



**OFFICE OF THE COMMISSIONER  
FOR HUMAN RIGHTS**

---

**BUREAU DU COMMISSAIRE  
AUX DROITS DE L'HOMME**



**COUNCIL OF EUROPE    CONSEIL DE L'EUROPE**

Strasbourg, le 11 février 2004

CommDH(2004)7  
Original : anglais

**AVIS  
DU COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME,  
ALVARO GIL-ROBLES,**

**sur la création d'une institution nationale  
de lutte contre la discrimination en Pologne**

## Introduction

1. Au cours de sa visite en Pologne en novembre 2002, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a accordé une très grande attention aux questions de discrimination fondée sur la race ou le sexe, à l'occasion de rencontres avec des autorités nationales et avec des représentants de la société civile. Le rapport qu'il a rédigé par la suite sur la situation des droits de l'homme en Pologne mettait en évidence un certain nombre de domaines dans lesquels des améliorations étaient souhaitables sur le plan législatif et institutionnel.

2. Parmi les principaux points soulevés, se trouvait la nécessité de disposer d'une législation en faveur de l'égalité entre les sexes et de renforcer le cadre institutionnel pour lutter contre la discrimination fondée sur la race et le sexe. Un projet de loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes est actuellement examiné par le parlement, mais les progrès concernant la création d'institutions efficaces de lutte contre la discrimination sont assez lents. Or la date limite de transposition de la directive européenne 2000/43, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (31 décembre 2003) est dépassée. La date limite de transposition de la directive 2002/73, relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes, qui prévoit la création d'un organe de prévention de la discrimination entre les sexes, a été fixée au 19 juillet 2005.

3. L'élaboration de propositions dans ces domaines a été confiée au Plénipotentiaire du gouvernement pour l'égalité entre les femmes et les hommes. Il a présenté l'an dernier un certain nombre de propositions, qui n'ont pas encore été approuvées par le comité compétent du Conseil des ministres, ce qui retarde la préparation d'un projet de législation dans ce domaine.

4. Les propositions les plus récentes à l'intention du Conseil des ministres n'étant qu'au stade de projets, l'intention dans le présent document n'est pas de les analyser de façon détaillée. Il s'agit plutôt de souligner avant tout l'importance de la mise en place rapide d'un cadre institutionnel, depuis longtemps nécessaire, et à mettre en évidence un certain nombre de grandes idées, concernant en particulier l'indépendance de tout organe établi, qui, aux yeux du Commissaire, méritent une attention particulière.

5. Le Commissaire soumet le présent avis conformément aux articles 5 (1) et 8 (1) de la Résolution (99) 50 du Comité des Ministres sur le Commissaire aux droits de l'homme. L'article 5(1) stipule : « Le ou la Commissaire peut intervenir sur la base de toute information pertinente au regard de ses fonctions. Cela inclut notamment les informations que lui adressent des gouvernements, des parlements nationaux, des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires, des particuliers ou des organisations. » Aux termes de l'article 8(1) « Le ou la Commissaire peut émettre des recommandations, avis et rapports. » L'article 3(d) prévoit que le ou la Commissaire « favorise l'action des médiateurs nationaux ou autres institutions similaires lorsqu'il en existe. »

## **I. Création d'une institution nationale autonome unique de lutte contre la discrimination**

6. Des propositions antérieures prévoyaient la création d'organes distincts pour la promotion de l'égalité entre les sexes et entre les races, mais il semblerait que le gouvernement polonais s'oriente aujourd'hui vers une institution unique, compétente pour toutes les formes de discrimination, et donc celles fondées notamment sur le sexe, la race, le handicap, l'âge, les convictions religieuses et l'orientation sexuelle. Cette formule présente de fait - outre les considérations financières - de nombreux avantages. Ainsi, les compétences nécessaires dans différents domaines de la lutte contre la discrimination sont souvent semblables. Par ailleurs, une institution unique est susceptible de bénéficier d'une stratégie mieux définie, d'une meilleure visibilité et d'une plus grande influence. Une institution unique permet également d'éviter les problèmes liés au chevauchement des compétences. Il est toutefois important de bien délimiter les différents domaines de lutte contre la discrimination et les responsabilités, afin d'éviter que certains groupes aient l'impression de bénéficier moins que d'autres de la promotion et de la protection de leurs droits.

7. Il convient également de tenir compte des compétences des structures existantes dans le domaine des droits de l'homme et des besoins particuliers dans le pays. En effet, les fonctions d'un organe de lutte contre la discrimination peuvent soit être remplies par un organe spécialisé créé à cet effet, soit être ajoutées au mandat d'une institution nationale existante dotée de compétences générales dans le domaine des droits de l'homme.

8. En Pologne, la seule institution de ce type qui pourrait assumer ces fonctions est le médiateur national, ou commissaire aux droits de l'homme. Il ne serait cependant pas judicieux d'ajouter nombre de fonctions habituelles des organes de lutte contre la discrimination au mandat du médiateur polonais. En effet, l'assistance juridique, la médiation pour les litiges dans le secteur privé, la conception de programmes de formation, pour ne citer que quelques exemples, exigeraient des modifications profondes du mandat du médiateur, qui risqueraient de fragiliser le rôle premier de cette institution, sans apporter d'avantages supplémentaires.

9. Une institution distincte semble donc être la solution la plus appropriée. Il conviendra néanmoins de veiller, lors de l'élaboration du statut d'une institution de lutte contre la discrimination, à éviter d'éventuels conflits d'intérêts occasionnés par le chevauchement des compétences.

## **II. Compétences d'une institution de lutte contre la discrimination**

10. Les directives européennes 2000/43 relative à l'égalité sans distinction de race ou d'origine ethnique, et 2002/73 relative à l'égalité entre hommes et femmes, prévoient que les gouvernements dotent des institutions nationales de lutte contre la discrimination des compétences suivantes au minimum : aide indépendante aux victimes d'une discrimination, études indépendantes, rapports indépendants et recommandations sur les questions liées aux discriminations. Les recommandations de politique générale n°2 et 7 de l'ECRI suggèrent de confier en outre aux institutions nationales spécialisées les fonctions suivantes : sensibiliser le public et les organismes publics de formation aux questions de discrimination ; suivre le contenu et les effets de la législation et des politiques nationales existantes et envisagées, à la

CommDH(2004)7

lumière des normes internationales pertinentes ; conseiller les autorités publiques à tous les niveaux en matière de discrimination ; recevoir des plaintes concernant des cas allégués de discrimination et en rechercher le règlement, soit par une conciliation à l'amiable, soit par des décisions juridiquement contraignantes.

11. Le Commissaire se félicite que le gouvernement polonais ait fait part de sa volonté de prévoir toutes les fonctions supplémentaires, et d'ailleurs essentielles, recommandées par l'ECRI, à l'exception des pouvoirs quasi judiciaires.

### **III. Indépendance d'une institution nationale de lutte contre la discrimination**

12. Les directives européennes prévoient que les organes créés pour combattre la discrimination soient chargés de mener des études et des enquêtes indépendantes, et de fournir une assistance juridique indépendante. Elles permettent en outre l'intégration de ces organes au sein de structures nationales existantes dans le domaine des droits de l'homme, mais n'exigent pas explicitement - sans toutefois exclure cette possibilité - la création d'institutions dont l'indépendance serait garantie par la loi. Il convient de noter cependant que les critères d'indépendance des trois activités prévues par les directives impliquent, au minimum, l'existence de structures et de garanties propres à assurer une telle indépendance. Les recommandations de politique générale n°2 et 7 de l'ECRI encouragent en revanche de manière explicite l'institution d'organes spécialisés indépendants pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale au niveau national.

13. Le Commissaire a perçu lors de ses entretiens avec les autorités polonaises des réticences qui persistent pour créer une institution indépendante du gouvernement sur le plan de sa structure et de son statut. D'autres solutions ont été proposées récemment : la création d'un organe unique, distinct, au sein du dispositif administratif et décisionnel du gouvernement, sous l'autorité d'une personne nommée par le Premier ministre, ayant rang de Secrétaire d'Etat, et siégeant au Conseil des ministres ; ou la création au sein d'un ministère existant d'un service chargé de remplir les fonctions énumérées plus haut.

14. Il est évident que cette deuxième proposition ne répond pas aux attentes concernant l'institution envisagée. Mais il est difficile d'imaginer comment *un quelconque* organe intégré à la structure gouvernementale, et donc dépourvu de l'indépendance nécessaire, pourrait mener à bien les fonctions essentielles d'une institution de lutte contre la discrimination. C'est d'ailleurs la leçon que l'on peut tirer de l'expérience de plusieurs pays ayant adopté ce modèle.

15. Le suivi indépendant des politiques publiques et des pratiques des institutions de l'Etat, les avis concernant les projets de loi, la médiation, l'assistance juridique, les programmes de sensibilisation et le rôle de point de contact pour les organisations de la société civiles concernées, risquent d'être moins efficaces s'ils sont confiés à un organe du gouvernement plutôt qu'à une institution véritablement indépendante.

16. L'une des fonctions les plus importantes des institutions de lutte contre la discrimination est celle de surveillance par les citoyens. Or l'absence d'indépendance formelle d'un organe gouvernemental ne peut que susciter des questions quant à l'indépendance de ses rapports sur les politiques du gouvernement et les pratiques de l'administration, même si ce suivi est confié à des sources extérieures. Cette difficulté est d'autant plus évidente si la personne responsable

de l'organe spécialisé est nommée par le Premier ministre et membre du gouvernement. On peut douter de la volonté et de la capacité d'un tel organe d'examiner véritablement les politiques et les pratiques des autres ministères. En outre, le fait que la durée du mandat du responsable de cette institution soit tributaire à la fois de la politique interne au gouvernement et du résultat des élections parlementaires risque de menacer la continuité nécessaire au bon exercice des fonctions d'un tel poste.

17. Ce manque de continuité et de crédibilité aux yeux du public pourrait nuire aux relations avec les ONG et les organisations de la société civile concernées, dont le soutien est pourtant un aspect essentiel du mandat de l'institution spécialisée. Un organe trop lié au gouvernement risquerait donc de se trouver en porte-à-faux ; il serait perçu par le gouvernement comme un obstacle, et par la société civile comme une ébauche peu efficace.

18. La médiation menée sous l'égide d'une structure gouvernementale pose également plusieurs problèmes. Comment un organe gouvernemental - même s'il n'est pas habilité à prendre des décisions contraignantes - pourrait-il exercer une véritable médiation dans des différends où des structures publiques sont parties ? Cet organe serait obligé d'arbitrer dans des affaires où l'une des parties est soumise à l'autorité du gouvernement dont il dépend lui-même. Il est peu probable qu'aucune méthode - même élaborée - visant à garantir l'indépendance des médiateurs puisse alors dissiper les soupçons de conflits d'intérêts. L'objectif même de la médiation serait donc mis à mal dès le départ. Il est tout aussi difficile d'imaginer une médiation efficace dans le secteur privé, où le défendeur hésiterait probablement à impliquer des structures gouvernementales dans le type de dialogue nécessaire à une conciliation à l'amiable. Enfin, le bon déroulement d'une procédure de médiation comprend des obligations de divulgation d'informations par les parties en présence, qu'il serait difficile d'appliquer à un organe du gouvernement.

19. La médiation est un exemple de service qu'une institution de lutte contre la discrimination est censée fournir aux particuliers. L'assistance juridique en est un autre, de même que les programmes généraux de sensibilisation. Ces services dépendent de la confiance que les citoyens ordinaires placent dans une telle institution. Or en l'incluant dans le dispositif gouvernemental, on risquerait de nuire à sa crédibilité.

#### **IV. Coexistence d'institutions gouvernementales et indépendantes**

20. Les institutions efficaces de lutte contre la discrimination jouent deux rôles essentiels. D'une part, elles offrent comme nous l'avons vu des services très utiles aux citoyens et aux organisations. D'autre part, elles sont une source indépendante d'expertise et de conseil sur les politiques publiques et les pratiques administratives, et peuvent à ce titre formuler des recommandations et examiner des projets de loi. Ce deuxième rôle exige naturellement des contacts étroits et des rapports de confiance entre les institutions de lutte contre la discrimination et les gouvernements. Il est néanmoins à craindre que cette proximité nécessaire avec le gouvernement n'incite à incorporer ce deuxième rôle dans les fonctions du gouvernement, puis à faire de même avec le premier. Cette approche serait contraire aux objectifs que de telles institutions sont censées poursuivre.

CommDH(2004)7

21. Il est vrai qu'il est nécessaire de disposer au niveau gouvernemental d'une structure capable de faire remonter les problèmes de discrimination pour les intégrer au processus décisionnel, et en même temps de coordonner et superviser au niveau des différents ministères. Une telle structure de coordination peut facilement être créée au sein d'un ministère donné, par exemple celui du Travail et des Affaires sociales, ou au niveau interministériel.

22. Il est cependant possible, et même souhaitable, de disposer de deux structures distinctes, l'une gouvernementale pour remplir les fonctions définies plus haut, l'autre indépendante, pour exercer des fonctions plus large de surveillance et d'offre de services. L'institution indépendante apporterait son expertise et servirait d'interface entre les administrations nationales, la société civile et les citoyens. Elle s'efforcerait bien entendu d'entretenir des relations de travail efficaces avec le gouvernement et l'administration, en particulier par le biais d'une coopération avec l'organe gouvernemental concerné.

23. Dans ce contexte, on pourrait naturellement objecter le coût d'une structure indépendante. En effet, la coexistence d'un organe gouvernemental de coordination et d'une institution indépendante peut sembler devoir entraîner des dépenses supplémentaires considérables. Toutefois, s'il est vrai qu'une institution indépendante requiert un financement à la hauteur des tâches qui lui sont confiées, il n'y a aucune raison de penser que les frais de personnel et de fonctionnement dépassent ceux d'une structure équivalente au sein du gouvernement. Une coopération efficace avec la société civile et d'autres institutions dans le domaine des droits de l'homme pourrait même réduire ces frais. Parallèlement, une structure de coordination au sein du gouvernement n'a nul besoin d'être importante pour être efficace ; elle pourrait facilement tirer parti des ressources administratives existantes.