Cette stratégie vise à mettre en œuvre les recommandations émises par les organisations internationales que sont les Nations Unies, le Conseil de l'Europe, la Commission européenne et l'OSCE. Le groupe de travail ayant précédé à l'ADI-INT a eu une forte influence sur la mise en œuvre et le développement de la Stratégie (nationale) de 2020 pour le développement d' « une société pour tou•te•s » et de l'interculturalisme.

Au niveau législatif, outre les modifications apportées au Code pénal en 2018, l'interdiction juridique de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle et l'identité de genre a été introduite en 2020 par la loi sur la prévention et la protection contre la discrimination. Des références ont été faites à l'arrêt rendu par la Cour dans l'affaire X. c. l'ex-République yougoslave de Macédoine sur les questions de reconnaissance du genre. Le gouvernement a également élaboré un nouveau projet de loi sur le registre civil qui devrait permettre aux personnes transgenres de changer d'identité. Toutefois, celui-ci est toujours en instance devant le parlement. En outre, en 2022, un projet de loi sur l'égalité de genre a été soumis au débat public, et une nouvelle proposition loi sur cette question a été élaborée Par ailleurs, la Marche des fiertés de Skopje se tient régulièrement depuis 2019. Une action de sensibilisation aux initiatives promouvant la reconnaissance juridique du genre a été menée. On a également constaté une augmentation du nombre d'OSC concentrant leurs activités sur l'identité de genre, et les capacités de la communauté LGBTI en matière de signalement ont été renforcées. Plusieurs OSC ont mené des recherches sur les questions relatives aux personnes LGBTI. Enfin, les services sociaux, l'aide juridique et le soutien psychologique mis à la disposition de ces personnes ont été renforcés, en coopération avec les autorités.

Étude de cas : lutte contre le discours de haine en République de Moldova

En République de Moldova, la législation nationale, les pratiques et les connaissances relatives à l'anti-discrimination et à la lutte contre le discours de haine se sont améliorées ces dix dernières années. Comparés aux rapports établis par l'ECRI et le Commissaire aux droits de l'homme à l'époque, les derniers rapports en date de ces deux institutions sont bien moins axés sur la structure institutionnelle de base et l'État de droit ; ils se concentrent davantage sur des aspects avancés de la lutte contre la discrimination, tels que l'étendue des pouvoirs de sanction du Conseil pour l'égalité en ce qui concerne le discours de haine et les crimes de haine. Ces progrès ont été possibles grâce aux visites dans le pays régulièrement effectuées dans le cadre du suivi des recommandations, aux nouvelles recommandations établies, à la jurisprudence récente de la Cour et à la série de plans d'action élaborés par le Conseil de l'Europe pour la République de Macédoine dans le cadre des programmes continus d'assistance technique.

L'intégration des aspects transversaux de l'anti-discrimination dans des projets relevant de différents secteurs du Conseil de l'Europe et le fait de tenir systématiquement compte des principales parties prenantes dans diverses composantes de projets ont permis d'ouvrir le domaine de l'ADI à d'autres autorités nationales et secteurs en République de Moldova. Par exemple, les autorités nationales ont largement tenu compte de la recommandation sur le discours de haine dans leurs travaux grâce aux projets du Conseil de l'Europe axés sur cette dernière. Toutefois, d'autres domaines, tels que le discours de haine en ligne, nécessitent encore une attention particulière.

105. Dans certains cas, le CDADI participe déjà à ces résultats. Les mesures visant à renforcer l'efficacité, décrites dans la partie sur l'impact des travaux du CDADI, contribueront de façon significative à les renforcer. Toutefois, il ne fait aucun doute que c'est l'effort collectif qui, en fin de compte, contribue à l'impact des travaux du Conseil de l'Europe en matière d'ADI.

106. Malgré ces aspects positifs concernant la coordination du CDADI, la promotion des réalisations dans certains domaines n'est pas optimale. Les travaux de l'ADI-INT, par exemple, ne sont visibles que par un groupe restreint de parties prenantes qui y participent activement. De fait, moins d'un quart des collectivités locales et régionales représentées au Congrès prennent part au programme des Cités interculturelles (ICC), qui a été peu promu au sein de ce dernier. Le Congrès n'a pas toujours fait usage de la possibilité de participer aux réunions de l'ADI-INT et du CDADI pendant la période d'élaboration du Modèle de cadre pour une stratégie d'intégration interculturelle au niveau national de l'ADI-INT. En outre, les travaux de ses organes de suivi et ses projets pourraient être encore mieux reliés à des exemples de bonnes pratiques observées au sein du CDADI.

107. Un certain nombre de questions spécifiques de l'ADI donnent lieu à une interaction limitée, tandis que d'autres sont plus intégrées, en fonction du thème sur lequel se concentrent les comités normatifs, les organes de suivi et les projets de coopération. La promotion de l'ADI-INT par le biais des réseaux d'élus locaux et régionaux du Congrès semblerait naturelle. Tous les organes subordonnés pourraient participer à différentes initiatives du Conseil de l'Europe visant à lutter contre la discrimination et à renforcer l'inclusion et la diversité conformément à l'approche globale que promeut le CDADI. Par ailleurs, il serait utile de souligner la valeur ajoutée qu'apporte le CDADI à l'ensemble plus large des travaux menés au sein de l'Organisation, sur la base de l'article 14 de la Convention et de son Protocole n° 12, et le CDADI pourrait rechercher des moyens de mettre en place une coordination plus systématique de ses activités avec celles d'autres secteurs du Conseil de l'Europe travaillant sur les questions d'ADI aux fins de l'intégration d'une perspective d'égalité.

108. Le CDADI assure une bonne coordination au niveau du sous-programme et contribue de façon importante à l'effort collectif international en matière d'ADI. Il a aussi mis en place de très bonnes pratiques en collaborant avec d'autres secteurs de l'Organisation sur des tâches spécifiques. L'enrichissement mutuel et la complémentarité qu'apporte l'approche institutionnelle globale de l'ADI pourraient être améliorés par l'instauration d'une coordination systématique des activités. Cela permettrait de garantir que le CDADI maximise ses possibilités d'établir des liens avec d'importantes parties prenantes dans tous les États membres du Conseil de l'Europe et, inversement, qu'il contribue autant que possible à des initiatives relatives à l'ADI menées en dehors du sous-programme.

109. La manière dont le Conseil de l'Europe intègre les activités du CDADI à un niveau plus élevé n'a pas été assez expliquée. En outre, certaines des synergies établies avec d'autres secteurs de l'Organisation ne sont pas suffisamment exploitées. Cela s'explique en partie par le fait que les résultats spécifiques auxquels peut aboutir l'activité normative ne sont pas suffisamment intégrés dans la collaboration du CDADI avec d'autres organes, alors que le CDADI intègre bien les travaux des autres organes. En outre, il est parfois trop recouru aux mécanismes du CDADI alors que des résultats de portée plus large pourraient être obtenus plus facilement en s'appuyant sur d'autres entités. À l'inverse, il est parfois trop fait appel à d'autres secteurs pour atteindre

des résultats auxquels un comité intergouvernemental pourrait davantage contribuer par des attentes plus élevées envers les États membres et l'apport d'un plus grand soutien à ces derniers, en assurant une diffusion plus large des recommandations et des boîtes à outils connexes, en fournissant des orientations et en identifiant les parties des produits qui sont pertinentes pour différents niveaux et types de parties prenantes.

Recommandation 5

Le service chargé de l'ADI devrait étudier les différentes possibilités existantes pour améliorer la coordination avec les autres secteurs du Conseil de l'Europe travaillant sur ces questions.

Explication : l'interaction entre le CDADI et les autres secteurs du Conseil de l'Europe suppose l'organisation régulière de réunions et la participation aux activités intergouvernementales menées dans le domaine de l'ADI. Elle pourrait être plus formalisée, dans le cadre de l'intégration d'une perspective de genre dans l'ensemble des activités de l'Organisation par exemple, et reposer sur un dialogue plus ciblé, sur le modèle de la coordination entre l'activité normative, le suivi et les projets de coopération, qui constitue une bonne pratique au sein du sous-programme de l'ADI.

4. Conclusions

110. Globalement, dans le court laps de temps qui s'est écoulé depuis sa création, le CDADI est à l'origine de progrès significatifs dans le domaine de l'ADI. Il regroupe en son sein les activités menées par l'Organisation dans ce domaine, ce qui permet de garantir la pertinence et la cohérence des travaux, mais aussi leur continuité, les activités en cours intégrant de nombreux éléments d'anciennes activités. Le CDADI et ses organes subordonnés complètent les structures plus générales du Conseil de l'Europe.

111. Les priorités du CDADI sont établies de façon éclairée et visent à renforcer la capacité du Conseil de l'Europe à répondre aux défis les plus importants en matière d'ADI. Les consultations tenues avec les principales parties prenantes confirment très nettement que le comité directeur axe ses travaux sur des questions pertinentes. L'approche intergouvernementale, fondée sur le consensus international, qui constitue la valeur ajoutée du CDADI, est très appréciée.

112. Toutefois, il semblerait que certaines parties prenantes ne comprennent pas très bien la stratégie adoptée par le comité directeur, ni le champ couvert par ses activités. En outre, l'utilité de ses produits pourrait être renforcée en faisant en sorte que ces derniers répondent mieux aux besoins des États membres au niveau interne, et la communication et la portée des activités pourraient être améliorées. Ainsi, ce jeune comité directeur pourrait encore ajuster sa stratégie pour améliorer le suivi des progrès accomplis et l'établissement de rapports, adapter ses produits et améliorer la portée de ses activités et sa communication, ce qui lui permettrait de gagner en efficacité et de renforcer son impact.

Annexes

Lien vers les annexes (Volume II) (en anglais uniquement) :
https://rm.coe.int/eva-adi-evaluationreportappendices/1680af2df0

L'évaluation faisant l'objet du présent rapport se concentre sur la manière dont le Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion (CDADI) pilote les travaux intergouvernementaux relatifs aux domaines relevant de son mandat et encourage les États membres à élaborer des réponses politiques communes, ainsi qu'à analyser la mise en œuvre des activités du Conseil de l'Europe sur ces questions. Le CDADI regroupe en son sein les activités menées par l'Organisation en matière d'ADI, ce qui permet de garantir la pertinence et la cohérence des travaux, mais aussi leur continuité, les activités en cours intégrant de nombreux éléments d'anciennes activités. La valeur ajoutée du CDADI résulte de l'association entre la dimension intergouvernementale, d'une part, et l'intersectionnalité et l'approche fondée sur les droits humains qui caractérisent ses travaux, d'autre part. Toutefois, il semblerait que certaines parties prenantes ne comprennent pas très bien la stratégie adoptée par le Comité directeur, ni le champ couvert par ses activités. En outre, l'utilité de ses produits pourrait être renforcée en faisant en sorte que ces derniers répondent mieux aux besoins des États membres au niveau interne, et la communication et la portée des activités pourraient être améliorées. Ainsi, le jeune comité directeur qu'est le CDADI pourrait encore ajuster sa stratégie pour améliorer le suivi des progrès accomplis et l'établissement de rapports, adapter ses produits et améliorer la portée de ses activités et sa communication, ce qui lui permettrait de gagner en efficacité et de renforcer son impact.

PREMS 090824

FRA

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits humains du continent. Il comprend 46 États membres, dont l'ensemble des membres de l'Union européenne. Tous les États membres du Conseil de l'Europe ont signé la Convention européenne des droits de l'homme, un traité visant à protéger les droits humains, la démocratie et l'État de droit. La Cour européenne des droits de l'homme contrôle la mise en œuvre de la Convention dans les États membres.

COUNCIL OF EUROPE

CONSEIL DE L'EUROPE