

Aller de l'avant : pistes pour accroître l'influence de l'ECRI



Nils Muižnieks

25
1994 - 2019

European Commission
against Racism and Intolerance

ECRI

Commission européenne
contre le racisme et l'intolérance

70
1949 . 2019

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Aller de l'avant : pistes pour accroître l'influence de l'ECRI

Nils Muižnieks

Conseil de l'Europe

Les vues exprimées dans cet ouvrage sont de la responsabilité de (des) (l')auteur(s) et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

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 Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

Couverture et mise en page :
Service de la production des documents et des publications (SPDP), Conseil de l'Europe
Photo: Shutterstock

Cette publication n'a pas fait l'objet d'une relecture typographique et grammaticale de l'Unité éditoriale du SPDP.

© Conseil de l'Europe, septembre 2019
Imprimé dans les ateliers du Conseil de l'Europe

Table des matières

INTRODUCTION ET CONTEXTE	5
L'ECRI, L'ATTENTION DES MÉDIAS ET LA COMMUNICATION	7
L'ECRI ET LES ACTIVITÉS DE LA SOCIÉTÉ CIVILE	11
L'ECRI ET SES RPG	15
PERSPECTIVES : SENSIBILISER LES TITULAIRES DE DROITS	17

Introduction et contexte

1. En 25 ans d'histoire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), ses travaux n'ont jamais revêtu autant d'importance qu'à l'heure actuelle. L'omniprésence du discours de haine sur Internet et dans le monde numérique en général, la gravité et la fréquence des crimes de haine en Europe, la levée progressive des tabous concernant l'expression d'intolérance dans le discours politique, la persistance de la discrimination, tout cela montre la nécessité continue d'une voix experte ancrée dans des principes, comme celle de l'ECRI. Alors qu'un certain nombre d'instances auparavant spécialisées au niveau régional et national ont intégré leur lutte pour l'égalité à un combat plus large en faveur des droits de l'homme, l'ECRI a conservé son objectif clair, tout en s'adaptant aux manifestations perpétuellement changeantes de racisme et d'intolérance en Europe. En fin de compte, l'une des principales valeurs ajoutées de l'ECRI réside peut-être dans le fait qu'elle ait maintenu l'impératif de la lutte contre le racisme et l'intolérance dans l'agenda européen.

2. Au cours de ces dix dernières années, l'ECRI a réussi à s'adapter à un environnement très fluctuant. Elle a intégré les thèmes de l'homophobie et de la transphobie dans le monitoring par pays, répondant ainsi à un besoin social pressant et comblant une importante lacune dans l'architecture du Conseil de l'Europe. L'ECRI a intensifié son dialogue avec les États membres en instaurant la procédure de suivi intermédiaire. Parallèlement, elle a entrepris de s'impliquer dans les situations propres à chaque pays entre deux cycles de monitoring en adoptant des déclarations spéciales. Pour que ses premiers travaux thématiques conservent toute leur pertinence, l'ECRI a révisé plusieurs recommandations de politique générale et les a mises à jour afin qu'elles tiennent compte des récentes évolutions. Elle a intensifié sa coopération avec d'autres mécanismes de monitoring, en particulier avec le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales. Enfin, les standards et les conclusions par pays de l'ECRI exercent une influence de plus en plus grande sur la jurisprudence internationale, en particulier sur celle de la Cour européenne des droits de l'homme.

3. Alors que l'ECRI célèbre son 25^e anniversaire, elle fait face un contexte toujours plus difficile. Il convient donc de réfléchir non seulement à ce qui a le mieux fonctionné et pourquoi, mais aussi aux façons de maintenir voire même d'accroître son influence à l'avenir. Les considérations et recommandations ci-après, qui visent à accroître l'influence de l'ECRI, proviennent de l'analyse par l'auteur des documents de l'ECRI, de précédentes études extérieures, de l'évaluation de l'ECRI par la Direction de l'audit interne en 2012 ainsi que l'étude d'impact établi en vue du 25^e anniversaire de l'ECRI. Toutefois, l'analyse repose aussi sur l'expérience de l'auteur comme membre de l'ECRI de 2005 à 2012, président de l'ECRI de 2010 à 2012 et Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe de 2012 à 2018.

4. Les pistes mises en évidence ci-après doivent être envisagées comme des suggestions plutôt que comme des solutions définitives et exhaustives. L'auteur a tenté de proposer des pistes réalistes pour accroître l'efficacité de l'ECRI, mais certaines propositions peuvent nécessiter des ressources humaines et budgétaires supplémentaires. Toutefois, l'auteur pense que l'ECRI devrait envisager l'avenir en faisant preuve d'ambition, étudier tous les moyens possibles d'accroître son influence et évaluer la possibilité de réaliser certaines initiatives au moyen de contributions volontaires.

5. L'analyse ci-après n'examinera pas la critique longtemps adressée à l'ECRI concernant la longueur de ses rapports et le nombre trop élevé de recommandations vagues. L'examen des rapports publiés en 2018 montre qu'il ne s'agit plus d'un motif sérieux de préoccupation, les rapports étant plus concis et les recommandations moins nombreuses et plus précises. Le corps des analyses comprend de 13 (Saint-Marin) à 25 pages environ (Suède, Espagne), tandis que le nombre de recommandations varie de 12 (Liechtenstein) à 22 (République de Moldova). Ceci est parfaitement raisonnable et l'ECRI peut se féliciter de ces progrès.

6. Dans la perspective de son 25^e anniversaire, l'ECRI a commandé une étude d'impact centrée sur les mesures prises par les autorités nationales dans plusieurs domaines : mise en œuvre des recommandations de suivi intermédiaire, modifications de la législation nationale, création d'organismes de promotion de l'égalité, couverture médiatique, ainsi que sur les références à l'ECRI faites par la Cour européenne des droits de l'homme et par les autres organismes internationaux pertinents. L'étude¹ reconnaît la difficulté d'établir le lien de cause à effet entre les travaux de l'ECRI et les évolutions dans ces domaines et n'examine pas en détail les mécanismes et les modalités au travers desquels l'ECRI peut exercer une influence.

7. L'analyse ci-après vise à compléter l'étude d'impact et prend pour point de départ une conclusion importante de l'évaluation menée par la Direction de l'audit interne et de l'évaluation du Conseil de l'Europe en 2012. D'après une enquête menée auprès des parties prenantes de l'ECRI au cours de cette même année, les personnes interrogées ont indiqué que, selon eux, les deux facteurs les plus propices à la mise en œuvre des rapports de l'ECRI sont **l'attention des médias** et les **activités de la société civile**². L'étude extérieure publiée en 2009 souligne de même que les relations avec la société civile sont « fondamentales pour accroître l'influence de l'ECRI »³.

8. L'analyse commencera par une évaluation préliminaire des travaux de l'ECRI et des pistes à explorer dans ces deux domaines. Elle abordera ensuite les moyens d'accroître l'impact des recommandations de politique générale de l'ECRI, pour finir sur les défis à venir. L'un des domaines méritant une analyse plus approfondie concerne les moyens d'accroître l'influence de l'ECRI sur la Cour européenne des droits de l'homme, les organes conventionnels des Nations Unies et les autres institutions régionales et internationales pertinentes.

1. Timothy Jacob-Owen, 25^e anniversaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance : impact dans le domaine de l'égalité, Strasbourg, ECRI, août 2019, pp. 7 et suiv.

2. Direction de l'audit interne et de l'évaluation, Conseil de l'Europe, Rapport final, Évaluation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), Évaluation (2012) 5, 16 avril 2012, p. 17.

3. Lanna Hollo, The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI) – Its first 15 years (Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2009), p. 192.

L'ECRI, l'attention des médias et la communication

9. L'auteur est pleinement d'accord avec l'importance accordée à l'attention des médias en général, et aux activités de communication en particulier. La communication est un moyen essentiel d'atteindre une série d'objectifs interconnectés : réaffirmer son soutien aux droits de l'homme (notamment à l'égalité et à la non-discrimination), influencer les leaders du changement et sensibiliser les titulaires de droits⁴. On peut dire que l'ECRI poursuit son dialogue constructif avec les autorités par le biais des médias à la fois directement (à travers des rapports, des communiqués de presse et des interviews qui sont relayés par les médias et transmis aux autorités) et indirectement (quand d'autres acteurs se fondent sur l'analyse et les recommandations de l'ECRI et que c'est relayée dans les médias).

10. Ces dernières années, certains facteurs ont contribué à accroître la difficulté de communiquer efficacement dans le domaine des droits de l'homme en général: des attaques contre les droits de l'homme et une vision déformée de ces droits; le déclin des principaux médias en raison de la crise économique et le développement des médias sur internet; la fragmentation de l'espace médiatique en « caisses de résonance » parallèles; les atteintes à l'indépendance et au pluralisme des médias de service public, et la multiplication des tentatives de manipulation du public –notamment orchestrées par l'État– par le biais de la propagande, de trolls, de micro-ciblage politique, etc.

11. Plusieurs éléments ont contribué à accroître significativement la difficulté de communiquer efficacement un message antiraciste, dont: l'augmentation des attaques contre le discours « politiquement correct » et contre la prétendue existence de sujets « tabous » relatifs aux minorités et aux migrants; l'intersection des craintes liées aux migrations, à l'Islam et au terrorisme; la prolifération du discours de haine sur internet; le rôle des algorithmes des réseaux sociaux dans la facilitation de la radicalisation; le développement d'une narration sur les « majorités menacées », et la montée en puissance de forces politiques populistes ayant une philosophie anti-pluraliste.

4. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, « How to Better Communicate Common Values, Fundamental Rights and Freedoms », Rapport de réunion d'experts à haut niveau, Vienne, 31 mai – 1^{er} juin 2017, p. 3, disponible à l'adresse <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/how-better-communicate-common-values-fundamental-rights-and-freedoms-meeting-report>.

12. Il semble y avoir un consensus général sur le fait que les rapports pays de l'ECRI bénéficient d'une bonne couverture médiatique lors de leur publication et/ou après l'organisation de tables rondes nationales. Cette affirmation est corroborée par l'étude d'impact qui contient des données montrant que la couverture médiatique des travaux de l'ECRI a fortement augmenté entre 2003 et 2018⁵.

13. Toutefois, le long cycle de travail de l'ECRI pays par pays – dans le cadre duquel les visites de pays n'ont lieu qu'une fois tous les cinq ans – crée une difficulté fondamentale : **comment l'ECRI peut-elle prendre part aux débats politiques nationaux sur les questions qui relèvent de son mandat entre les visites de pays ?**

14. En examinant les moyens d'accroître les relations de l'ECRI avec les médias en général, et les pistes pour participer plus activement aux débats politiques nationaux en particulier, il convient de garder à l'esprit une caractéristique spécifique de l'ECRI : l'ECRI est une instance collective dont le secrétariat est assuré par des agents du Conseil de l'Europe et dont les membres sont des experts issus de chacun des 47 États membres. Le principal porte-parole de cette instance collective est son président qui doit, si nécessaire, recevoir une formation appropriée en communication de la part du Conseil de l'Europe et un soutien actif de la part du secrétariat et des membres.

15. La participation active de l'ECRI aux débats nationaux entre les cycles de monitoring implique une évolution du rôle des membres nationaux. Du fait de sa taille réduite, le secrétariat est incapable de suivre les débats nationaux dans les 47 États membres. Par conséquent, il appartient aux membres nationaux de le faire et d'informer le secrétariat et le président des récentes évolutions dans leur pays ainsi que des possibilités de communiquer ou de s'impliquer autrement dans le débat national. Cette responsabilité devrait dès le départ être précisée clairement aux membres nationaux.

16. Plusieurs possibilités d'accroître les relations de l'ECRI avec les médias peuvent être examinées, autour des thèmes suivants : relations *ad hoc* avec les médias au niveau national, relations *ad hoc* avec les médias au niveau européen, relations avec les médias autour des recommandations et conclusions intermédiaires, relations avec les médias autour du rapport annuel et relations avec les médias autour des déclarations spéciales.

17. **Les relations *ad hoc* avec les médias au niveau national** auraient pour but d'inclure l'ECRI dans les débats nationaux sur les questions relevant de son mandat en temps utile, c'est-à-dire lorsque sont débattues les modifications législatives ou politiques pertinentes, lorsque surviennent des incidents particulièrement graves de discours ou d'infractions inspirés par la haine auquel le gouvernement apporte une réponse insatisfaisante, lorsqu'une RPG est particulièrement d'actualité dans le débat politique, etc. De telles relations *ad hoc* avec les médias au niveau national pourraient revêtir différentes formes, notamment une tribune ou une interview du président de l'ECRI rappelant l'analyse et les recommandations de l'ECRI, une tribune commune du président de l'ECRI et du responsable de l'organisme national de promotion de l'égalité rappelant l'analyse et les recommandations de l'ECRI, ou, en cas de convergence des priorités, une tribune commune du président de l'ECRI

5. Jacob-Owen, 25^e anniversaire de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance, p. 20.

et du président du Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales.

18. De telles relations ad hoc avec les médias pourraient uniquement avoir lieu dans les circonstances suivantes : le membre national devrait signaler l'opportunité d'une communication au secrétariat et au président et le secrétariat devrait allouer les ressources, notamment humaines, pour préparer les communications pertinentes. Une autre option envisageable serait le président ou le bureau délègue explicitement la fonction de communication à un membre national assisté et/ou guidé par le secrétariat. Dans ce cas, il faudrait que le membre national soit prêt à s'associer très étroitement et publiquement avec la position de l'ECRI.

19. **Les relations ad hoc avec les médias au niveau européen ou international** peuvent compléter les relations au niveau national, car, parfois, les médias nationaux ne sont pas réceptifs aux messages axés sur les droits de l'homme et/ou les élites nationales peuvent accorder plus d'attention aux médias européens ou internationaux et à leur influence sur la réputation du pays. L'objectif peut consister ici à publier une tribune du président, assisté par le secrétariat, dans *l'International New York Times*, *Politico*, *The Huffington Post*, *Open Democracy*, et dans des organes de presse similaires ou d'accéder à la BBC, Radio Free Europe/Radio Liberty ou à des organes de presse similaires.

20. Outre l'adoption de déclarations communes annuelles avec les partenaires du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe/, et l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, l'ECRI pourrait envisager de publier des tribunes communes associant son président et le président de l'une des organisations partenaires de l'ECRI sur une base *ad hoc*.

21. Si le site internet de l'ECRI semble être apprécié par ses parties prenantes, sa présence sur les réseaux sociaux est très faible. Le seul média social utilisé par l'ECRI est Twitter, mais, au moment de la rédaction du présent rapport, le compte n'avait attiré qu'environ 640 abonnés, depuis son lancement en novembre 2017. À titre de comparaison, notons que l'Agence des droits fondamentaux utilise non seulement Twitter (où elle totalise plus de 45 000 abonnés), mais aussi Facebook, LinkedIn, et YouTube. Le BIDDH a quant à lui un compte Twitter (totalisant plus de 13 000 abonnés), ainsi que des comptes Facebook et LinkedIn. **Toute stratégie de développement des relations de l'ECRI avec les médias doit inclure le développement de sa présence sur les réseaux sociaux en général et sur Twitter en particulier et en priorité.**

22. L'expérience personnelle de l'auteur en matière de développement des relations sur les réseaux sociaux en tant que Commissaire aux droits de l'homme montre qu'ils ne remplacent pas, mais complètent les relations avec les médias « traditionnels ». L'un des bénéfices essentiels des médias sociaux est la rapidité avec laquelle on peut réagir à la situation sur le terrain. On peut développer une présence sur les réseaux sociaux en coopérant avec des partenaires intergouvernementaux, avec d'autres instances du Conseil de l'Europe et avec le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité (Equinet), le Réseau européen des institutions nationales de protection des droits de l'homme (REINDH), les réseaux d'ONG (comme le Réseau

européen contre le racisme ou ENAR), etc. En son sein, l'ECRI dispose de 47 membres nationaux qui peuvent aider le secrétariat à retweeter les informations, à alimenter un fil Twitter, etc. **L'ECRI devrait envisager d'organiser, à destination de ses membres, un séminaire de sensibilisation à l'importance croissante des médias sociaux dans le travail de communication et aux moyens concrets** d'accroître leurs compétences individuelles à cet égard.

23. Un autre moyen pour l'ECRI de s'inscrire dans les débats nationaux pourrait être de communiquer davantage autour des **recommandations et conclusions inter-médiatiques**. Outre la publication de ces recommandations et conclusions sur son site internet, l'ECRI peut envisager un moyen de communication supplémentaire consistant à adresser une lettre aux autorités reconnaissant les progrès et/ou exhortant leur mise en œuvre. Cette lettre pourrait ensuite être publiée avec la réponse des autorités. En tant que Commissaire aux droits de l'homme, l'auteur a pu constater que les lettres constituaient généralement un outil de communication efficace. De plus, sur une problématique précise (les expulsions de Roms), l'auteur a adressé simultanément la même lettre à sept gouvernements nationaux différents, montrant la dimension européenne du problème et attirant une forte attention des médias.

24. **Les relations avec les médias autour de l'adoption du rapport annuel** semblent jusqu'à présent avoir été relativement concluantes. Cependant, le défi consiste à faire en sorte que le rapport annuel suscite l'intérêt des publics nationaux qui peuvent ne pas être particulièrement intéressés par les tendances au niveau européen. En conséquence, une approche possible peut être de cibler un ou plusieurs pays dans lesquels un phénomène analysé dans le rapport annuel (par exemple la violence inspirée par la haine, la rhétorique anti-migrants, etc.) peut être considéré comme étant particulièrement important, d'après un précédent rapport pays. La communication pourrait alors mettre en lumière la spécificité nationale tout en indiquant que le phénomène constitue également un problème à l'échelle européenne. Là encore, le membre national devrait signaler au président et au secrétariat la pertinence particulière du rapport annuel au regard du contexte national et l'aider à élaborer l'intervention adéquate.

25. Un outil de communication supplémentaire à la disposition de l'ECRI est **l'adoption d'une déclaration spéciale** sur une situation nationale (ou régionale) relevant de son mandat. Ce type de déclaration a été adopté de façon assez irrégulière : une en 2006, une en 2008, une en 2009, une en 2010, trois en 2012, une en 2014, une en 2015, et deux en 2016. L'ECRI a adopté des lignes directrices internes sur les déclarations spéciales en décembre 2012, et il semblerait que l'adoption d'éventuelles déclarations soit régulièrement examinée, mais que le processus soit lent, alors que d'autres acteurs peuvent réagir plus rapidement. Toutefois, les défis croissants que soulève la lutte contre le racisme en Europe suggèrent que des déclarations plus régulières peuvent être justifiées et que les efforts pour émettre des déclarations en temps utile peuvent valoir la peine. Dans le travail de communication, on peut tirer profit du fait que ces déclarations soient rares et par conséquent, méritent une attention particulière. À nouveau, le rôle du membre national est ici capital dans la mesure où il/elle est le/a mieux placé/e pour analyser la situation nationale et renseigner le président et le secrétariat sur la nécessité d'une déclaration spéciale et sur la teneur qu'elle devrait avoir.

L'ECRI et les activités de la société civile

26. Le deuxième domaine que les parties prenantes interrogées dans le cadre de l'évaluation de 2012 ont jugé important pour la mise en œuvre des rapports de l'ECRI concerne **les activités de la société civile**. Sur ce point, le principal document de référence est le « Programme d'action de l'ECRI sur les relations avec la société civile » adopté le 20 mars 2002. Il semble que ce document rédigé il y a plus de 17 ans nécessite une révision urgente.

27. Le Programme d'action évoque plusieurs activités et domaines de travail prioritaires dont chacun mérite une brève analyse. Le premier concerne « **l'organisation de sessions d'information dans les États membres** », ce qui correspond en substance à l'organisation de tables rondes dans les États membres. À côté de la participation des membres ou du président de l'ECRI à divers événements, les tables rondes constituent l'élément essentiel utilisé dans les rapports annuels pour illustrer le respect par l'ECRI de cet axe statutaire important.

28. L'étude extérieure publiée en 2004 indique que l'un des principaux avantages des tables rondes nationales est d'avoir « renforcé l'influence des rapports par pays », mais aussi d'avoir constitué « pour les gouvernements et les ONG un lieu approprié où se rencontrer sur un pied d'égalité »⁶. D'après l'étude extérieure publiée en 2009, l'organisation de tables rondes « systématiques » serait « utile pour accroître l'influence de l'ECRI » et il serait même utile d'organiser des « tables rondes intermédiaires »⁷. Au vu des ressources humaines et des contraintes financières actuelles, cette piste est loin d'être réaliste.

29. Toutefois, ces dernières années, le nombre de tables rondes organisées a baissé pour diverses raisons, notamment liées aux changements politiques inattendus dans les pays où ces tables rondes avaient été prévus, ainsi qu'à des contraintes budgétaires et humaines. Alors qu'en 2014 et en 2015, il y a eu trois tables rondes par an, en 2016, il y en a eu deux et, en 2017 et en 2018, seulement une.

30. L'auteur est fermement convaincu que l'objectif de trois tables rondes par an est tout à fait réaliste pour l'organisation, même avec des ressources limitées. Il s'agit de la principale façon pour l'ECRI d'associer la société civile, et de la plus publique ; par conséquent, ce domaine doit être considéré comme prioritaire. C'est également un domaine dans lequel l'ECRI peut trouver des possibilités d'attirer des contributions volontaires.

6. Mark Kelly, ECRI 10 years of combating racism : A review of the work of the European Commission against Racism and Intolerance (Éditions du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 2004), p. 138.

7. Hollo, The European Commission against Racism and Intolerance, p. 192.

31. Les discussions avec le bureau indiquent une certaine insatisfaction quant à l'actuel mécanisme de tables rondes, dont la préparation requiert un travail considérable mais ne débouche pas toujours sur la participation des hauts représentants du gouvernement ni sur une couverture médiatique importante. Une piste d'amélioration possible serait d'inviter les représentants des gouvernements, mais de favoriser en priorité la coopération avec les organismes de promotion de l'égalité et les ONG qui pourraient être mieux placés pour identifier la solution optimale dans le contexte national. L'une des pistes méritant une attention particulière est l'implication davantage systématique des représentants de la jeunesse à la fois dans l'organisation et dans la réalisation des tables rondes. Au vu de la décision d'inclure l'éducation parmi les domaines prioritaires visés par le sixième cycle de monitoring, une participation accrue de la jeunesse semble extrêmement souhaitable. Une autre possibilité consiste à associer une table ronde sur la situation du pays à une discussion sur une nouvelle ou particulièrement pertinente RPG.

32. Un autre « domaine de travail prioritaire » évoqué dans le programme d'action est la « coopération avec les ONG » au travers « **d'échanges d'informations, de rencontres et d'auditions** ». D'après les connaissances dont dispose l'auteur concernant les méthodes de travail de l'ECRI, les « échanges d'informations » sont constants au niveau opérationnel entre le secrétariat de l'ECRI et les ONG. Dans son travail pays par pays, le secrétariat de l'ECRI contacte les ONG avant les visites, et les délégations nationales rencontrent régulièrement les ONG. Toutefois, outre la participation *ad hoc* à des séminaires et à des conférences, les derniers rapports annuels ne mentionnent aucune autre « rencontre ou audition ».

33. L'ECRI pourrait envisager d'étendre la portée de ses échanges avec la société civile. Une piste pour atteindre cet objectif serait d'organiser des réunions régionales ou thématiques avec les ONG. Il y a plusieurs options peu coûteuses dans ce domaine : inviter certains représentants d'ONG aux séminaires annuels avec les organismes de promotion de l'égalité, organiser un événement conjoint pour les ONG en coopération avec le Comité consultatif de la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, organiser un événement en marge du Forum mondial pour la démocratie, ou organiser un événement qui coïncide avec un événement organisé par la Conférence des ONG.

34. Un autre « domaine de travail prioritaire » évoqué dans le programme d'activités est le « **développement d'une stratégie de communication** ». Les pistes pour accroître l'efficacité de l'ECRI dans ses relations avec les médias et en matière de communication ayant été étudiées ci-dessus, l'auteur se limitera ici à mentionner une piste qui pourrait compléter les initiatives susmentionnées. Compte tenu du défi croissant que représente la communication d'un message antiraciste et du récent travail de grande qualité effectué par Equinet dans ce domaine⁸, l'ECRI pourrait envisager de consacrer un séminaire des organismes de promotion de l'égalité à cette question pour donner suite à celui tenu en 2009. Un partenaire extérieur possible peut être l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne qui a alloué

8. Equinet et PIRC, Framing Equality : Communication Handbook for Equality Bodies, 2017, disponible à l'adresse http://www.equineteurope.org/IMG/pdf/framing_equality_-_equinet_pirc.pdf.

des ressources considérables à la réflexion sur la communication dans le domaine des droits de l'homme.

35. Un autre « domaine de travail prioritaire » évoqué dans le programme d'activités concerne les « **activités d'information en direction des instances politiques du Conseil de l'Europe** ». Sur ce point, les derniers rapports annuels indiquent que l'ECRI a été relativement active, en participant à des événements organisés par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) et par le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe (Congrès), et en invitant des représentants de ces organismes à ses réunions plénières. Si les délégations de l'ECRI rencontrent souvent les parlementaires et les pouvoirs locaux et régionaux lors des visites de pays, l'ECRI pourrait envisager de standardiser les rencontres avec les délégations nationales de l'APCE et du Congrès pour toute visite de pays.

36. L'ECRI peut aussi envisager de prendre contact avec le secrétariat du Comité des Ministres pour exprimer son souhait de participer aux discussions thématiques du Comité liées aux questions qui relèvent de son mandat et de signaler au secrétariat du Comité des Ministres son souhait de coopérer avec les présidences à venir.

37. La dernière activité évoquée dans le cadre du programme d'activités concerne les « **contacts avec le secteur Jeunesse** ». Les derniers rapports annuels ne font mention d'aucune activité précise à cet égard. Les jeunes ont été des acteurs essentiels des campagnes « tous différents, tous égaux », notamment avec la récente campagne contre le discours de haine. En 2016, une nouvelle unité « Non au discours de haine et coopération » a été créée au sein du service du Conseil de l'Europe dont l'ECRI fait partie. Comme indiqué plus haut, le travail de monitoring à venir dans le domaine de l'éducation ouvre la possibilité de faire davantage participer les jeunes. L'ECRI peut également envisager d'examiner avec l'unité « non au discours de haine » les possibilités d'intensifier ses contacts avec le secteur jeunesse, en particulier au vu des tendances sociales récentes.

38. On a longtemps cru que les jeunes étaient plus tolérants que les personnes plus âgées et que les personnes plus éduquées étaient plus tolérantes que celles qui l'étaient moins. Toutefois, c'est probablement parmi les jeunes qu'on trouve le plus d'auteurs et de victimes d'infractions inspirées par la haine, mais aussi le plus d'auteurs et de propagateurs de discours de haine en ligne. De plus, des recherches récentes indiquent que les jeunes sont peut-être plus tolérants à l'égard de la diversité raciale et des personnes LGBTI, mais deviennent de plus en plus intolérants vis-à-vis des immigrants⁹.

9. Jan G. Janamaat, Avril Keating, « Are today's youth more tolerant ? Trends in tolerance among young people in Britain, » *Ethnicities*, 8 août 2017, disponible à l'adresse http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1468796817723682#_i17.

L'ECRI et ses RPG

39. D'après l'évaluation de 2012, les recommandations de politique générale (RPG) de l'ECRI étaient moins connues que ses rapports en raison de l'intérêt naturel des publics nationaux pour les informations qui concernent directement leur pays et du fait de la barrière linguistique¹⁰, puisqu'à l'époque, peu de RPG étaient disponibles dans d'autres langues que l'anglais et le français. Ces dernières années, l'ECRI a fourni d'importants efforts pour promouvoir ses RPG en consultant systématiquement les acteurs essentiels sur le contenu, en actualisant certaines RPG, en les traduisant et en publiant des versions abrégées. Il convient à présent de promouvoir ces versions abrégées en communiquant dans un langage simple adapté au public cible concerné.

40. L'appropriation des documents par Equinet semble particulièrement importante, les organismes nationaux de promotion de l'égalité étant le parfait intermédiaire pour diffuser et traduire les RPG et pour démontrer leur pertinence dans le contexte national. Par conséquent, **une consultation précoce et systématique avec Equinet** sur les futures RPG serait souhaitable.

41. Dans la mesure où les travaux de l'ECRI en général et les RPG en particulier s'adressent aussi aux universitaires, l'une des façons de promouvoir les RPG peut être de les **envoyer régulièrement à des revues académiques** traitant de questions qui relèvent du mandat de l'ECRI (psychologie, psychologie sociale, droit, sciences politiques, sociologie, droits de l'Homme, etc.). Les revues peuvent non seulement publier des comptes rendus des RPG, mais aussi, dans l'idéal, des numéros thématiques spéciaux liés au sujet des RPG. Étant donné les liens de nombreux membres de l'ECRI avec les universités, les possibilités à cet égard semblent nombreuses.

42. La disponibilité de traductions et de versions abrégées des RPG devrait faciliter leur **utilisation ciblée lors des visites de pays**. L'ECRI peut envisager, à l'occasion d'une de ses visites dans un pays, d'organiser un séminaire national sur une RPG en partenariat avec un organisme de promotion de l'égalité. On pourrait aussi, comme évoqué ci-avant, consacrer une partie d'une table ronde nationale à l'examen d'une RPG. En toute hypothèse, l'équipe en charge au niveau national peut, à l'occasion des visites, distribuer à ses interlocuteurs des copies des RPG qui revêtent une importance particulière pour le contexte national.

10. Direction de l'audit interne et de l'évaluation, p. 23.

Perspectives : sensibiliser les titulaires de droits

43. L'ECRI et ses partenaires intergouvernementaux ont fourni d'importants efforts en vue de promouvoir l'adoption de lois et de politiques pour lutter contre la discrimination, les discours de haine et les crimes de haine, tout en plaidant pour la création et le renforcement d'organismes nationaux de promotion de l'égalité en mesure de faire appliquer la législation et les politiques. Les progrès sont indéniables, mais les résultats des enquêtes récemment publiées par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne¹¹ donnent sérieusement à réfléchir. Bien que les résultats proviennent des États membres de l'Union, ils semblent plus largement applicables au continent européen.

44. L'enquête MIDIS II indique qu'en général, les victimes de discrimination signalent très rarement ces incidents : seuls 12 % l'ont fait en 2017- contre 18 % en 2008 ; et s'adressent encore plus rarement aux organismes de promotion de l'égalité, dans 4 % des cas seulement. 62 % des personnes interrogées n'étaient en mesure d'identifier le nom d'aucun organisme de promotion de l'égalité dans leur pays, et 71 % ne connaissaient aucune organisation d'aide fonctionnant dans leur pays¹². Seules 13 personnes interrogées sur 8709 victimes de harcèlement inspiré par la haine avaient signalé l'incident à un organisme de promotion de l'égalité, à une institution de protection des droits de l'homme ou au médiateur¹³.

45. Pour que le dispositif national de lutte contre les discriminations et les crimes de haines soit véritablement efficace, la législation pertinente doit être facile d'accès et applicable dans la pratique, il faut qu'il y ait des organismes de promotion de l'égalité avec suffisamment de moyens et des organisations d'aide avec assez de pouvoirs pour aider les victimes, et les victimes de racisme doivent connaître les voies de recours et avoir une confiance suffisante dans les organismes de promotion de l'égalité et dans le système judiciaire pour s'adresser à eux.

11. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Second European Union Minorities and Discrimination Survey, EU-MIDIS II, Vienne, décembre 2017, disponible à l'adresse <http://fra.europa.eu/en/publication/2017/eumidis-ii-main-results>.

12. Ibid., p. 15.

13. Ibid., p. 17.

46. Cela donne à penser que l'ECRI doit continuer d'œuvrer en faveur de l'adoption ou l'amélioration de législations et de politiques adéquates ainsi que pour la création ou au renforcement d'organismes de promotion de l'égalité. En outre, **il est absolument nécessaire d'informer davantage l'opinion publique de l'existence de lois condamnant la discrimination et les crimes de haine, d'organisations d'aide aux victimes de racisme et d'organismes nationaux de promotion de l'égalité.** Sans une sensibilisation accrue des victimes, il sera difficile de marquer de véritables progrès sur le terrain, car les lois resteront lettre morte et les ONG et les organismes de promotion de l'égalité n'atteindront pas leurs principaux bénéficiaires potentiels et ne seront pas en mesure de les aider.

47. Il est à noter que le faible niveau de sensibilisation du public n'est pas partagé par tous les pays visés par l'enquête. Celle-ci a révélé, parmi les victimes de discrimination, des niveaux de connaissance des organisations d'aide globalement plus élevés en Suède, aux Pays-Bas et en France. Concernant les organismes de promotion de l'égalité, plus de la moitié des personnes interrogées connaissait l'existence de tels organismes en Irlande, au Danemark et au Royaume-Uni¹⁴. On pourrait donc beaucoup apprendre de l'expérience des ONG et des organismes de promotion de l'égalité dans ces pays en matière d'élaboration de stratégies de sensibilisation. À cet égard, l'ECRI peut envisager de relancer son travail en faveur de l'échange de bonnes pratiques.

48. La sensibilisation à la législation condamnant toute discrimination et aux recours ouverts aux victimes des discours et crimes de haine représentera sans doute un défi colossal dans les années à venir. Les problèmes à surmonter incluent notamment : le sous-financement systématique des organismes nationaux de promotion de l'égalité ; les attaques populistes lancées à l'encontre des principes d'égalité, de non-discrimination, les crimes de haine ainsi que la défense populiste des prétendues « majorités menacées » ; la détérioration constante d'un environnement médiatique favorable à la protection des droits de l'Homme ; l'espace d'expression restreint de la société civile dans beaucoup d'États membres, etc. Tous ces éléments concourent à rendre encore plus difficile, pour l'ECRI et pour les organismes partageant les mêmes objectifs, la tâche de maintenir leur influence actuelle, sans parler de l'accroître.

49. Dans un tel contexte, il est essentiel que l'ECRI sache clairement qui sont ses principaux « clients ». Si l'un des aspects de la plus-value de l'ECRI est son accès aux gouvernements et son dialogue avec ces derniers, ainsi que l'interaction avec les agents nationaux de liaison, l'auteur estime que l'ECRI doit en particulier chercher à être utile aux organismes nationaux de promotion de l'égalité et aux ONG travaillant dans le domaine de la lutte contre le racisme et l'intolérance. Ces deux catégories d'acteurs sont confrontées au même problème : l'écrasante majorité des victimes de racisme ne les connaissent pas et ne font pas appel à elles. Par conséquent, l'une des principales mesures à prendre est de mener une consultation plus approfondie avec ces deux catégories de partenaires, notamment sur la façon dont l'ECRI peut les aider à mieux informer les victimes de racisme.

50. Les consultations avec les organismes de promotion de l'égalité semblent particulièrement importantes. À mesure que l'ECRI développe ses méthodes de travail

14. Ibid., pp. 50-52.

en vue de s'impliquer plus activement dans les débats nationaux entre les cycles de monitoring, elle peut devenir un allié précieux pour les organismes de promotion de l'égalité lorsque ceux-ci sont soumis à des pressions politiques ou budgétaires par ceux qui œuvrent contre les principes d'égalité, et lorsqu'ils plaident pour des changements législatifs ou politiques. Les organismes de promotion de l'égalité doivent devenir de véritables partenaires pour l'ECRI, complétant le rôle des membres nationaux dans le signalement au secrétariat et au président des interventions requises et de la forme qu'elles doivent revêtir. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent aussi devenir des partenaires essentiels aux fins de revitaliser les tables rondes nationales et de développer et promouvoir les RPG. L'ECRI comme les organismes de promotion de l'égalité devront encore améliorer leur communication pour conserver leur pertinence et leur efficacité dans les années à venir. Au vu des tendances actuelles, leurs travaux et leur voix seront alors plus que jamais nécessaires.

L'ECRI, organe de protection des droits de l'homme du Conseil de l'Europe, composé d'experts indépendants, est spécialisée dans les questions de lutte contre le racisme, la discrimination (au motif de la « race », l'origine ethnique/nationale, la couleur, la nationalité, la religion, la langue, l'orientation sexuelle et l'identité de genre), la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance ; elle élabore des rapports et adresse des recommandations aux États membres.

www.coe.int

Le Conseil de l'Europe est la principale organisation de défense des droits de l'homme du continent. Il comprend 47 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 de l'homme, 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.

