

ORGANES NATIONAUX SPÉCIALISÉS : EXERCICE EFFECTIF DE LEUR FONCTION DE CONSEIL



Décembre 2016

Niall Crowley

**LES ORGANES NATIONAUX SPÉCIALISÉS :
EXERCICE EFFECTIF DE LEUR FONCTION
DE CONSEIL**

Par Niall Crowley

Les opinions exprimées dans cette étude sont de la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la ligne officielle du Conseil de l'Europe.

TABLE DES MATIERES

AVANT-PROPOS	5
PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION	7
1.1 <i>La fonction de conseil</i>	7
1.2 <i>Le présent document</i>	7
DEUXIÈME PARTIE : NORMES RELATIVES À LA FONCTION DE CONSEIL	8
2.1 <i>Introduction</i>	8
2.2. <i>Champ d'application</i>	8
2.3 <i>Ambition</i>	9
2.4 <i>Concrétisation</i>	9
2.5 <i>Résumé</i>	10
TROISIÈME PARTIE : CONTEXTE DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEIL	10
3.1 <i>Contextes difficiles</i>	10
3.2 <i>Complexité</i>	12
QUATRIÈME PARTIE : PREMIER DÉFI – DÉFINIR LES ÉVOLUTIONS RECHERCHÉES.....	13
4.1 <i>L'ambition de changement</i>	13
4.2 <i>Diagnostic</i>	14
CINQUIÈME PARTIE : DEUXIÈME DÉFI – DONNER UN POIDS AUX CONSEILS ET RECOMMANDATIONS	15
5.1 <i>Faire usage de ses pouvoirs</i>	15
5.2 <i>Aiguiller ses pouvoirs</i>	15
5.3 <i>Mobiliser ses pouvoirs</i>	16
SIXIÈME PARTIE : TROISIÈME DÉFI – DÉFINIR DES STRATÉGIES DE CHANGEMENT.....	17
6.1 <i>Nouer des partenariats pour le changement</i>	17
6.2 <i>Exercer des pressions</i>	21
6.3 <i>Promouvoir des valeurs</i>	23
SEPTIÈME PARTIE : OUTILS PRATIQUES	25
7.1 <i>Outils permettant d'influer sur le contenu de la législation et des politiques</i>	25
7.2 <i>Outils permettant d'influer sur les procédures et les pratiques des institutions</i>	27
7.3 <i>Outils permettant d'influer sur l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité</i>	30
7.4 <i>Organisation interne</i>	34
HUITIÈME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	34
8.1 <i>Conclusions</i>	34
8.2. <i>Recommandations</i>	35
BIBLIOGRAPHIE.....	37

AVANT-PROPOS

La fonction de conseil des organes nationaux spécialisés joue un rôle important dans la réalisation des objectifs de lutte contre la discrimination et de promotion de l'égalité et mérite indéniablement l'attention qui lui est accordée dans la présente étude.

Le présent document s'inscrit dans le prolongement d'un séminaire organisé par l'ECRI en mai 2016, durant lequel le rôle des organes nationaux spécialisés a été étudié en relation avec trois éléments distincts mais interdépendants de leur fonction de conseil, à savoir : la contribution à la définition du contenu de la législation et des politiques publiques, la détermination des procédures et des pratiques institutionnelles et la création d'une infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination.

Les organes nationaux spécialisés exercent souvent leur fonction de conseil dans les contextes les plus difficiles, créés par exemple par les crises économiques et sociales ou l'absence de culture démocratique. Des obstacles particuliers se dressent lorsque leurs ressources sont insuffisantes pour mener des interventions efficaces ou lorsque des forces politiques radicales qui ne reconnaissent pas l'égalité sont en plein essor.

Dans de tels contextes, des normes solides, actualisées et explicites sont nécessaires pour renforcer le statut des organes nationaux spécialisés et leur garantir des conditions adéquates pour s'acquitter de leurs fonctions efficacement, notamment leur fonction de conseil. L'établissement d'obligations positives dans la législation relative à l'égalité de traitement serait utile à cet égard. L'aide internationale et la coopération entre les organes nationaux spécialisés sont également essentielles dans des contextes aussi difficiles.

Dans ces situations, il est impératif que les organes nationaux spécialisés fassent preuve de persévérance et d'innovation dans l'exercice de leur fonction de conseil. Cette fonction leur impose d'être inventifs et de sortir du cadre de leurs affaires habituelles. Il s'agit notamment de conjuguer avec créativité leurs différentes fonctions en adoptant une approche « de la carotte et du bâton ». Pour cela, leurs activités doivent être axées non seulement sur la non-discrimination mais aussi sur la nécessité de réaliser effectivement l'égalité de tous les groupes visés par les motifs de discrimination énoncés dans la législation pertinente.

La Recommandation de politique générale (RPG) n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, publiée en 1997, énonçait déjà des normes fondamentales régissant le mandat et le fonctionnement de ces organes, notamment leur fonction de conseil.

Toutefois, l'ECRI estime que pour renforcer l'impact de cette fonction, il convient de la placer davantage au centre des préoccupations. Les conclusions et les recommandations de la présente étude seront donc précieuses pour la révision en cours de la RPG n° 2. Par ailleurs, l'ECRI continuera de mettre l'accent sur l'exercice de cette fonction, et sur la réceptivité à cette fonction, dans ses rapports sur les pays.

Le séminaire organisé par l'ECRI en mai 2016 a montré qu'il existe un ensemble de bonnes pratiques et d'approches créatives au niveau des organes nationaux spécialisés en ce qui concerne l'exercice de leur fonction de conseil. Ces pratiques peuvent servir d'inspiration et d'enseignement. La présente publication, fondée sur les réflexions du séminaire, se propose de prolonger utilement le débat, en maintenant le dialogue permanent engagé par l'ECRI avec les organes nationaux spécialisés et le soutien apporté à ces organes.

PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION

1.1 *La fonction de conseil*

La fonction de conseil des organes nationaux spécialisés¹ couvre un vaste champ d'intervention, englobant, dans le cadre de l'exécution du mandat que leur confère la législation sur l'égalité de traitement, leurs initiatives visant à :

- Influencer sur le contenu de la législation et des politiques publiques ;
- déterminer les procédures et les pratiques des institutions en leur qualité de décideurs politiques, d'employeurs et de prestataires de services ;
- créer une infrastructure institutionnelle générale qui englobe toute une diversité d'organisations œuvrant en faveur de l'égalité et de la non-discrimination.

Cette fonction est essentielle pour que ces organes réalisent pleinement leur potentiel. Elle est aussi importante que leur fonction de contrôle de l'application de la loi, qui, selon le type d'organe, consiste à entendre des affaires ou à assurer une médiation en la matière, ou à apporter une aide et des conseils juridiques aux requérants.

La fonction de conseil représente la transition d'une attitude réactive (à des événements) à une attitude proactive (pour favoriser des évolutions). C'est là où les aspirations de changement des organes nationaux spécialisés se concrétisent et où ces organes deviennent les institutions nécessaires, utiles pour le changement social, auxquelles les travaux de la Commission européenne font référence². Il s'agit donc du moment où les organes nationaux spécialisés endossent le rôle de chef de file et adoptent une perspective à plus long terme des évolutions qu'ils visent à favoriser.

1.2 *Le présent document*

Le présent document est un produit du séminaire de l'ECRI sur « Le rôle des organes nationaux spécialisés dans le conseil des autorités législative et exécutive et autres acteurs concernés ». Il vise à développer et à diffuser les réflexions tenues lors de ce séminaire.

Le document commence par examiner les normes que les organes nationaux spécialisés doivent respecter pour créer le cadre nécessaire à l'exercice de leur fonction de conseil. Il présente les contextes difficiles dans lesquels ces organes s'efforcent d'exercer cette fonction. Il poursuit en examinant les défis rencontrés par les organes nationaux spécialisés dans l'exercice de leur fonction de conseil, à savoir : définir les évolutions qu'ils souhaitent favoriser ; déterminer les moyens qu'ils peuvent déployer pour obtenir des résultats et identifier les stratégies à suivre pour exercer cette fonction. Enfin, le document examine les pratiques actuelles en la matière, avant de présenter quelques perspectives d'avenir.

¹ Autorités indépendantes expressément chargées de lutter contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme, l'intolérance et la discrimination fondés sur des motifs tels que l'origine ethnique, la couleur, la nationalité, la religion et la langue (discrimination raciale) au niveau national.

² Ammer et al. (2010), Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Commission européenne, Bruxelles.

DEUXIÈME PARTIE : NORMES RELATIVES À LA FONCTION DE CONSEIL

2.1 Introduction

Les organes nationaux spécialisés se préoccupent depuis longtemps des normes qui régissent les conditions nécessaires à leur indépendance et leur efficacité. Les normes européennes en la matière sont peu nombreuses, limitées dans leur portée, difficiles à appliquer et souvent caduques. Toutefois, elles sont précieuses et donnent quelques repères sur la fonction de conseil des organes nationaux spécialisés.

2.2. Champ d'application

La Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI définit un vaste champ d'application pour cette fonction de conseil, qui englobe les fonctions et responsabilités suivantes³ :

- « suivre le contenu et les effets de la législation et des actes administratifs pour ce qui est de leur pertinence par rapport à l'objectif de lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance et élaborer, le cas échéant, des propositions en vue de la modification éventuelle de la législation concernée » ;
- « conseiller les pouvoirs législatif et exécutif en vue d'améliorer la réglementation dans les domaines relevant de son mandat » ;
- « fournir des informations et des conseils aux institutions et organes concernés, y compris les institutions et organes étatiques » ;
- « émettre des avis sur les normes de pratique anti-discriminatoire dans des domaines spécifiques, normes pouvant soit avoir force de loi, soit être applicables sur base volontaire » ;
- « soutenir et encourager les activités des organisations ayant des objectifs similaires à ceux des organes spécialisés » ;
- « prendre en compte et le cas échéant refléter les préoccupations de ces organisations ».

Les directives de l'UE sur l'égalité de traitement fixent une norme minimum voulant que les organismes de promotion de l'égalité aient notamment pour compétence « de publier des rapports indépendants et de formuler des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations »⁴. La fonction de conseil a donc un champ d'application très vaste.

³ ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

⁴ Conseil de l'union européenne, Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services et Parlement européen et Conseil de l'union européenne, Directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), Bruxelles.

2.3 *Ambition*

L'avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe sur les structures nationales de promotion de l'égalité trace une ambition importante pour cette fonction de conseil en relation avec chacun des trois axes d'activité définis dans la norme de l'ECRI :

- le contenu de la législation et des politiques : les organes nationaux spécialisés peuvent accroître la portée et l'efficacité des politiques publiques en aidant les décideurs politiques à intégrer une dimension d'égalité dans tous les programmes et politiques ;
- les procédures et les pratiques des institutions : les organes nationaux spécialisés peuvent améliorer la performance globale des organisations, dans les secteurs public comme privé, en les aidant à être compétentes en matière de promotion de l'égalité, d'adaptation à la diversité et d'élimination de la discrimination ;
- l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité : les organes nationaux spécialisés peuvent assurer l'effet multiplicateur de leurs ressources en aidant d'autres organisations à promouvoir l'égalité et à lutter contre la discrimination⁵.

2.4 *Concrétisation*

Les directives de l'UE adoptent une perspective limitée concernant les outils que les organes nationaux spécialisés peuvent mobiliser pour exercer leur fonction de conseil. Elles mettent l'accent sur la publication de rapports et la formulation de recommandations⁶. La Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI va à peine plus loin en suggérant de mener des activités de suivi, de conseil et d'information⁷.

La Recommandation de politique générale n° 14 de l'ECRI instaure néanmoins un nouvel outil qui pourrait créer un nouveau contexte, plus porteur, pour l'exercice de cette fonction⁸. Elle recommande en effet aux Etats membres d'« adopter une législation obligeant les pouvoirs publics, dans l'exercice de leurs fonctions et notamment en matière d'emploi, à promouvoir l'égalité et à prévenir et éliminer le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement fondé sur les motifs énumérés », ce qui contraindrait les organismes publics à élaborer et à mettre en œuvre des « programmes pour l'égalité » conçus conjointement avec l'organe national spécialisé et appliqués par celui-ci. De même, la Recommandation invite les Etats membres à « adopter une législation obligeant tous les employeurs à promouvoir l'égalité et à prévenir et éliminer le racisme, la discrimination et le harcèlement raciaux au travail ».

⁵ Commissaire aux droits de l'homme (2011), Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

⁶ Conseil de l'union européenne, Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services et Parlement européen et Conseil de l'union européenne, Directive 2006/54/CE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), Bruxelles.

⁷ ECRI (1997), Recommandation de politique générale n° 2 sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

⁸ ECRI (2012), Recommandation de politique générale n° 14 sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

L'Avis du Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe suggère que les organes nationaux spécialisés ne doivent pas se contenter de fournir des conseils mais doivent veiller à l'application de ces conseils⁹. Dans le cadre de l'exercice de leur fonction de conseil, les organes nationaux spécialisés devraient également fournir des orientations et un soutien pratique pour la mise en œuvre de leurs conseils ou recommandations.

2.5 Résumé

Les normes établies dans ce domaine suggèrent que la fonction de conseil devrait :

- avoir un champ d'application large en ce qui concerne le contenu de la législation et des politiques, les procédures et les pratiques des institutions et la capacité des infrastructures institutionnelles générales de promotion de l'égalité et de la non-discrimination ;
- être ambitieuse en visant à étendre la portée et renforcer l'efficacité des politiques publiques, à améliorer la performance globale des organisations et à assurer l'effet multiplicateur des travaux des organes nationaux spécialisés ;
- consister à fournir, outre des conseils et des recommandations, des orientations pratiques et un soutien pour mettre en œuvre ces conseils et ces recommandations ;
- être renforcée par l'imposition d'obligations positives au secteur public et aux employeurs en vue de mettre en œuvre des programmes ou des plans en faveur de l'égalité.

TROISIÈME PARTIE : CONTEXTE DE L'EXERCICE DE LA FONCTION DE CONSEIL

3.1 Contextes difficiles

Les contextes dans lesquels les organes nationaux spécialisés s'acquittent de leur fonction de conseil varient. Dans certains cas, il existe une certaine réceptivité à l'égard de leurs conseils et de leurs recommandations et il est reconnu un certain statut aux organes nationaux spécialisés. Dans d'autres, cette réceptivité fait défaut du fait de crises économiques ou sociales ou de l'absence de culture démocratique. L'aide internationale visant à renforcer l'importance de cette activité joue un rôle notable dans ce cas.

Différents obstacles se posent dans des contextes négatifs :

Il peut y avoir un manque d'intérêt et d'engagement des responsables politiques, des gestionnaires, des employeurs et des prestataires de services à l'égard de l'égalité et de la non-discrimination. C'est encore pire quand l'opinion publique affiche un même manque d'intérêt. Les organes nationaux spécialisés doivent trouver des moyens de pression pour faire appliquer leurs conseils et leurs recommandations. En particulier, ils doivent mettre en place (et influencer sur) une infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité qui puisse servir de multiplicateur pour leurs activités et renforce leur fonction de conseil.

⁹ Commissaire aux droits de l'homme (2011), Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, Conseil de l'Europe, Strasbourg.

Obstacles : Rapport de l'ECRI sur la Slovaquie, cinquième cycle de monitoring, 2014 CRI(2014)37

Dans un rapport spécial présenté au parlement en août 2013, l'Ombudsman exprimait des inquiétudes quant au fait qu'il existait toujours des classes composées uniquement d'enfants roms dans les écoles slovaques, des cas de comportements inadaptés de la part de fonctionnaires de police et des expulsions d'habitants dans l'Est de la Slovaquie. Le rapport contenait également plusieurs recommandations adressées au parlement. Dans son rapport de monitoring, l'ECRI regrette que ce rapport n'ait pas donné lieu à un débat au parlement et se félicite du rôle plus volontariste joué par l'Ombudsman.

Il peut y avoir une hostilité à l'égard des organes nationaux spécialisés et de leur action, notamment des tentatives visant à restreindre leurs pouvoirs, à limiter leur indépendance ou à réduire leurs ressources. Il est difficile, pour les organes nationaux spécialisés, d'avoir accès à des instances législatives et politiques ou de créer des relations de travail avec le législateur et les décideurs politiques. Des normes européennes explicites et actualisées, assorties de sanctions applicables en cas de non-respect, sont nécessaires pour protéger les organes nationaux spécialisés dans ces situations.

Obstacles : Rapport de l'ECRI sur la République tchèque, cinquième cycle de monitoring, 2015 CRI(2015)35

Le Défenseur public des droits n'est pas chargé de suivre la législation ni de donner des conseils aux pouvoirs législatif et exécutif. L'ECRI le relève dans son rapport de monitoring et recommande aux autorités d'étendre les pouvoirs du Défenseur public des droits, en veillant à assurer la prise en compte effective de tous les éléments pertinents qui figurent dans les recommandations de politique générale n° 2 et n° 7 de l'ECRI.

Les décideurs politiques, les employeurs et les prestataires de services peuvent méconnaître les questions d'égalité et de non-discrimination et afficher un manque d'engagement à cet égard. Ce type d'obstacle culturel exige des organes nationaux spécialisés qu'ils promeuvent les valeurs de l'égalité et de la non-discrimination auprès de ces institutions et développent les compétences de celles-ci pour qu'elles puissent mettre ces valeurs en pratique.

Les décideurs politiques peuvent ne pas être convaincus du prestige, de l'autorité ou de l'expertise de l'organe national spécialisé. Ces organes ne sont pas consultés lors de l'élaboration des politiques ou des lois. Leurs recommandations ne sont pas jugées pertinentes. Les organes nationaux spécialisés doivent favoriser l'évolution des procédures de ces institutions. Ils doivent stimuler l'engagement en faveur de l'égalité et de la non-discrimination chez les décideurs politiques et développer les compétences de ces derniers dans ce domaine.

Obstacles : Rapport de l'ECRI sur la Roumanie, quatrième cycle de monitoring, 2014 CRI(2014)19

Le Conseil national pour la lutte contre la discrimination (CNLD) est chargé de veiller à ce que les lois ne portent pas atteinte à la législation antidiscrimination et peut être sollicité par le parlement pour donner son avis sur la conformité d'un projet de loi avec cette législation. En 2005, l'ECRI a recommandé que le Conseil soit consulté plus souvent par le parlement et que ses recommandations sur les lois en vigueur ainsi que ses avis sur des projets de loi soient obligatoirement pris en compte. En 2014, l'ECRI a recommandé que le Conseil soit habilité à émettre des avis sur tout projet de loi affectant des groupes relevant du mandat de l'ECRI, même sans demande spécifique du parlement, et qu'il use plus amplement de son pouvoir de veiller à ce que les lois n'enfreignent pas le principe de non-discrimination.

Les organes nationaux spécialisés manquent souvent des ressources humaines et financières nécessaires pour garantir l'efficacité de leur fonction de conseil. Des normes européennes explicites, actualisées et applicables peuvent favoriser le changement dans ces situations.

Les organes nationaux spécialisés soulignent l'importance de la persévérance pour exercer leur fonction de conseil dans ces contextes. Il importe d'instaurer une tradition de fourniture de conseils et de recommandations, même quand ceux-ci sont au départ ignorés. La position politique de l'organe national spécialisé devenant prévisible, il y a de plus en plus de chances qu'elle soit prise en compte dans les politiques et la législation, ainsi que dans les procédures et la pratique.

3.2 Complexité

La diversité des organes nationaux spécialisés, les récentes tendances à la fusion de ceux-ci avec les institutions nationales des droits de l'homme et la préservation de leur indépendance ajoutent un niveau de complexité supplémentaire à l'exercice de leur fonction de conseil.

Les organes nationaux spécialisés n'exercent pas tous les mêmes fonctions et l'exercice de leur fonction de conseil doit s'adapter à cette diversité. Trois types d'organes nationaux spécialisés peuvent être identifiés : les organes qui s'attachent principalement à promouvoir l'égalité (organes de type promotionnel)¹⁰, les organes dont le fonctionnement se rapproche de celui d'un tribunal pour l'égalité (organes de

¹⁰ Les organes de type promotionnel consacrent la majeure partie de leur temps et de leurs ressources au soutien aux bonnes pratiques, à la sensibilisation aux droits, au développement d'une base de connaissances sur l'égalité et à la fourniture d'une assistance et de conseils juridiques aux victimes de discrimination. Voir : Ammer et al. (2010), Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Commission européenne, Bruxelles.

type juridictionnel ou quasi judiciaire)¹¹ et les organes qui conjuguent les deux dimensions¹².

Les organismes fusionnés ont été jugés bien placés pour réunir les pouvoirs publics et les organisations de la société civile qui interviennent dans différents domaines relevant de leur mandat général et pour favoriser le développement d'une approche globale et coordonnée de la promotion de l'égalité et des droits de l'homme¹³. Toutefois, de nouveaux obstacles peuvent apparaître du fait des éventuelles lignes de clivage entre leurs objectifs en matière d'égalité et leurs objectifs en matière de droits de l'homme. En effet, l'importance de la définition de normes minimales en matière de droits de l'homme et la réalisation d'une égalité effective peuvent avoir du mal à coexister lors de la formulation de recommandations.

L'indépendance des organes nationaux spécialisés doit être gérée avec soin dans le cadre de l'exercice de leur fonction de conseil. Une relation durable doit être développée avec les détenteurs du pouvoir, sans toutefois compromettre l'indépendance de la fonction de contrôle de l'application de la loi des organes nationaux spécialisés ni donner le sentiment à l'opinion publique que cette indépendance serait réduite.

Les organes nationaux spécialisés devraient :

- être ouvertement critiques dans leur interaction avec les détenteurs du pouvoir ;
- viser ouvertement le changement ;
- séparer clairement leur fonction de conseil de leur fonction de contrôle.

Les stratégies qui associent l'organe national spécialisé au dialogue avec l'ensemble des parties prenantes concernées peuvent permettre d'éviter de donner l'impression à l'opinion publique qu'un petit nombre d'acteurs se serait approprié l'organe national spécialisé.

QUATRIÈME PARTIE : PREMIER DÉFI – DÉFINIR LES ÉVOLUTIONS RECHERCHÉES

4.1 L'ambition de changement

Les organes nationaux spécialisés doivent définir les évolutions qu'ils visent à favoriser en exerçant leur fonction de conseil et doivent donc adopter une approche de cette fonction consistant à :

- fixer et définir des objectifs ;
- s'appuyer sur ces objectifs pour déterminer le contenu des conseils et des recommandations.

¹¹ Les organes de type juridictionnel consacrent la majeure partie de leur temps et de leurs ressources à auditionner, examiner et juger les cas de discrimination qui leur sont rapportés. Voir : Ammer et al. (2010), Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Commission européenne, Bruxelles.

¹² Les organes qui conjuguent dimension promotionnelle et dimension quasi-judiciaire auditionnent, examinent et jugent des affaires de discrimination, tout en menant diverses activités de sensibilisation, de soutien aux bonnes pratiques et de recherche. Voir : Equinet (2014a), Les organismes de promotion de l'égalité au sein des architectures institutionnelles nationales de lutte contre les discriminations, Bruxelles.

¹³ Crowther N. & O'Conneide C. (2013), Bridging the Divide: Integrating the functions of national equality bodies and national human rights institutions in the European Union, UCL Faculty of Laws, Londres.

L'ambition de changement déterminera la qualité et l'impact de ces objectifs et, partant, la qualité et l'impact de leur fonction de conseil. Une ambition bien définie permettra aux organes nationaux spécialisés d'être anticipatifs et cohérents dans l'exercice de cette fonction. Une ambition élevée leur permettra d'être efficaces et d'avoir une influence. Deux niveaux d'ambition peuvent être identifiés :

- Combattre et éliminer la discrimination est une ambition évidente de la fonction de conseil des organes nationaux spécialisés. Elle reflète le souci de garantir l'équité de la législation et des politiques, ainsi que des procédures et des pratiques des institutions. Cette ambition d'égalité formelle est essentielle au mandat des organes nationaux spécialisés, mais limitée. Elle peut facilement coexister avec une inégalité persistante au niveau de certains groupes de la société. Les apparentes possibilités offertes par l'équité sont en effet mises à mal lorsqu'on examine les résultats inégaux pour certains groupes sociaux.
- La réalisation de l'égalité effective dans la pratique est une autre ambition que les organes nationaux spécialisés pourraient logiquement embrasser en relation avec leur fonction de conseil, étant donné que ce principe est consacré par la législation sur l'égalité de traitement. Cette ambition porte sur l'obtention de nouveaux résultats dans les domaines économique, politique, social et culturel pour les groupes victimes d'inégalité. Elle oriente très différemment le contenu des conseils et des recommandations par rapport à l'ambition d'égalité formelle.

À des fins d'efficacité et d'impact, les objectifs définis par les organes nationaux spécialisés pour leur fonction de conseil devraient être déterminés par l'ambition de promouvoir la réalisation de l'égalité effective dans la pratique. Les répercussions se traduisent par des résultats concrets pour les groupes sociaux en termes d'accès accru aux ressources, à l'influence, à un statut et au respect.

4.2 Diagnostic

L'approche axée sur le diagnostic est un autre moyen par lequel les organes nationaux spécialisés peuvent exercer leur fonction de conseil. Le diagnostic comporte les éléments suivants :

- des travaux de recherche, des enquêtes et des analyses des études disponibles ;
- les informations recueillies peuvent ensuite être examinées dans le cadre d'un dialogue avec les victimes d'inégalité ;
- les informations recueillies peuvent être mises à l'épreuve de l'expérience de l'organe national spécialisé dans le cadre de l'exécution de son mandat ;
- le savoir-faire de l'organe national spécialisé est ensuite mis à profit pour tirer des enseignements de cette base de connaissances et évaluer la législation, les politiques et la pratique et élaborer les conseils et les recommandations nécessaires.

La qualité des conseils prodigués ou des recommandations formulées dépend de la qualité de ce diagnostic. Un bon diagnostic permet de mettre en œuvre des solutions efficaces pour régler les problèmes identifiés. Un mauvais diagnostic conduit à des solutions qui ont un impact limité, voire nul, et qui diminuent l'autorité de l'organe national spécialisé.

L'approche axée sur le diagnostic est problématique si elle est suivie indépendamment des objectifs généraux de long terme visant à favoriser le changement. Elle favorise les solutions réactives et décousues, où la fonction de conseil prend la forme d'une

série de positions arbitraires adoptées par l'organe national spécialisé, plutôt qu'une stratégie de changement cohérente.

CINQUIÈME PARTIE : DEUXIÈME DÉFI – DONNER UN POIDS AUX CONSEILS ET RECOMMANDATIONS

5.1 *Faire usage de ses pouvoirs*

Le premier levier que les organes nationaux spécialisés peuvent utiliser pour exercer leur fonction de conseil consiste à utiliser les pouvoirs qu'ils possèdent déjà. Ces pouvoirs sont souvent liés aux obligations statutaires prévues dans la législation relative à l'égalité de traitement, imposant aux organisations du secteur public comme privé de faire preuve de volontarisme dans la promotion de l'égalité. Il s'agit notamment des obligations suivantes :

- les obligations générales imposées aux pouvoirs publics visant à tenir dûment compte des principes d'égalité dans l'exercice de leurs fonctions¹⁴ ;
- les obligations imposées aux organisations du secteur public et privé visant à élaborer des plans en faveur de l'égalité afin de promouvoir l'égalité dans leurs activités¹⁵ ;
- les obligations spécifiques imposées à ces organisations visant à prendre des mesures dans des domaines particuliers tels que l'égalité de salaire¹⁶.

Ces obligations légales créent un contexte favorable à la fourniture de conseils et la formulation de recommandations par les organes nationaux spécialisés. Dans les faits, leur fonction de conseil prend la forme d'une assistance à l'organisme public ou privé afin qu'il remplisse ses obligations légales, ce qui confère un poids important aux conseils et aux recommandations des organes spécialisés. Les obligations statutaires créent un contexte favorable à l'exercice de leur fonction de conseil par les organes nationaux spécialisés, étant donné que la législation leur confère souvent le pouvoir de définir des normes et d'apporter un soutien en matière d'exécution de ces obligations, ainsi que le pouvoir d'agir pour faire respecter ces obligations, malgré des sanctions souvent limitées.

5.2 *Aiguiller ses pouvoirs*

Le deuxième levier consiste à aiguiller les autres pouvoirs que les organes nationaux spécialisés possèdent vers la réalisation des objectifs de leur fonction de conseil.

Les organes nationaux spécialisés dont le fonctionnement se rapproche de celui d'un tribunal peuvent définir des paramètres pour les recommandations qu'ils formulent dans le cadre des affaires qu'ils examinent afin de veiller à ce que ces recommandations contribuent aux objectifs de leur fonction de conseil. En cas de faits de discrimination établis, les recommandations peuvent sortir du cas d'espèce pour demander une évolution au niveau :

- de la pratique des organisations, afin de prévenir toute discrimination future ;
- du contenu de la législation ou des politiques, afin de remédier aux causes de la discrimination.

¹⁴ Comme en Belgique, en Grande-Bretagne, en Irlande et en Irlande du Nord.

¹⁵ Comme en Finlande et en Suède.

¹⁶ Comme en Autriche, au Danemark et en France.

Les organes nationaux spécialisés qui s'attachent principalement à promouvoir l'égalité peuvent suivre une stratégie fondée sur les études de cas pour appuyer leur fonction de conseil :

- Les affaires stratégiques peuvent servir à mettre au jour les limites de la législation et des politiques et à contester les procédures et les pratiques des institutions ;
- Un nombre important d'affaires peut être défendu concernant un aspect particulier ou un domaine particulier dans lequel l'organe national spécialisé a déterminé qu'il fallait une évolution, ce qui permet d'attirer l'attention sur les problèmes existants et d'exercer une pression en faveur du changement qui dépasse le simple règlement de l'affaire en question.

Ces deux types d'organes nationaux spécialisés devraient compter en leur sein des experts juridiques de qualité. Cette expertise peut être déployée pour renforcer leur fonction de conseil, en s'appuyant sur des arguments juridiques pour étayer les conseils prodigués et les recommandations formulées.

5.3 Mobiliser ses pouvoirs

Les organes nationaux spécialisés disposent d'un troisième levier, à savoir la mobilisation de nouvelles formes de pouvoir pour promouvoir leur fonction de conseil. Ils doivent mener différents types d'activités pour donner une force d'encouragement et un caractère impérieux à leurs conseils ou leurs recommandations afin d'obtenir des résultats, notamment :

- La participation au débat public : les organes nationaux spécialisés présentent leurs recommandations et les motifs qui les sous-tendent *via* les grands médias, les médias sociaux et les manifestations publiques, ce qui permet de faire comprendre à l'opinion publique les évolutions qu'ils souhaitent favoriser et d'obtenir son soutien en la matière, qu'il s'agisse d'évolutions au niveau de la législation, des politiques, des procédures ou de la pratique. Ce soutien public donne naissance à une demande de changement.
- Le développement des relations institutionnelles : les organes nationaux spécialisés créent des structures formelles ou nouent un dialogue permanent avec les institutions, qu'elles soient publiques ou privées, auxquelles ils entendent prodiguer des conseils, ce qui permet de développer la confiance à leur égard et de mieux faire comprendre les évolutions souhaitées. Ce système favorise le changement en privilégiant l'échange de vues et la négociation plutôt que la revendication extérieure. Il permet aux organes nationaux spécialisés d'avoir une influence sur les points de vue et les valeurs de leurs interlocuteurs, le but étant de créer un contexte plus ouvert à leurs conseils et leurs recommandations.
- Développer et communiquer le savoir-faire : les organes nationaux spécialisés agissent avec autorité et en se fondant sur des faits. Leur « voix publique » adopte un ton qui reflète cette autorité et est reçue comme une voix officielle plutôt que partisane. L'effectif des organes nationaux spécialisés est recruté sur des critères de savoir-faire, de compétence et de connaissance. La recherche sert à développer une base de connaissances et à ouvrir l'accès à de nouvelles réflexions.
- Développer et diffuser les arguments en faveur du changement : les organes nationaux spécialisés sont en première ligne en ce qui concerne l'étude et la démonstration des avantages de l'égalité pour les entreprises, qui peuvent être importants pour convaincre les entreprises d'adopter des systèmes d'égalité et de diversité. Ils participent également, dans une moindre mesure, à l'étude et à la démonstration des avantages économiques de l'égalité, qui peuvent être

importants pour convaincre le législateur et les décideurs politiques. Parallèlement, les organes nationaux spécialisés doivent faire passer le message que la réalisation de l'égalité, l'adaptation à la diversité et l'élimination de la discrimination sont importantes, car de notre devoir.

- Solliciter l'aide internationale : les organes nationaux spécialisés se rapprochent des organisations internationales pour obtenir un soutien concernant leurs conseils et leurs recommandations. Les réseaux internationaux permettent de donner une visibilité à cette activité et d'exercer des pressions pour obtenir une réaction positive des autorités publiques en particulier.

SIXIÈME PARTIE : TROISIÈME DÉFI – DÉFINIR DES STRATÉGIES DE CHANGEMENT

6.1 *Nouer des partenariats pour le changement*

Le partenariat conçoit le changement comme le résultat d'une coopération fructueuse instaurée avec le législateur, les décideurs politiques, les employeurs et les prestataires de services. Le partenariat repose sur un dialogue permanent avec ces acteurs et ce dialogue doit concerner, dans la mesure où les ressources le permettent, tous les niveaux de gouvernement et les secteurs de la sphère privée et publique.

Le dialogue permanent et le partenariat se construisent au fil du temps et supposent :

- une analyse des « champions » probables, qu'il s'agisse de personnes ou d'organisations, dans le domaine concerné ;
- l'identification des points d'influence dont l'organe national spécialisé peut se servir ;
- une approche selon laquelle il est dans l'intérêt de chaque partenaire de participer au partenariat, car il bénéficie à tous.

Les partenariats qui prennent la forme de structures institutionnelles au sein desquelles le législateur, les décideurs politiques, les employeurs et les prestataires de services concernés peuvent coopérer peuvent offrir des possibilités particulières aux organes nationaux spécialisés pour :

- instaurer une confiance à l'égard de leur savoir-faire ;
- promouvoir une vision commune et la valorisation de l'égalité, de la diversité et de la non-discrimination ;
- déterminer, d'un commun accord, la nature et l'étendue des évolutions nécessaires et possibles ;
- offrir des supports éducatifs pour régler les conflits de compétence ou de culture entre les partenaires ;
- lancer des initiatives communes pour promouvoir l'égalité effective dans la pratique, où les acteurs concernés favorisent les évolutions convenues et l'organe national spécialisé apporte son aide en la matière.

Bonne pratique du Défenseur des droits en France¹⁷ : La gestion des relations avec le législateur.

Lorsqu'il a été créé en 2011, le Défenseur des droits a nommé un membre de son effectif pour gérer les relations avec le parlement. Cette nomination découle du rôle consultatif du Défenseur, tel qu'énoncé dans la législation, qui lui permet de formuler des recommandations concernant les modifications législatives et réglementaires, de mener des consultations avec le Premier ministre sur toute proposition législative relevant de son mandat, de répondre aux demandes du Premier ministre visant à contribuer à la définition d'une position française dans les négociations internationales dans les domaines de sa compétence et de soumettre un rapport annuel au Président de la République, au Président de l'Assemblée nationale et au Président du Sénat. Pour nommer le titulaire de ce poste, le Défenseur était guidé par la nécessité de renforcer le potentiel d'application de ses recommandations.

Le chargé des relations avec le parlement a pour principale tâche de surveiller le calendrier et les activités du parlement, notamment l'ordre du jour des assemblées, l'évolution des débats et l'avancée des travaux des commissions, des groupes de travail et des missions d'information. Cela permet de lancer des alertes en temps utile concernant la nécessité d'assister à des auditions, de répondre à des demandes d'avis ou d'offrir la possibilité de soumettre des modifications.

L'intéressé est également chargé d'organiser et de préparer toute manifestation liée au parlement, par exemple des auditions devant les commissions parlementaires et d'autres réunions de travail avec les députés. Cette activité est menée en collaboration avec les services compétents du Défenseur. Il ou elle répond aux demandes d'information émanant des députés et des services de l'Assemblée nationale. Il ou elle organise et prépare également toute réunion du Défenseur avec les députés et les élus pendant ses visites sur le terrain.

L'intéressé collabore avec l'unité de réforme du Défenseur afin de contribuer aux propositions de réforme législative. Il ou elle propose également toute action utile pour développer les relations entre le Défenseur et le parlement.

Le chargé des relations avec le parlement relève directement du Défenseur et fait partie de son cabinet. Il ou elle a accès aux avocats et aux autres membres de l'organisation chargés de questions examinées par le parlement. Le parlement lui a délivré une carte d'accès en qualité de « représentant d'intérêts/lobbyiste institutionnel ».

Pour recruter le titulaire de ce poste, des compétences particulières étaient recherchées, notamment l'expérience dans le domaine des relations parlementaires, la connaissance des rouages de l'administration et en particulier du fonctionnement du parlement, les qualités relationnelles et les compétences en matière de communication, la compréhension de l'actualité et la capacité à travailler sous pression, la maîtrise de l'expression orale et écrite et la connaissance de l'anglais.

¹⁷ Voir : www.defenseurdesdroits.fr

La reconnaissance croissante par le parlement de l'importance du Défenseur en sa qualité d'expert à même de favoriser des améliorations législatives sur des questions relatives aux droits fondamentaux atteste de l'influence du poste de chargé des relations parlementaires. Ce poste sera maintenu à l'avenir, car son existence est essentielle à l'exercice des fonctions de conseil du Défenseur.

Les partenariats présentent des risques, qui doivent être gérés, notamment :

- l'organe national spécialisé peut se complaire, du fait de son statut de partenaire, dans une relation privilégiée avec les détenteurs du pouvoir, qu'il s'agisse du législateur, des décideurs politiques, des employeurs ou des prestataires de services ;
- des progrès minimes peuvent être accomplis par rapport aux évolutions souhaitées, avec un abaissement de l'ambition de changement au plus petit dénominateur commun ;
- l'organe national spécialisé peut hésiter à user de ses pouvoirs de contrainte par crainte d'offenser ses partenaires ;
- l'opinion publique peut avoir l'impression que l'organe national spécialisé a perdu de son indépendance.

Le leadership au sein de l'organe national spécialisé est essentiel pour que ces relations soient maintenues et gérées d'une manière qui préserve l'indépendance de l'organe national spécialisé, affirme la position parfois difficile et critique de celui-ci et garantit un équilibre entre les fonctions de conseil et les fonctions de contrôle de l'application de la loi de l'organe national spécialisé.

Bonne pratique du Centre interfédéral pour l'égalité des chances (UNIA) en Belgique¹⁸ : Positionner l'organe national spécialisé comme un partenaire des collectivités locales.

Les collectivités locales de la Région flamande ont créé treize guichets de signalement anti-discrimination en vertu du Décret de 2008 portant le Cadre de la politique flamande de l'égalité des chances et de traitement. A l'époque, les guichets anti-discrimination fonctionnaient sous l'égide du Gouvernement flamand et de l'administration municipale où ils étaient implantés. Leur principale tâche consistait à traiter les plaintes en matière de discrimination au niveau local.

Depuis sa création en 2014, UNIA s'efforce de se positionner comme un partenaire des collectivités locales dans le cadre de l'accord de coopération conclu entre le Gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés. Les guichets de signalement font désormais partie intégrante de sa structure. Ils s'acquittent de quatre fonctions principales, dont l'une est axée sur la fonction de conseil, à savoir :

- fournir une assistance aux victimes de discrimination qui le signalent ;
- mener des campagnes de prévention de la discrimination et organiser des activités éducatives ;
- favoriser la création de réseaux locaux par la coopération avec d'autres acteurs locaux afin de mettre en place des initiatives à

¹⁸ Voir Centre interfédéral pour l'égalité des chances, www.unia.be

l'échelon local. Si ces initiatives varient en fonction du contexte local, l'emploi et le logement sont des aspects primordiaux ;

- exercer une fonction de conseil au niveau des politiques locales, en mettant à profit les connaissances tirées de ses études de cas et de ses études afin de prodiguer des conseils et de formuler des recommandations à l'intention des décideurs politiques locaux et de toute une variété d'autres organisations.

Un accord de coopération annuel officiel, relatif aux orientations à suivre par le point de contact local et au soutien à lui apporter, est signé avec chaque collectivité locale après approbation par le conseil municipal. Ces accords formulent notamment des objectifs communs et des engagements mutuels. Ils sont l'occasion pour UNIA d'exercer sa fonction de conseil – expressément citée dans l'accord – à l'échelon local. Cette fonction est plus développée dans certaines villes que dans d'autres. UNIA entend étendre la portée de cette activité à l'ensemble des villes.

UNIA met à disposition un membre de son personnel pour servir de point de contact ainsi qu'un budget pour financer les projets communs. La municipalité peut également apporter des fonds. UNIA informe le point de contact local de la législation antidiscrimination, des bonnes pratiques en matière d'égalité et de diversité et des questions politiques. Un rapport annuel conjoint sur l'égalité et la discrimination est élaboré.

Du fait de son positionnement local *via* ses points de contact, UNIA peut « capter » les signaux et transmettre les signalements plus facilement, répondre plus rapidement aux situations locales et évaluer plus rapidement les incidents, s'il y en a. Les points de contact locaux sont le truchement par lequel UNIA interprète des thèmes plus généraux ou des campagnes pour la ville ou la région en question.

Les décideurs politiques et partenaires locaux ont accès à tout un centre d'expertise grâce aux points de contact locaux. Les services d'UNIA sont de plus en plus sollicités, notamment pour des questions portant sur l'inclusion des personnes handicapées, la gestion des logements publics et la pratique relative aux symboles religieux dans l'éducation formelle. UNIA donne son avis sur le fonctionnement interne des collectivités locales, en mettant l'accent sur la gestion de la diversité par le personnel chargé de la gestion des ressources humaines, mais aussi sur le logement et d'autres services.

La ville de Gand est un exemple intéressant à cet égard. UNIA a collaboré avec l'administration municipale et l'université de Gand pour mener des expériences sur le terrain concernant le marché du logement afin de lutter contre la discrimination. UNIA a déployé son savoir-faire, ses conseils et son soutien de multiples manières pour trouver une solution aux problèmes identifiés. La ville de Gand souhaite insérer des clauses non discriminatoires dans ses appels d'offre et ses contrats fournisseurs. UNIA prodigue des conseils et apporte son savoir-faire en la matière.

Des partenariats dignes de ce nom s'imposent, outre l'accord de coopération, pour assurer l'impact de telles activités. Il faut un certain temps pour établir un partenariat avec des collectivités locales, créer des

réseaux locaux et développer la collaboration locale. Des obstacles peuvent se dresser en raison d'un contexte politique complexe ou de l'absence de volonté politique, ou encore de budget local nul. Il importe de développer la confiance. Il est également nécessaire de tenir compte des besoins locaux et de détecter les opportunités locales.

Les élections municipales se dérouleront en 2018. UNIA estime que c'est là l'occasion idéale d'élaborer des recommandations sur les politiques locales. Le Centre a entrepris de créer une « boîte à outils », un ensemble de recommandations politiques destinées aux collectivités locales, dans le but de favoriser l'incorporation de ces recommandations dans les programmes des partis et d'influencer les accords conclus par la majorité locale à l'issue des élections.

En Wallonie, les autorités fédérales ont créé des guichets de signalement, qui traitent des questions de discrimination, ainsi que de tout type de réclamation introduite par les citoyens. UNIA étend actuellement ses travaux dans la Région wallonne en suivant les lignes de l'action déjà menée en Région flamande en vertu de l'accord de coopération conclu entre le Gouvernement fédéral, les Régions et les Communautés.

6.2 Exercer des pressions

Vu sous cet angle, le changement s'entend comme le résultat d'une demande exprimée au législateur, aux décideurs politiques, aux employeurs ou aux prestataires de services. Il existe différentes formes de pression que les organes spécialisés nationaux peuvent exercer pour assurer l'effet de leur fonction de conseil :

- la pression par la contrainte ;
- la pression par le développement d'alliances et des réseaux ;
- la pression par le débat public ;
- la pression par l'exemple.

La pression par la contrainte consiste, pour les organes nationaux spécialisés, à aiguiller les pouvoirs dont ils disposent en vertu de la législation sur l'égalité de traitement pour appuyer et promouvoir leur fonction de conseil. Il s'agit notamment de veiller au respect des obligations statutaires, de défendre des affaires stratégiques, de traiter une masse critique d'affaires et de formuler des recommandations par affaires axées sur les objectifs définis pour leur fonction de conseil.

La pression par le développement d'alliances et de réseaux consiste, pour l'organe national spécialisé, à se rapprocher de l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité dans le cadre de l'exercice de sa fonction de conseil. Les relations avec les ONG peuvent amener tout un éventail d'organisations à exiger les mêmes évolutions que celles souhaitées par l'organe national spécialisé, ce qui peut amplifier et diversifier la voix pro-changement.

Les relations nouées par l'organe national spécialisé avec d'autres organes statutaires dont le mandat est lié aux questions d'égalité et de non-discrimination – institutions nationales des droits de l'homme et institutions du médiateur en particulier – peuvent être particulièrement utiles. Des synergies fortes peuvent être créées entre les fonctions de conseil de ces différents organismes, qui permettent d'accroître leur influence globale tout en maintenant leur contribution spécifique.

La pression par le débat public permet de rallier l'opinion publique à la position de l'organe national spécialisé en revenant sur des questions traitées dans les grands médias et les médias sociaux, ce qui favorise une compréhension commune des problématiques et des solutions les plus appropriées pour y remédier. Ce système renforce la revendication de changement et rend celui-ci plus facilement acceptable.

Bonne pratique de l'Avocat du peuple en Albanie¹⁹ : Adopter une approche proactive de la fonction de conseil.

Une approche proactive de la fonction de conseil de l'Avocat du peuple est née de la décision de celui-ci de se pencher, de sa propre initiative, sur le problème du déplacement des communautés rom/égyptienne. Cette décision a été prise à la suite d'une déclaration publique de la municipalité de Tirana sur les expulsions envisagées dans un camp rom, à Tirana.

L'approche adoptée consistait à établir une coopération étroite avec les organisations de la société civile, en déployant des efforts coordonnés, en définissant une stratégie commune, en échangeant des données sur la question et en suivant l'évolution de celle-ci sur le terrain. Le dialogue avec les médias était une autre composante essentielle, avec une communication permanente et une série de déclarations publiées conjointement avec les organisations de la société civile. L'interaction avec les organisations internationales a également joué un rôle essentiel.

Dans le cadre de cette approche, l'Avocat du peuple a exercé ses fonctions fondamentales : il a conduit une enquête administrative complète sur le cas d'espèce, notamment en relation avec les questions de propriété, il a formulé une recommandation à l'intention de la municipalité de Tirana, conformément aux normes et aux principes internationaux relatifs aux déplacements et aux expulsions forcées et à leur application dans le cas d'espèce, et il a présenté un rapport spécial au parlement albanais.

Cette approche proactive était motivée par plusieurs raisons. La situation des communautés rom et égyptienne était critique et l'approche adoptée par l'Avocat du peuple représentait le point culminant d'un effort important déployé depuis un certain temps dans tout le pays pour protéger ces communautés. Les questions précises soulevées par la municipalité de Tirana nécessitaient l'épuisement de divers instruments juridiques sous compétence de l'Avocat du peuple. Enfin, il importait d'établir une norme en relation avec la manière de régler les questions d'expulsion forcée par les pouvoirs publics et de promouvoir la nécessité d'adopter une loi en la matière.

L'expulsion forcée a eu lieu. Cela étant, l'intervention de l'Avocat du peuple a attiré l'attention des pouvoirs publics, des médias, de la société civile, de la communauté internationale et de l'opinion publique en général sur la question de la violation des normes internationales dans cette affaire. La municipalité de Tirana a depuis adopté une approche plus prudente en matière de déplacement des communautés rom/égyptienne.

¹⁹ Voir Avokati i Popullit (Avocat du peuple), www.avokatipopullit.gov.al

Les organisations de la société civile sont des alliées importantes de l'Avocat du peuple et jouent un rôle essentiel dans cette approche. Elles ont communiqué des informations sur les communautés rom/égyptienne et ont assuré les liens et la coordination avec celles-ci. La relation entre l'Avocat du peuple et la société civile a été institutionnalisée par la signature d'accords de coopération avec 130 ONG dans le domaine de la prévention, de la protection et de la promotion des droits de l'homme et un conseil consultatif (le Conseil pour la protection des droits de l'homme), constitué d'organisations de la société civile, a été créé.

L'Avocat du peuple a mis à profit cette approche proactive à plusieurs reprises depuis lors. Des résultats tangibles ont été obtenus, notamment un débat public sain et ouvert sur les problèmes existants, une attention accrue de l'opinion publique et de la sphère politique pour les personnes dans le besoin, une confiance accrue de l'opinion publique dans l'Avocat du peuple et la consolidation du statut indépendant de cette institution.

La pression par l'exemple s'appuie sur les « champions » de l'égalité et de la non-discrimination qui existent dans la plupart des secteurs. L'organe national spécialisé peut les aider à exercer une pression sur leurs pairs, dans leur secteur. Il faut identifier divers champions dans différents secteurs pour permettre cette pression par les pairs. La force de l'exemple peut également émaner de l'organe national spécialisé lui-même et de ses propres politiques et procédures internes.

L'exercice de pressions pour favoriser le changement comporte des risques :

- lorsque les pouvoirs de contrainte servent à exercer une pression, l'objectif de la fonction de conseil visant à réaliser l'égalité effective peut être absorbé par l'activité de contrôle de l'application de la loi, laquelle est généralement limitée à la non-discrimination et l'égalité formelle ;
- lorsque l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité est mise à profit pour exercer une pression, l'organe national spécialisé peut apparaître comme une organisation non gouvernementale de plus aux yeux de l'opinion publique. L'impression d'absence d'indépendance peut de nouveau entrer en jeu ;
- lorsque le débat public a pour but l'exercice de pressions, l'organe national spécialisé est souvent contraint de recourir aux journalistes, qui servent d'intermédiaires alors qu'ils ne comprennent pas nécessairement ni ne soutiennent la position/les objectifs de l'organe national spécialisé, voire peuvent y être hostiles, ce qui peut déformer le message de l'institution ;
- lorsque l'exercice de pressions passe par des « champions », les normes auxquelles les personnes et les organisations concernées se conforment peuvent être inférieures à celles de l'organe national spécialisé.

Un leadership fort et une bonne stratégie, ainsi qu'une activité de veille, peuvent gérer et éviter ces risques. L'essentiel, c'est d'avoir conscience qu'ils existent et d'y prêter garde.

6.3 Promouvoir des valeurs

Nous possédons tous un large éventail de valeurs, dont les valeurs de l'égalité, de la diversité et de la non-discrimination. Le problème, c'est que trop peu de personnes accordent la priorité à ces trois valeurs dans la réalité, notamment quand elles se trouvent en position d'influence. Faire évoluer les choses, c'est justement faire jouer ces valeurs et amener autrui à les considérer comme une priorité.

L'accent sur les valeurs conçoit le changement comme un produit de la motivation de certaines personnes et des priorités de certaines organisations. Les valeurs privilégiées par le législateur, les décideurs politiques, les employeurs et prestataires de services constituent des facteurs de motivation puissants pour leurs décisions et leurs choix. Les valeurs dominantes au sein d'une organisation déterminent les priorités que celle-ci poursuit et la manière dont elle mène ses activités. Or, ce mécanisme de changement, qui exige un haut niveau de créativité et d'innovation de la part de l'organe national spécialisé, est négligé.

Equinet a fait réaliser une étude sur cette approche qui reconnaît que les organes nationaux spécialisés peuvent activement contribuer à révéler le sens du respect et le souci d'autrui en nous²⁰. D'où l'importance des activités de communication de l'organe national spécialisé :

- la communication est essentielle pour faire jouer les valeurs de l'égalité, de la diversité et de la non-discrimination ;
- la participation au débat public peut amener l'opinion publique à privilégier ces valeurs ;
- le dialogue entre les acteurs concernés peut créer un leadership au sein des organisations qui privilégient ces valeurs.

La fonction de conseil des organes nationaux spécialisés consiste notamment à :

- faire jouer et invoquer ces valeurs d'égalité, de diversité et de non-discrimination au niveau des décideurs ;
- trouver des moyens de promouvoir l'institutionnalisation de ces valeurs dans les diverses organisations que les organes nationaux spécialisés entendent influencer²¹.

Le recours aux valeurs pour favoriser le changement comporte des risques :

- il s'agit d'un nouveau domaine, largement inconnu et souvent intangible. On recense quelques exemples récents d'activités dans ce domaine en Irlande, développées par The Values Lab²² et intégrées à un cours de formation de la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité destiné aux agents publics²³ visant à soutenir la mise en œuvre de l'obligation légale de la fonction publique en matière d'égalité et de droits de l'homme²⁴.
- le système est certes novateur, mais risque de détourner les organes nationaux spécialisés des mécanismes de changement connus et éprouvés.

Là encore, il s'agit de risques plutôt que d'obstacles à l'expérimentation d'approches fondées sur les valeurs et à la réalisation du nouveau potentiel qui pourrait être créé par une telle approche novatrice.

²⁰ Public interest research centre (2014), Valuing Equality – How equality bodies can use values to create a more equal and accepting Europe, Equinet, Bruxelles.

²¹ Equality and Rights Alliance (2015), A New Public Sector Equality and Human Rights Duty, Dublin.

²² Pour en savoir plus, voir : www.values-lab.ie

²³ Voir : www.ihrec.ie

²⁴ Crowley N. (2016), Human Rights and Equality in Public Management: The public sector duty, Module 4, Irish Human Rights and Equality Commission and Institute of Public Administration.

SEPTIÈME PARTIE : OUTILS PRATIQUES

7.1 *Outils permettant d'influer sur le contenu de la législation et des politiques*

Equinet estime que le fait d'influer sur le contenu de la législation et des politiques publiques fait partie de la stratégie générale des organes nationaux spécialisés visant à faire évoluer la société²⁵. Le guide de bonnes pratiques publié à cet égard par Equinet suggère que, pour être efficaces, les recommandations doivent être fondées sur :

- la conduite de travaux de recherche et d'études et la construction d'une argumentation détaillée ;
- la preuve des avantages à tirer et de l'intérêt de la recommandation ;
- la coopération et le dialogue permanent entre les organes nationaux spécialisés et les décideurs politiques/le législateur ;
- le suivi de la mise en œuvre des recommandations ;
- l'encouragement du débat public et de l'adhésion aux questions en jeu.

Différents outils ont été recensés par les organes nationaux spécialisés dans ce guide de bonnes pratiques pour formuler des recommandations concernant les politiques et la législation, notamment :

- le développement des connaissances : mettre à profit les publications et les projets de recherche, les études de cas de l'organe en question et son rapport annuel ;
- les relations : participer aux processus de consultation, aux commissions d'enquête et aux réunions bilatérales avec les décideurs politiques ;
- le débat public : publier des articles dans les grands médias ;
- les communications : élaborer des observations sur les textes de loi, des communications écrites officielles adressées au gouvernement et un mémorandum pour les élections nationales.

Bonne pratique du Conseil de prévention et d'élimination de la discrimination et de promotion de l'égalité en Moldova²⁶ : Groupes de travail chargés de faire évoluer la législation.

Le Conseil a développé une approche efficace de la formulation et de la fourniture de conseils sur la législation en recourant à des « groupes de travail ». Il a mis à profit cette approche à trois reprises : pour la loi sur les crimes de haine, pour la loi sur la classification officielle des professions, afin d'introduire les formes féminines de celles-ci, le cas échéant, et pour l'intégration du principe de la non-discrimination dans le nouveau règlement du ministère de l'Éducation sur les examens de fin d'études. Un groupe de travail a été créé pour examiner des modifications à la loi sur l'égalité et au règlement sur l'activité du Conseil. Le Conseil a l'intention de pérenniser cette approche.

²⁵ Equinet (2014b), *Advancing Equality by Making Recommendations: An Equinet Good Practice Guide*, Equinet, Bruxelles.

²⁶ Voir Conseil de prévention et d'élimination de la discrimination et de promotion de l'égalité, www.egalitate.md.

Les groupes de travail sont convoqués lorsque les questions à examiner sont complexes ou d'une importance majeure. Il s'agit généralement de questions qui relèvent de l'intérêt général et qui sont importantes pour le secteur non gouvernemental. Elles nécessitent la contribution de diverses institutions et parties prenantes. Elles ont été jugées particulièrement pertinentes pour le Conseil et ses objectifs.

La composition des groupes de travail dépend de la question à traiter. Ils comptent habituellement parmi leurs membres des représentants du Conseil, des ministères ou organismes publics compétents et des organisations non gouvernementales, ainsi que des experts du domaine, s'ils sont disponibles. Leur durée d'activité va de quelques mois à plus d'une année. Une institution se charge d'organiser des réunions hebdomadaires ou bihebdomadaires. Un secrétaire dresse le procès-verbal, recense les modifications apportées aux documents et diffuse la documentation à tous les acteurs concernés. Le Conseil veille au respect du principe de non-discrimination lors des discussions et dans les activités menées.

Le groupe de travail chargé d'intégrer le principe de non-discrimination dans le nouveau règlement du ministère de l'Éducation sur les examens de fin d'études en est un exemple concret. Il a été convoqué car des enfants présentant des besoins spéciaux et étudiant le programme d'études classique avaient besoin d'une infrastructure raisonnable pour pouvoir passer leurs examens de fin d'études, notamment des locaux adaptés, du temps supplémentaire et des toilettes accessibles.

Le groupe de travail était composé de représentants du Conseil (deux membres, ainsi que le chef du service des politiques), du ministère de l'Éducation, du ministère de la Santé, de l'agence chargée des programmes et de l'évaluation dans l'éducation et du service d'assistance psychopédagogique. Il s'est réuni pendant deux mois. La non-discrimination a été inscrite dans les dispositions du nouveau règlement. Les enfants présentant des besoins spéciaux ont bénéficié d'une infrastructure raisonnable pendant les examens. Des milliers d'enfants atteints d'un handicap ont ainsi pu passer leurs examens de fin d'études en toute dignité.

Les groupes de travail permettent d'attirer et d'associer tout l'éventail des acteurs concernés afin d'examiner un aspect de la législation. Ils créent un sentiment d'appropriation de ces questions au niveau des parties prenantes, ainsi que les conditions d'une collaboration positive, constructive et créative. Il est plus facile pour une institution de répondre par la négative dans une missive écrite que lors d'un échange constructif en face-à-face. La participation des organisations non gouvernementales au processus atteste de leur disposition et de leur capacité à revêtir l'habit de champion en matière de résultats. Les réunions de remue-méninge et la soumission à débat de nouvelles idées favorisent l'innovation.

Cette approche présente néanmoins des défis. Les décideurs ne sont habituellement pas membres du groupe de travail. Ils doivent être consultés à chaque étape, ce qui peut prendre du temps. Les parties prenantes peuvent afficher une réticence au changement ou au contraire une impatience en la matière, et il peut y avoir des moments difficiles. Il peut être difficile d'organiser des réunions, chaque partie prenante ayant

ses propres priorités. Enfin, le groupe peut se perdre dans des discussions sans fin.

Le Conseil s'appuie également sur une forme de groupe de travail pour coordonner ses activités promotionnelles avec les ONG et les organisations internationales. Cela permet de puiser dans les budgets de différents acteurs dans le cadre d'un effort concerté et évite les doublons et les dépenses redondantes. Il est prévu de créer un groupe de travail permanent au sein du Bureau du médiateur pour mieux coordonner les initiatives des deux institutions concernées par la protection des droits de l'homme.

Les données et les statistiques sont des outils importants pour aider les organes nationaux spécialisés à influencer sur la législation et les politiques. Ils permettent de fonder l'argumentation pour le changement sur un corpus de preuves. L'absence de données pose problème, mais peut néanmoins être résolue en :

- utilisant des données qualitatives comme quantitatives ;
- puisant dans diverses sources de données, notamment les statistiques nationales, les études universitaires, les études des ONG et les enquêtes de l'organe national spécialisé ;
- nouant des relations avec le monde universitaire et, surtout, les offices nationaux des statistiques pour contribuer à la collecte de données.

7.2 Outils permettant d'influer sur les procédures et les pratiques des institutions

Les activités d'Equinet visant à répertorier les outils qui permettent d'orienter les procédures et les pratiques des institutions se concentrent sur les décideurs politiques, les employeurs et les prestataires de services. Le présent rapport suggère d'adopter à cet égard une approche fondée sur :

- l'analyse de la situation et l'identification du thème et des titulaires d'obligations pertinents ;
- la création d'une commission réunissant des titulaires d'obligations ;
- l'élaboration d'une stratégie ;
- la responsabilisation des titulaires d'obligations, tenus de rendre compte de leurs actes²⁷.

Le rapport recense tout une gamme d'outils qui traduisent une conception intéressante de la manière dont les conseils peuvent être fournis pour faire évoluer les procédures et les pratiques des organisations publiques et privées, notamment :

- l'action en justice ;
- l'information et la sensibilisation ;
- la recherche ;
- la formation ;
- les recommandations et les orientations ;
- la participation et la fourniture d'un soutien pratique ;
- la coopération avec les organismes de réglementation ;
- le dialogue.

²⁷ Equinet (2013), Joint Responsibility for Equal Treatment: How Equality Bodies Work with Duty Bearers, Bruxelles.

Bonne pratique de l'Agence fédérale de lutte contre la discrimination (FADA) en Allemagne²⁸ : Une initiative pilote sur les candidatures à l'emploi anonymes.

La FADA a adopté une approche particulière pour influencer les procédures et pratiques des institutions en lançant une initiative pilote. Elle s'intéressait aux questions de discrimination sur le marché du travail. L'initiative était axée sur les employeurs. Elle portait sur le recrutement et poursuivait une ambition plus large que la lutte contre la discrimination. Elle visait à supprimer le risque de discrimination et à renforcer la diversité dans le domaine de l'emploi. La FADA considère en effet que c'est là un élément fondamental d'un marché du travail plus accessible.

L'initiative était fondée sur le système des candidatures à l'emploi anonymes. La FADA a contacté plus d'une centaine d'entreprises – grandes, moyennes et petites – des secteurs public et privé. Il n'a pas été facile de trouver des participants pour le projet pilote. De nombreuses entreprises avaient des réserves quant à cette approche et ne voulaient pas changer leurs pratiques de recrutement. Toutefois, quelques-unes d'entre elles étaient ouvertes aux questions de diversité.

Huit partenaires très divers ont été sélectionnés. Les participants comptaient quatre entreprises au rayonnement mondial, trois autorités publiques et une entreprise de taille moyenne. Le changement de pratique introduit par l'utilisation de formulaires de candidature anonymes a permis à des personnes qui ne l'auraient peut-être pas été d'être invitées à des entretiens. L'approche est applicable pour tous les motifs couverts par la législation sur l'égalité de traitement. Elle ne remédie pas tout à fait à la discrimination fondée sur l'âge, car des indicateurs en la matière apparaissent dans d'autres parties du formulaire. Le caractère chronophage de cette pratique a été le seul problème rencontré en termes de mise en œuvre.

Les initiatives pilotes, de par leur nature, sont limitées dans le temps et menées sur une base volontaire. Les entreprises testent une nouvelle méthode et en évaluent les effets dans la pratique. L'incidence positive de cette initiative pilote est manifeste en ce sens qu'à l'issue du projet, plusieurs participants ont décidé de modifier leur système pour adopter une procédure de candidatures anonymes. Autre avantage : de plus en plus de Länder allemands testent actuellement ce système. La FADA continue de fournir des conseils pratiques et des informations aux nouveaux adeptes de cette approche.

Le recours aux initiatives pilotes semble être un moyen efficace d'apporter des conseils pratiques aux entreprises et aux employeurs désireux d'analyser et d'évaluer leurs procédures et leurs pratiques en matière de gestion des ressources humaines. La phase pilote est également une bonne méthode pour tester, en situation réelle, l'utilité de nouvelles approches en matière de pratiques et de procédures de travail. Ainsi, de nouveaux outils sont évalués et améliorés. Les entreprises qui participent aux projets pilotes peuvent ensuite être présentées comme des exemples de bonnes pratiques. Leur

²⁸ Voir Agence fédérale de lutte contre la discrimination, www.antidiskriminierungsstelle.de

expérience positive peut être communiquée comme la preuve que certaines approches fonctionnent et que les projets de lutte contre la discrimination peuvent être profitables à la fois pour les employeurs et pour les employés. Leur durée circonscrite dans le temps et leur portée limitée sont les seules faiblesses qui pourraient être relevées.

La FADA entend étendre ce système d'initiatives pilotes. En coopération avec la faculté d'économie et de droit de Berlin, elle a entrepris de concevoir une boîte à outils pour évaluer le niveau d'égalité entre les femmes et les hommes sur le marché du travail, dans le cadre d'une initiative intitulée « Gender bias check (gb-check) », financée par l'UE. Cette initiative vise principalement à soutenir les entreprises dans leur ambition d'assurer l'égalité entre les femmes et les hommes au travail.

L'initiative durera de janvier 2016 à août 2017. Elle comprend une phase pilote, où le projet sera testé dans dix entreprises publiques et privées. Après avoir testé et amélioré les outils au cours de cette phase pilote, le projet sera diffusé auprès des employeurs par le biais de la page d'accueil du site internet de la FADA.

L'initiative « gb-check » a élaboré un ensemble d'outils analytiques pour examiner les décisions concernant les offres d'emplois, la sélection du personnel (recrutement/évolution de carrière), les conditions sur le lieu de travail, la formation en cours d'emploi, les évaluations de la performance et l'organisation du travail (en particulier les modalités permettant de travailler à temps partiel). Les employeurs, en appliquant ces outils, pourront mieux comprendre les risques en matière de discrimination fondée sur le sexe et repérer les failles éventuelles dans leurs activités de gestion des ressources humaines. Ils pourront ainsi améliorer leurs pratiques et leurs procédures, le cas échéant, afin de promouvoir l'égalité au travail.

Les codes de conduite sont également utiles pour aider les organes nationaux spécialisés à influencer sur les procédures et les pratiques des institutions. Ils peuvent établir une norme en la matière. Dans certains Etats membres, ils peuvent servir d'éléments de preuve lors d'auditions dans des affaires de discrimination pour juger la pratique du défendeur²⁹. Ces codes de pratique, tout en étant fondés sur la législation relative à l'égalité de traitement, sont l'objet de négociations et d'accords avec les parties prenantes concernées et peuvent aller au-delà de la législation sur l'égalité de traitement pour concrétiser l'ambition plus large de réaliser l'égalité effective dans la pratique.

Le rapprochement avec les employeurs et les prestataires de service est également important. Les contacts directs peuvent être plus productifs que les brochures ou les campagnes de relations publiques pour convaincre les employeurs et les prestataires de services d'agir.

²⁹ En Irlande par exemple.

7.3 Outils permettant d'influer sur l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité

Equinet a constaté que les organes nationaux spécialisés étaient essentiels pour garantir l'efficacité de l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité³⁰. Le réseau a conclu que les organes nationaux spécialisés :

- font office de plateforme à partir de laquelle les organisations peuvent tisser des liens et coopérer ;
- peuvent infléchir les pratiques ou l'engagement de ces organisations ;
- contribuent au développement d'une vision et d'une compréhension communes au sein de ces organisations.

De son point de vue, les organes spécialisés influent sur cette infrastructure institutionnelle générale en :

- imprimant une direction ;
- soutenant les structures formelles pour développer la coopération entre ces organisations ;
- apportant un savoir-faire.

Les organisations non gouvernementales sont considérées comme des partenaires clés dans cette entreprise, à la fois en aidant les organes nationaux spécialisés à exécuter leur mandat et en créant des possibilités d'apprentissage mutuel. Les avantages sont mutuels. Les ONG peuvent gagner en légitimité et en reconnaissance et tirer des enseignements des activités des organes nationaux spécialisés. Ceux-ci peuvent en retour multiplier leurs retombées par le soutien qu'ils obtiennent des ONG, tirer des enseignements et des données des activités des ONG et mettre en place des voies de communication sûres avec les groupes sociaux qui souffrent de discrimination.

Bonne pratique du Bureau du médiateur grec³¹ : Établissement d'un réseau de coopération pour associer les organismes publics, les collectivités locales et les organisations de la société civile au règlement des questions relatives aux Roms.

L'analyse faite par le médiateur de la situation et de l'expérience des Roms en Grèce a conclu que, si l'examen et le règlement des affaires concernant des Roms sont certes importants, ils ne permettent pas de régler les problèmes structurels ou institutionnels. Cette analyse l'a donc encouragé à innover et, en 2007, il a créé un réseau de coopération réunissant les organismes publics, les collectivités locales et la société civile dans un partenariat axé sur les questions relatives aux Roms.

Un réseau de coopération était en effet idéal pour établir des contacts réguliers avec les Roms et combler un manque de communication entre le médiateur et la communauté rom dans plusieurs régions grecques. Le modèle de réseau est allé encore plus loin, en facilitant les contacts directs et l'échange d'informations entre le médiateur, les organismes publics et les Roms, le sentiment étant que de meilleurs contacts

³⁰ Equinet (2014a), Les organismes de promotion de l'égalité au sein des architectures institutionnelles nationales de lutte contre les discriminations - Un Avis Equinet, Bruxelles.

³¹ Voir Médiateur grec, www.synigoros.gr

favoriseraient une meilleure compréhension des besoins des Roms au niveau central et local et aboutiraient à une coopération pour trouver des solutions plus adaptées aux problèmes identifiés.

Le principal objectif du réseau de coopération consistait à coordonner les activités des organismes participants visant à remédier aux problèmes rencontrés par les Roms. Les objectifs secondaires visaient à encourager l'utilisation accrue de la médiation par le médiateur dans les situations complexes, à améliorer l'information sur les principaux problèmes rencontrés par les Roms et à diffuser les outils et les savoir-faire en matière de lutte contre la discrimination pour permettre aux organismes publics de répondre dûment aux besoins des Roms.

Le réseau de coopération compte une trentaine de partenaires. Les ONG sont ouvertement invitées à y participer. Des réunions régulières ont été organisées, au moins deux fois par an, pendant les deux premières années. Les problèmes particuliers examinés portaient principalement sur les questions relatives à l'enregistrement officiel des Roms et au logement. Depuis 2010, le réseau fonctionne de manière plus intermittente, quand les besoins d'une enquête exigent de prendre contact avec des Roms ou d'autres parties prenantes concernées dans une région donnée.

Toutes les enquêtes, visites et réunions sur place du médiateur, partout en Grèce, sont intervenues dans le cadre de ces réunions avec les partenaires locaux et ont été planifiées à l'avance et après discussion avec les partenaires.

Le nombre de plaintes a augmenté à la suite de la création du réseau de coopération. Les informations recueillies par le réseau ont fourni des données suffisantes³² et permis d'établir une typologie des problèmes, des besoins et des solutions possibles à développer. Pour la première fois en Grèce, cette initiative a permis à un organisme public de mener une intervention structurelle et documentée en relation avec les Roms – une évolution importante qui a déjà porté ses fruits.

L'impact de ce réseau de coopération a été favorisé par le développement progressif de la confiance entre les partenaires et l'encouragement et le respect de leur participation active. Gagner la confiance des Roms était tout particulièrement difficile. Certaines collectivités locales hésitaient à participer. Par ailleurs, la coopération était parfois difficile, en raison de conflits d'intérêts entre divers groupes de Roms ou entre les partenaires.

Parallèlement, l'impact et l'efficacité du réseau ont pâti de la situation générale en Grèce et des grandes problématiques du moment. À cet égard, la crise économique a eu une incidence majeure. En outre, les questions relatives aux réfugiés et aux migrants, devenues prioritaires ces dernières années, ont détourné l'attention des Roms.

L'absence de ressources est devenue un obstacle majeur. Le financement était pourtant essentiel, étant donné la nécessité de voyager

³² Pour de plus amples informations, voir : en grec : <http://www.synigoros.gr/maps?i=maps.el.maps>, en anglais : <http://www.synigoros.gr/?i=maps.en.en-roma-maps>

dans les diverses régions du pays, dont certaines sont isolées. Il est devenu difficile de maintenir un contact régulier et d'assurer une présence dans toute la Grèce, en raison du manque de fonds. Cet inconvénient a eu des répercussions directes et négatives sur le fonctionnement du réseau de coopération. Les modes virtuels de contact, utilisés par d'autres réseaux, n'ont pas été utiles pour maintenir le contact avec les Roms.

Fin 2013, le médiateur a créé des réseaux de coopération pour les autres motifs de discrimination, à savoir l'orientation sexuelle, la religion, l'âge et le handicap. Cette évolution s'est inspirée de l'expérience acquise dans le cadre de l'établissement et du fonctionnement du réseau de coopération avec les Roms.

Malgré l'absence de financement ces dernières années, ces réseaux ont réussi à fonctionner, principalement grâce aux contacts électroniques et téléphoniques. Des réunions ont lieu au Bureau du médiateur lorsqu'une question d'importance particulière mérite plus ample débat. Toutefois, les partenaires situés en dehors d'Athènes ont parfois du mal à y participer. Des visites peuvent être exceptionnellement organisées dans les régions situées en dehors d'Athènes lorsque plusieurs priorités doivent être traitées pour répondre aux divers besoins du médiateur.

Fait important, le réseau de coopération sur les questions relatives aux personnes LGBT a permis au médiateur d'intervenir alors que la nouvelle loi sur les partenariats civils faisait l'objet d'une consultation publique. Cette intervention portait sur une recommandation concernant la garde des enfants nés ou adoptés avant ou après la conclusion d'un partenariat civil. La nouvelle loi n'établit pas de droits pour ces enfants. Avant cette intervention, le médiateur avait instauré une coopération productive avec les partenaires du réseau de coopération LGBT. Même si la recommandation du médiateur n'a pas été suivie par le parlement, elle a favorisé un dialogue public productif qui a eu des répercussions en sensibilisant de manière globale le grand public à cette problématique.

Bonne pratique du Bureau de la médiatrice en République de Croatie³³ : Associer l'infrastructure générale de promotion de l'égalité.

Les organisations non gouvernementales ont été au cœur des activités du Bureau de la médiatrice dans l'exercice de sa fonction de conseil en associant l'infrastructure générale de promotion de l'égalité. La législation régissant le Bureau du médiateur encourage ce dialogue en exigeant du Bureau qu'il consulte les organisations de la société civile et tienne compte de leurs statistiques dans ses rapports. Le Bureau de la médiatrice intègre les contributions des ONG dans son rapport annuel.

Dans le cadre de ce dialogue, le Bureau de la médiatrice a principalement servi de plateforme pour développer la coopération avec les ONG. Il a rejoint un vaste réseau d'ONG dans le but d'analyser les stratégies nationales en matière de lutte contre la discrimination et a

³³ Voir République de Croatie, Médiateur, www.ombudsman.hr

collaboré avec les ONG pour formuler des propositions en vue de l'élaboration d'un plan national de lutte contre la discrimination. Le Bureau de la médiatrice a renforcé cette coopération en recrutant cinq ONG pour servir de points de contact régionaux et en menant des projets conjoints avec des ONG.

La société civile est un partenaire important du Bureau de la médiatrice en raison des connaissances et des informations auxquelles les ONG peuvent avoir accès. Ces connaissances et ces informations peuvent servir de point de départ pour l'élaboration des documents à caractère consultatif du Bureau de la médiatrice. Les ONG qui interviennent auprès de certains groupes victimes d'inégalité et de discrimination ont une contribution particulière à apporter en évaluant l'impact de la fonction de conseil du Bureau de la médiatrice et en favorisant une diffusion plus efficace des positions prises dans le cadre de cette fonction. Le Bureau de la médiatrice peut ainsi avoir un retour d'information précieux et étendre son rayonnement sur le terrain.

Le Bureau de la médiatrice est un partenaire précieux pour la société civile car il permet aux ONG concernées de gagner en légitimité et en reconnaissance. Leur statut dans la société et auprès de l'administration est renforcé, tout comme l'impact de leurs activités.

La diversité de la société civile, en termes de centres d'intérêt mais aussi de capacité, contribue à accroître les retombées des activités du Bureau de la médiatrice. Elle peut néanmoins aussi être un obstacle à la coopération. Les ONG peuvent avoir des conceptions différentes de la fonction de conseil et de la coopération proposée. Les attentes concernant la relation avec le Bureau de la médiatrice peuvent être très diverses. Les ONG peuvent avec le temps modifier leurs priorités et leurs activités, ce qui peut réduire de manière importante leur contribution en leur qualité de partenaire et de canal de communication.

Le Bureau de la médiatrice aborde cette coopération forte d'une bonne image publique en sa qualité d'organisme déterminé à jouer un rôle proactif pour faire évoluer les choses et dont les positions politiques sont claires et ambitieuses. Cette image protège et garantit l'indépendance et l'identité propre de cet organisme dans cette coopération. Le Bureau de la médiatrice peut faire office d'intermédiaire entre les ONG et le gouvernement. Il peut proposer une approche en matière de coopération qui réduit au minimum les éléments bureaucratiques et technocratiques.

Le Bureau de la médiatrice s'intéresse actuellement particulièrement aux cinq points de contact régionaux, car il a obtenu des fonds pour ouvrir ses propres bureaux dans trois régions situées en dehors de la capitale. Qui plus est, certaines ONG qui assumaient ce rôle de point de contact ont changé d'axe d'activité. Un nouveau réseau d'ONG est à l'étude qui délaisserait l'axe régional pour englober toutes les ONG engagées dans la lutte contre la discrimination et intéressées par une coopération avec le Bureau de la médiatrice.

7.4 Organisation interne

Les organes nationaux spécialisés doivent reconnaître à leur fonction de conseil le même statut que leurs autres fonctions fondamentales, notamment leur fonction de contrôle de l'application de la loi. D'où la nécessité d'assurer la parité des ressources, humaines et financières, entre cette fonction et les autres fonctions, en veillant à ce que ces ressources soient déployées dans les trois domaines de la fonction de conseil, étant donné leur caractère interdépendant :

- influencer sur le contenu de la législation et des politiques ;
- déterminer les procédures et les pratiques des institutions ;
- soutenir l'infrastructure institutionnelle générale de promotion de l'égalité.

La parité de statut souligne également l'intérêt d'avoir un service distinct doté de ses propres experts au sein de l'organe national spécialisé pour s'acquitter de cette fonction de conseil. Il s'agit là d'une question qui dépasse celle du statut, car elle peut contribuer à protéger l'indépendance de l'organe national spécialisé dans l'exercice de cette fonction. Parallèlement, les organes nationaux spécialisés pourraient utilement créer des systèmes de passerelle de manière à favoriser l'intégration et la cohérence de leurs différentes fonctions ainsi que l'échange de savoir-faire entre celles-ci.

HUITIÈME PARTIE : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1 Conclusions

La fonction de conseil des organes nationaux spécialisés mérite l'attention car elle peut fortement contribuer aux évolutions au niveau :

- des communautés qui souffrent de discrimination ;
- des institutions et
- de la société dans son ensemble.

Cette fonction offre l'occasion aux organes nationaux spécialisés de contribuer à des évolutions durables dans le domaine de l'égalité et de la non-discrimination. Toutefois, les interventions dans ce domaine posent des problèmes particuliers aux organes nationaux spécialisés. Nombre d'entre eux doivent encore prendre les dispositions nécessaires pour exécuter cette fonction efficacement. Celle-ci n'est généralement assortie d'aucun pouvoir de contrainte. Dans des contextes de restriction des ressources, il risque d'être bien trop facile pour les organes nationaux spécialisés de réduire l'importance de cette fonction et les activités y relatives.

La fonction de conseil crée des exigences à l'égard des organisations internationales qui apportent un soutien important et nécessaire aux organes nationaux spécialisés et à leurs activités. Ce soutien international doit s'intensifier et être encore renforcé pour protéger les organes nationaux spécialisés qui opèrent dans des contextes hostiles. L'ECRI fournit un exemple précieux à cet égard à travers ses rapports de monitoring par pays et son engagement d'examiner la législation et les normes relatives aux organes nationaux spécialisés.

8.2. Recommandations

Les organes nationaux spécialisés devraient :

- a. accorder une certaine priorité à leur fonction de conseil et éviter de faire des choix faciles mais préjudiciables visant à l'ignorer ou à restreindre leurs activités en la matière dans un contexte de ressources limitées. Les répercussions potentielles de cette fonction exigent une certaine parité des ressources par rapport à celles affectées aux autres fonctions ;
- b. assurer la cohérence entre leur fonction de conseil et leur fonction de contrôle de l'application de la loi en élaborant et en suivant une stratégie qui garantisse l'alignement de ces deux fonctions sur l'objectif commun de contribuer à la réalisation de l'égalité effective dans la pratique ;
- c. recruter des personnes dotées de compétences et d'un savoir-faire spécifiques (ou développer ces compétences et ce savoir-faire) adaptés aux stratégies nécessaires pour l'exercice de leur fonction de conseil. Ce savoir-faire n'est pas toujours disponible en interne et il convient de mettre sur pied une réserve d'experts extérieurs à même d'apporter une assistance, le cas échéant ;
- d. mobiliser ou exploiter leurs pouvoirs aux fins d'assurer et d'optimiser l'impact de leurs activités s'inscrivant dans le cadre de cette fonction, notamment en participant au débat public, en nouant des relations institutionnelles solidaires avec d'autres parties prenantes, en développant et en diffusant leur savoir-faire, en construisant et en diffusant leurs arguments en faveur du changement et en sollicitant l'aide internationale ;
- e. définir des objectifs de long terme pour l'exécution de leur fonction de conseil et élaborer et mettre en œuvre une stratégie novatrice à même d'atteindre ces objectifs.

Les États membres devraient :

- a. adopter une législation qui confère des pouvoirs adaptés et suffisants aux organes nationaux spécialisés pour leur permettre d'exercer effectivement leur fonction de conseil ;
- b. créer les conditions nécessaires pour que les organes nationaux spécialisés exercent effectivement et efficacement leur fonction de conseil, à la fois en termes de pouvoirs qui leur sont conférés par la législation sur l'égalité de traitement et d'affectation de ressources pour mener à bien leurs activités ;
- c. mettre en place, au niveau national, des systèmes parlementaire, administratif et institutionnel à même de prendre en compte de manière positive les conseils et les recommandations des organes nationaux spécialisés et créer des conditions propices à la mise en œuvre de ces conseils et recommandations.

Les collectivités locales devraient :

- a. collaborer à titre de partenaires avec les organes nationaux spécialisés pour permettre l'exercice de leur fonction de conseil et renforcer l'impact de cette fonction.

Les organisations internationales devraient :

- a. refléter dans de nouvelles normes européennes y relatives la complexité de la fonction de conseil des organes nationaux spécialisés et veiller à ce que ceux-ci soient dotés des compétences et des ressources nécessaires pour exercer au mieux cette fonction ;
- b. suivre les développements dans les États membres pour surveiller l'application des recommandations formulées et des conseils prodigués par les organes

nationaux spécialisés, en termes de qualité d'activités que les organes nationaux spécialisés sont à même de mener et de manière avec laquelle les recommandations et les conseils sont reçus et suivis d'effet ;

- c. renforcer la protection des organes nationaux spécialisés mis à rude épreuve par les pouvoirs publics pour leurs prises de position en faveur de politiques d'égalité et de non-discrimination dans des contextes hostiles.

Des synergies devraient être créées par :

- a. l'établissement, par les organes nationaux spécialisés, de liens avec les institutions nationales des droits de l'homme et les bureaux du médiateur afin de renforcer la cohérence et le soutien mutuel dans la poursuite de leur objectif de changement par l'apport de conseils et de recommandations, sans préjudice de la contribution individuelle de chacun de ces organes.

BIBLIOGRAPHIE

- Ammer et al. (2010), Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Commission européenne, Bruxelles.
- Avokati i Popullit, <http://www.avokatipopullit.gov.al/en>.
- Bureau du Commissaire aux droits de l'homme (2011), Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Centre interfédéral pour l'égalité des chances, <http://www.unia.be/en>.
- Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (1997), Recommandation de politique générale n°2: Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Conseil de l'Union européenne (2000), Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.
- Conseil de l'Union européenne (2004), Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services.
- Crowley N. (2016), Human Rights and Equality in Public Management: The public sector duty, Module 4, Irish Human Rights and Equality Commission and Institute of Public Administration.
- Crowther, N. and O'Conneide, C. (2013), Bridging the Divide: Integrating the functions of national equality bodies and national human rights institutions in the European Union, Faculty of Laws, University College, Londres.
- Défenseur des droits, République française, www.defenseurdesdroits.fr.
- ECRI (2012), Recommandation de politique générale n°14: La lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, Conseil de l'Europe, Strasbourg.
- Equality and Rights Alliance (2015), A New Public Sector Equality and Human Rights Duty, Dublin.
- European network of equality bodies (Equinet) (2013), Joint Responsibility for Equal Treatment: How Equality Bodies Work with Duty Bearers, Bruxelles.
- Equinet (2014a), Les organismes de promotion de l'égalité au sein des architectures institutionnelles nationales de lutte contre les discriminations - Un Avis Equinet, Bruxelles.
- Equinet (2014b), Advancing Equality by Making Recommendations to Policy Makers, Bruxelles.
- Federal Anti-Discrimination Agency,
http://www.antidiskriminierungsstelle.de/EN/Home/home_node.html.
- Irish Human Rights and Equality Commission, www.ihrec.ie.
- Parlement européen et Conseil de l'Union européenne (2006), Directive 2006/54/EC du Parlement et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte), Bruxelles.
- Public interest research centre (2014), Valuing Equality – How equality bodies can use values to create a more equal and accepting Europe, Equinet.
- The Council on the Prevention and Elimination of Discrimination and Ensuring Equality, <http://www.egalitate.md/index.php?l=en>.
- The Greek Ombudsman, <http://www.synigoros.gr/langs?i=stp.en&l=en>.
- (For information: Greek: <http://www.synigoros.gr/maps?i=maps.el.maps> English: <http://www.synigoros.gr/?i=maps.en.en-roma-maps> .)
- The Values Lab – putting values into practice, www.values-lab.ie.

