

L'APPLICATION STRATEGIQUE DU DROIT ET LES DIRECTIVES D'EGALITE DE TRAITEMENT DE LA CE

**VERS LA MISE EN ŒUVRE UNIFORME ET DYNAMIQUE DE LA LEGISLATION D'ANTI-DISCRIMINATION DE
L'UE: LE ROLE DES ORGANISMES SPECIALISES
RAPPORT DE LA SIXIEME REUNION D'EXPERTS, ACCUEILLIE PAR L'AUTORITE POUR L'EGALITE IRLANDAISE,
LES 4 ET 5 MARS 2004**

INTRODUCTION

NIALL CROWLEY, CHIEF EXECUTIVE OFFICER, AUTORITE POUR L'EGALITE

2	INTRODUCTION NIALL CROWLEY, CHIEF EXECUTIVE OFFICER, L'AUTORITE POUR L'EGALITE
4	APPLICATION STRATEGIQUE DU DROIT - DU CONCEPT A LA PRATIQUE EILIS BARRY B.L.
20	OBLIGATIONS POSITIVES ET APPLICATION STRATEGIQUE PAUL O'NEILL
28	UNE STRATEGIE JURIDIQUE POUR COMBINER ET COORDONNER LES DIVERS OUTILS DISPONIBLES RAZIA KARIM
40	ENQUETES MENEES DANS LE CADRE D'UNE STRATEGIE FONCTIONNELLE ELARGIE DES HOGAN
54	LA DIRECTIVE D'EGALITE RACIALE COMME BASE D'APPLICATION STRATEGIQUE COLM O'CONNOR
 <i>CONTRIBUTIONS DESTINEES A MARQUER LA PRESIDENCE IRLANDAISE DE L'UE:</i>	
62	LA PROMOTION DE L'EGALITE ET LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION AU NIVEAU DE L'UE: DISCOURS DU MINISTRE DE LA JUSTICE, DE L'EGALITE ET DE LA REFORME DES LOIS, MICHAEL MCDOWELL, T.D.
66	LA POLITIQUE D'ANTI-DISCRIMINATION DE L'UE BARBARA NOLAN
72	ORGANISMES INDEPENDANTS SPECIALISES DANS LA LUTTE POUR L'EGALITE ET LEUR CONTRIBUTION AU NIVEAU DE L'UNION EUROPEENNE NIALL CROWLEY
82	COMMENTAIRES ET DISCUSSION
87	PROGRAMME
88	PARTICIPANTS

La coopération entre les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité n'a jamais été aussi importante. De nouveaux organismes de cette nature voient le jour dans l'ensemble de l'Union européenne sur la base des exigences énoncées dans les Directives d'égalité de l'UE. Les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité existants partagent des objectifs communs mais les poursuivent dans des contextes d'histoires, de compétences, de fonctions et de législations différents. Dans un tel moment, la coopération a beaucoup à offrir à ces organismes en termes d'efficacité au niveau de la mise en œuvre de leurs compétences et de maximalisation de l'impact de leurs ressources.

La présente publication se rapporte à une conférence intitulée "L'application stratégique du droit et les Directives d'égalité de traitement de la CE". La conférence a été organisée à Dublin par l'Autorité pour l'égalité. Elle s'inscrivait dans le cadre d'une série continue d'échanges entre un réseau d'organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité sur des questions juridiques, financée par le Programme d'action de lutte contre la discrimination de la Communauté européenne. Ces échanges de vues, de pratiques et d'expériences entre les organismes ont été importants pour la construction d'une nouvelle coopération entre eux. Ce processus devra se poursuivre et gagner en ambition dans la mesure où les divers organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité développent davantage un objectif commun et partagé et cherchent à produire un impact plus important sur l'élaboration et le développement des politiques au niveau de l'UE.

L'application stratégique du droit est un thème précieux pour l'échange de points de vue, de pratiques et d'expériences. Il s'agit d'un thème qui se trouve au centre du déploiement efficace par les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité de leurs diverses compétences et fonctions. Elle joue un rôle clé dans l'élaboration de critères permettant de déterminer les compétences et fonctions qu'il convient de déployer pour traiter des questions particulières de discrimination et d'inégalité. Elle est d'une importance vitale pour définir la meilleure manière de combiner et d'intégrer ces compétences et ces fonctions dans la poursuite des visées et objectifs globaux de l'organisme.

La conférence de Dublin a offert de nombreux points de vue aux participants et a mis en lumière une série de défis qui se posent si l'on veut pouvoir poursuivre une approche stratégique de l'application du droit. Des vues particulières se dessinent nettement dans l'approche très large qui est suggérée de poursuivre une application stratégique combinant des compétences et des fonctions à la fois juridiques et non juridiques. Des vues apparaissent aussi dans la recherche de recours pour les personnes au niveau individuel à côté de la recherche d'une justice de groupe et d'une égalité au sein des groupes.

Les défis particuliers sont imposés par les contextes au sein desquels opèrent certains organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité. Le contexte politique peut être hostile à leurs mandats et leurs objectifs. Quel que soit le contexte, se pose toujours le défi d'aménager l'espace disponible aux organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité en termes culturels et politiques et en termes de ressources et de compétences et de fonctions disponibles. L'application stratégique se verra renforcée lorsque ces organismes disposeront de compétences et de fonctions pour traiter à la fois la discrimination individuelle et la discrimination institutionnelle et lorsque l'interdiction de la discrimination s'accompagnera d'une obligation statutaire imposée aux organisations des secteurs public et privé de promouvoir l'égalité.

Il s'agit d'une publication précieuse et nous espérons qu'elle connaîtra une large diffusion. Elle comprend une série d'articles de haute qualité traitant d'un sujet complexe. L'application stratégique du droit sera assurée si cette publication devient un sujet central du débat qui doit être mené dans l'ensemble de l'Union européenne. En fin de compte, c'est l'égalité, l'adaptation à la diversité et la non-discrimination qui bénéficieront d'un tel débat.

L'Autorité pour l'égalité espère profondément un engagement plus poussé dans ce débat et une initiative impliquant les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité sur ce thème important de l'application stratégique. Cela s'impose dans la mesure où l'éventail des organismes impliqués dans cette coopération s'élargit et où l'ambition de cette coopération est en train de gagner en profondeur. Il s'agit d'un domaine de travail qui ne peut que renforcer l'efficacité et l'évolution future des organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité et la mise en œuvre fructueuse de leurs mandats.

La conférence, qui s'est tenue au cours de la présidence irlandaise de l'Union européenne, fut identifiée comme étant la contribution de l'Autorité au problème de l'égalité dans le courant de la Présidence. A cet égard, une séance de la conférence avait pour thème plus large la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination au niveau de l'UE. Nous tenons à témoigner notre reconnaissance au Ministre irlandais de la justice, de l'égalité et de la réforme législative, Michael McDowell TD, pour sa contribution à ce débat. Nous tenons à remercier également Barbara Nolan, chef de l'Unité d'anti-discrimination, droits fondamentaux sociaux et société civile à la Commission européenne, pour sa contribution au débat.

APPLICATION STRATEGIQUE DU DROIT- DU CONCEPT A LA PRATIQUE

**EILIS BARRY B.L., LEGAL ADVISER AUPRES DE L'AUTORITE POUR L'EGALITE ET COEDITEUR DE
EGALITE ET DIVERSITE, LES NOUVELLES DIRECTIVES D'EGALITE ICEL N029**

1. INTRODUCTION

La mise en œuvre et l'application de la série de dispositions obligatoires et habilitantes contenues dans les Directives requièrent un éventail de multiples mécanismes et stratégies. Je propose d'attribuer une large acception de la notion d'application stratégique, qui englobe la conformité volontaire et l'action proactive en vue d'éliminer les pratiques discriminatoires ainsi qu'une application traditionnelle. L'application stratégique reconnaît que la mise en œuvre complète des Directives requerra plus que l'offre d'une assistance aux personnes qui intentent une action individuelle en justice. L'application stratégique implique une attention centrée sur des initiatives visant l'obtention d'une conformité volontaire ainsi qu'une application traditionnelle par action en justice individuelle. Elle exige des organismes spécialisés qu'ils recourent à un éventail de compétences d'application et de fonctions d'élaboration. L'application stratégique implique le déploiement des fonctions et des compétences de l'organisme spécialisé dans la lutte pour l'égalité derrière les objectifs qui sont inscrits en priorité et sont jugés stratégiques dans la combinaison la plus efficace tant en termes d'impact que de ressources utilisées.

Dans le présent article, nous examinerons:

- Ce qui est mis en œuvre, les trois Directives sur l'égalité de l'UE
- Les limitations du modèle d'application individuelle qui est le modèle de base des Directives et la nécessité d'une application stratégique qui dépasse ce modèle
- La manière dont les Directives de l'UE soutiennent les approches d'une application stratégique qui dépasse le modèle d'application individuelle
- L'expérience irlandaise de l'application stratégique

2. LES DIRECTIVES A APPLIQUER

L'application stratégique se centrera sur les dispositions de la Directive d'égalité raciale et de la Directive-cadre ainsi que sur celles de la seconde Directive d'égalité de traitement modifiée.¹

La Directive d'égalité raciale dispose d'un champ d'application concret plus large au sens où elle interdit la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique dans l'accès à l'emploi, au travail indépendant, à la formation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail, l'affiliation et l'engagement dans les syndicats et les organisations patronales, la protection sociale, y compris la sécurité sociale, et les soins de santé, les "avantages sociaux", l'éducation et les biens et services y compris le logement.

La Directive-cadre interdit la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge et l'orientation sexuelle mais uniquement dans le contexte de l'emploi.

La Seconde Directive d'égalité de traitement modifiée ne s'applique que dans le contexte de l'emploi et de la sécurité sociale. Elle codifie la jurisprudence relative à l'égalité entre les sexes de la Cour de justice. Toutes ces Directives sont axées sur le principe de la promotion de l'égalité de traitement.

¹ 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 [2000] JOL180/22, (ci-après la Directive d'égalité raciale, DER); Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail [2000] JOL303/16 (ci-après la Directive-cadre, DC); Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail (ci-après la Directive modifiante relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes, DETHF modifiante).

Toutes ces Directives contiennent des définitions de la discrimination qui englobent à la fois la discrimination directe et indirecte, le harcèlement (et le harcèlement sexuel dans la Seconde Directive d'égalité de traitement modifiée).² Elles comportent toutes des exceptions basées sur les qualifications professionnelles.³ Elles stipulent toutes que le niveau de protection offert par les Etats membres peut être supérieur à celui prévu dans les Directives.⁴ La négociation collective est une méthode de mise en œuvre utilisable dans certaines circonstances.⁵ Le dialogue avec des organisations non gouvernementales est prévu dans certains contextes.⁶ Toutes possèdent de larges clauses d'action positive "ayant pour intention d'assurer une pleine égalité dans la pratique".⁷

Les Directives diffèrent dans leur champ d'application matériel, date de mise en application et motifs discriminatoires couverts. La Directive-cadre contient des exemptions plus larges, particulièrement dans les domaines de l'âge et du handicap.

L'une des caractéristiques les plus frappantes des nouvelles Directives se situe au niveau de l'insistance portée à l'application. Les rétorsions sont interdites.⁸ Elles exigent toutes que des recours administratifs et judiciaires soient prévus.⁹ Elles possèdent des clauses autorisant les associations et organisations à intenter des actions en justice pour égalité de traitement.¹⁰ La Directive d'égalité raciale et la Seconde Directive d'égalité de traitement modifiée prévoient une application par le biais des organismes créés en vue d'assurer la promotion de l'égalité de traitement, (ce qui n'est pas le cas de la Directive-cadre).¹¹ Les clauses de la Directive relatives aux sanctions reflètent la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes. Alors que les dispositions laissent l'application détaillée des clauses à la discrétion des Etats membres, les Directives stipulent explicitement "les sanctions, qui peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime, doivent être effectives, proportionnées et dissuasives."¹²

Quels sont les mécanismes les plus efficaces pour appliquer les dispositions des Directives? La mise en œuvre et l'application sont définies largement de manière à inclure à la fois la conformité volontaire et la conformité involontaire. Comment les organismes spécialisés, les syndicats et les ONG soutiennent, stimulent, encouragent, persuadent et/ou obligent les particuliers, les petits et gros employeurs, les prestataires de services, les institutions, les pouvoirs publics et l'Etat à se conformer aux dispositions obligatoires de la Directive et exploitent-ils en vue d'un effet optimal les dispositions habilitantes? Quelles sont les meilleures manières de provoquer la mise en œuvre et la conformité (de façon volontaire ou autrement)?

Ces questions sont posées dans le contexte suivant:

Cela fait près d'une trentaine d'années que les dispositions législatives portant sur le sexe existent dans le Traité de Rome d'origine, des Directives relatives à l'égalité des rémunérations et à l'égalité de traitement, des Directives relatives à la sécurité sociale, au travail indépendant, à la grossesse, au congé parental et à la charge de la preuve, de la Directive sur l'aménagement du temps de travail ainsi que les Directives relatives aux travailleurs à temps partiel¹³ et une riche panoplie d'instruments de "soft law" au niveau européen, adoptés par la Commission et le Conseil dans les domaines de l'égalité des rémunérations, de l'action positive, du harcèlement sexuel et de la représentation des femmes.¹⁴

En dépit de ces développements et des changements sociaux indubitables auxquels ces approches s'avèrent avoir contribué, il n'y a pas lieu de pavoiser. "Le taux d'emploi des femmes dans l'UE est toujours de 18,2 pour cent inférieur à celui des hommes. Le taux de chômage des femmes est en moyenne de trois pour cent supérieur à celui des hommes. Le marché du travail reste hautement cloisonné entre les deux sexes, les femmes se concentrant dans certaines fonctions et certains secteurs d'activités économiques. Lorsque les femmes travaillent, leur rémunération

² Article 2 DER; Article 2 DC et Article 1(2) et 3 de la DETHF modifiante.

³ Article 4 DER; Article 4 DC et Article 2(6) de la Seconde Directive d'égalité de traitement inséré par l'Article 1(2) DETHF modifiante.

⁴ Article 6 DER; Article 8 DC et Article 8(e) de la Seconde Directive d'égalité de traitement inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

⁵ Article 11 DER; Article 13 DC; et Article 8 (b) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

⁶ Article 12 DER; Article 14 DC et Article 8(c) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

⁷ Article 5 DER; Article 7 DC et Article 2(8) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(2) DETHF modifiante.

⁸ Article 9 DER; Article 11 DC et Article 7 de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(6) DETHF modifiante.

⁹ Article 7 DER; Article 9 DC et Article 6 de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(5) DETHF modifiante.

¹⁰ Article 7 DER; Article 9 DC et Article 6(3) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(5) DETHF modifiante.

¹¹ Article 13 DER et Article 8(a) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

¹² Article 15 DER; Article 17 DC et Article 8(d) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

¹³ Directive 75/117/CEE du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins [1975] JOL45/198; Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail [1976] JOL39/40; Directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre

se chiffre toujours en un pourcentage de celle dont bénéficient les hommes dans l'ensemble de la communauté. Les femmes représentent 77 pour cent des travailleurs à faible rémunération. Les femmes sont gravement sous-représentées aux postes de responsabilité des gouvernements, au niveau des prises de décisions politiques et dans le secteur des entreprises¹⁵.

A l'examen de la question de l'application stratégique, on est en droit d'émettre certaines hypothèses.

- Il y aura une forte demande d'assistance de la part des personnes qui souhaitent intenter une action en justice. (Lorsque l'Equal Status Act de 2000 (Loi sur l'égalité des statuts) a été appliqué en Irlande, l'Autorité pour l'égalité s'est vue presque submergée de demandes d'assistance. Le tribunal pour l'égalité, qui est un organisme quasi-judiciaire institué en vue d'entendre les plaintes, d'enquêter et de prendre des décisions sur celles-ci de manière rapide et accessible, a accusé un retard important et continu dans le traitement des demandes qui lui ont été soumises).
- Les organismes spécialisés des Etats membres ne disposent pas de ressources illimitées.
- Les systèmes d'assistance juridique des Etats membres n'auront ni les moyens ni les ressources pour répondre à l'étendue des besoins juridiques non rencontrés.
- Les lois, fonctions et compétences des organismes spécialisés varieront d'un Etat à l'autre. Différents organismes spécialisés possèdent une riche expérience quant à savoir ce qui fonctionne et ne fonctionne pas. Les Etats-Unis possèdent également une riche expérience en la matière, particulièrement dans les domaines de l'égalité raciale et entre les sexes.

3. LES AVANTAGES ET LES LIMITES DU MODELE D'APPLICATION INDIVIDUELLE

Les dispositions des Directives reflètent le modèle préféré ou les divers modèles préférés d'égalité qui, à son/leur tour, détermine(nt) dans quelle mesure le(s) modèle(s) préféré(s) est/sont purement utopiste(s) ou véritablement réalisable(s).

Un certain nombre de modèles d'égalité ont été suggérés. Le Professeur Christopher McCrudden a suggéré cinq modèles d'égalité.

- (a) L'égalité comme rationalité
- (b) L'égalité comme justice individuelle
- (c) L'égalité comme justice de groupe
- (d) L'égalité comme reconnaissance de la diversité culturelle
- (e) L'égalité comme participation¹⁶

Tout récemment encore, les mesures européennes tendaient à favoriser le modèle de justice individualisée. Cela implique une législation qui établit et requiert la conformité avec une norme de conduite légale fixée qui est souvent appliquée par des personnes (occasionnellement avec l'assistance de commissions de lutte pour l'égalité), intentant des actions en justice lorsque cette norme de conduite est enfreinte, ce qui peut donner lieu à l'octroi de dommages et intérêts lorsque la preuve d'un acte manifeste de discrimination directe ou indirecte a été établie (par exemple, l'interdiction négative de la discrimination contenue dans toutes les Directives).

Le modèle d'application individuelle est incontestablement parvenu à combattre certaines formes flagrantes de discrimination. Le Rapport de l'examen indépendant de l'application de la législation d'anti-discrimination du

progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale [1979] JOL6/24; Directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale [1986] JOL225/40; Directive 86/613/CEE du Conseil du 11 décembre 1986 sur l'application du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes exerçant une activité indépendante, y compris une activité agricole, ainsi que sur la protection de la maternité [1986] JOL359/56; Directive 92/85/CE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail [1992] JOL348/1; Directive 93/104/CE du Conseil du 23 novembre 1993 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail [1993] JOL 307/18; Directive 96/34/CE du Conseil du 3 juin 1996 concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES [1996] JOL 145/11, finalement accepté par le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Directive 96/34/CEE concernant l'accord-cadre sur le congé parental conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES [1997] JOL 10/24; Directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la Directive 86/378/CEE relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale [1997] JOL 14/13; Directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe [1998] JOL 14/6, finalement acceptée par le Royaume-Uni dans la Directive 98/52/CE du Conseil du 13 juillet 1998 étendant au Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord la directive 97/80/CE relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe [1998] JOL 205/66; Directive 97/89/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à l'accord-cadre sur le travail à temps partiel conclu par l'UNICE, le CEEP et la CES [1998] JOL 14/9.

Royaume-Uni stipule:

*“Il ne fait aucun doute que la législation de la troisième génération au Royaume-Uni a renversé de nombreuses barrières rencontrées par les individus dans la recherche d'un emploi, d'un logement et de services et que la SDA [Sex Discrimination Act] et la RRA [Race Relations Act] ont rendu sous-jacentes ces expressions manifestes de discrimination qui étaient courantes il y a 25 ans”.*¹⁷

L'application individuelle peut également présenter d'autres avantages tels que

- Un cas unique peut avoir des effets juridiques et sociaux étendus.
- Elle établit un précédent qui bénéficie aux futurs plaignants.
- Elle soulève publiquement des questions.
- Elle “teste” et clarifie le contenu des lois existantes (ce qui accroît la responsabilité gouvernementale en établissant les paramètres dans le cadre desquels opère le gouvernement).

Cependant, on dispose de renseignements bien établis prouvant les insuffisances du modèle d'application individualisée.¹⁸ Si l'on espère obtenir une réglementation judiciaire qui doit être prise en considération par les décideurs politiques, il faudrait qu'il existe déjà un principe juridique, explicite ou implicite, qui soutienne cette revendication. Pourtant, la majorité des dispositions contenues dans les Directives sont basées sur des comparateurs. Il ne suffit pas de démontrer que l'on a été traité injustement en raison de son orientation sexuelle, de sa race, etc., il faut démontrer aussi que l'on a été traité moins favorablement que quelqu'un qui n'appartient pas à la même orientation sexuelle, race, etc. Si l'on ne peut trouver un comparateur, il n'y a pas de plainte et pas d'exigence d'agir de la part de l'employeur.

La personne doit se conformer aux règles de procédure qui reflètent le modèle d'application individuelle telles que les règles sur la capacité à agir. Ces règles détermineront:

- dans quelle mesure les ONG et les syndicats peuvent engager des poursuites pour défendre les intérêts de leurs membres;
- Dans quelle mesure (le cas échéant) des personnes privées ou des groupes privés peuvent intenter une action en justice pour défendre un intérêt public ;
- Et dans quelle mesure une personne peut engager une action en justice au nom de tiers.

Un plaignant potentiel se trouve confronté à des charges de preuve telles que la collecte d'éléments suffisants pour établir une présomption de discrimination ou telles que l'identification du groupe ou du comparateur ou de l'exigence ou de la pratique qui convient dans une discrimination indirecte (en l'absence de droit sérieux à l'information). Même si le plaignant vient à bout de ces obstacles, le recours se concentre sur un recours individuel post facto dans le contexte d'une découverte de faute rétrospective plutôt que sur un encouragement d'une identification et d'une élimination proactives des pratiques discriminatoires dans l'ensemble de l'organisation.

L'application individuelle se centre traditionnellement sur une réparation d'actes de discrimination individuels après la survenance de l'événement et non sur l'élimination de structures et de modèles comportementaux qui perpétuent les pratiques discriminatoires.¹⁹

Le modèle d'application individuelle est limité dans la manière dont il combat des modèles de discrimination et de préjugés institutionnels profondément enracinés.

Les institutions sont imprégnées d'attitudes, de politiques et de pratiques qui peuvent être sources de désavantages. L'enquête Stephen Lawrence a mis en lumière ce phénomène dans sa définition largement citée de “racisme

¹⁴ Par exemple, la Communication de la commission relative au code de conduite concernant l'application de l'égalité de rémunération entre les femmes et les hommes pour un travail de valeur égale COM (1996) 336; Recommandation 84/635/CEE du Conseil du 13 décembre 1984 relative à la promotion des actions positives en faveur des femmes [1984] JOL 331/34; Résolution du Conseil du 29 mai 1990 concernant la protection de la dignité de la femme et de l'homme au travail [1990] JOC 157/3; Recommandation 92/131/CEE de la Commission du 27 novembre 1991 sur la protection de la dignité des femmes et des hommes au travail, y compris le code de conduite visant à combattre le harcèlement sexuel [1992] JOL 49/1; Communication de la Commission relative à la consultation de la direction et du personnel sur la prévention du harcèlement sexuel au travail COM (1996) 378; Résolution du Conseil du 27 mars 1995 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes à la prise de décision [1995] JOL 168/3; Recommandation du Conseil du 2 décembre 1996 concernant la participation équilibrée des femmes et des hommes aux processus de décision [1996] JOL 319/11.

¹⁵ McCrudden, *Theorising European Equality Law, Equality in Diversity*, ICL No29 p 9.

¹⁶ *Ibid* pages 19-33

¹⁷ B. Hepple, Ms Coussey et T. Choudhury, *Equality: A New Framework, Report of the Independent Review of the Enforcement of UK Anti-Discrimination Legislation* (Hart, 2000) par. 1-33.

¹⁸ L. Waddington et C. O Cinnéide, chapitres 2 et 4 de *Equality in Diversity*, ICEL no.29 et *Taking Equal Opportunities Seriously, Equality and Diversity Forum*, p.22.

institutionnel”: “[Le racisme institutionnel est] le manquement collectif d'une organisation à fournir un service approprié et professionnel à des personnes en raison de la couleur de peau, de la culture ou de l'origine ethnique de celles-ci. On peut l'observer ou le déceler dans des processus, des attitudes et des comportements qui équivalent à une discrimination par préjugé involontaire, ignorance, maladresse et vision stéréotypée à caractère raciste qui défavorisent les membres d'une minorité ethnique. Il persiste en raison du manquement de l'organisation à reconnaître et traiter ouvertement et adéquatement son existence et ses causes par sa politique, son exemple et sa façon de diriger. Sans la reconnaissance et l'action d'élimination de ce racisme, celui-ci peut prévaloir comme faisant partie de l'esprit et de la culture de l'organisation. Il s'agit d'une maladie corrosive”²⁰

Le modèle d'application individuelle tend à produire une culture de conformité négative, en ce sens que l'accent est mis uniquement sur la prise des mesures nécessaires pour répondre à la norme législative plutôt que sur l'action proactive visant à éliminer les attitudes et pratiques discriminatoires.

Il conduit également à un manque de participation et une sensibilité limitée aux besoins des groupes défavorisés et à l'absence d'une approche cohérente pour traiter les formes de discrimination qui se chevauchent. Comme le dit Colm O'Cinneide:

*“Le modèle d'application individuelle repose de manière excessive sur une approche qui ressemble à celle qui consiste à envoyer des pompiers pour combattre l'incendie plutôt qu'à commencer par empêcher que le feu ne puisse se déclarer”.*²¹

4. NOUVELLES STRATEGIES D'EGALITE – AU-DELA DE L'APPLICATION INDIVIDUELLE

En considérant comment mettre au mieux et pleinement en œuvre les dispositions habilitantes et obligatoires des Directives, il est bon de se référer aux stratégies qui dépassent le modèle d'application individuelle en le complétant de mécanismes efficaces conçus pour produire une égalité substantielle et une véritable reconnaissance des besoins ressentis par les groupes défavorisés.

*“Une procédure de plainte réactive à orientation personnelle doit être renforcée (et non remplacée!) par des méthodes proactives d'élimination des désavantages de groupe et de démantèlement de la discrimination institutionnelle. Toute tentative visant cette fin doit encourager une culture de diversité plutôt qu'une conformité défensive. L'action de lutte contre la discrimination doit être proactive plutôt que réactive. Rees a suggéré une action qui soit aussi “interne” - au sein de l'organisation en question en tant qu'employeur - et externe, opérant au sein des “activités” de chaque organisation, spécialement dans la fourniture des services: l'obtention de l'égalité implique la prise en considération systématique de la dimension d'égalité d'un projet de politique, depuis sa naissance jusqu'à sa conception, sa mise en œuvre et sa révision... il s'agit d'une nouvelle manière de faire plutôt que d'un ajout ou d'un extra.”*²²

L'approche intégrée (le ‘mainstreaming’), les obligations positives et la conformité contractuelle font partie de ces stratégies.

¹⁹ Ainsi, les tribunaux américains adoptent cinq approches différentes pour la formulation des réparations dans le litige de la réforme institutionnelle:

- i. Le juge peut limiter son rôle à l'évaluation des propositions de la partie défenderesse, essentiellement en assignant à la partie défenderesse la charge de formuler la réparation
- ii. Le tribunal peut imposer sa propre réparation
- iii. Le tribunal peut sélectionner une réparation parmi les suggestions avancées par toutes les parties
- iv. L'affaire peut être renvoyée à un spécialiste non judiciaire
- v. Le tribunal peut approuver un arrangement négocié par les parties en dehors de la salle d'audience.

²⁰ W. Macpherson et al, *The Stephen Lawrence Inquiry* (Stationery Office, 1999), disponible à l'adresse <http://www.officialdocuments.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

²¹ Colm O Cinnéide: *Taking Equal Opportunities Seriously*, Equality and Diversity Forum, p.23.

²² *ibid*, p.30.

4.1 Mainstreaming

Deux composantes essentielles d'un mainstreaming efficace ont été identifiées. Il s'agit de l'évaluation d'impact, se concentrant sur l'impact des politiques sur les groupes défavorisés, et de la participation de ces groupes aux processus décisionnels.²³

*“En assurant une participation des groupes défavorisés et la mise sur pied d'une politique proactive conçue pour identifier et, si possible, éliminer l'impact discriminatoire, le mainstreaming en tant que stratégie incorpore certains des éléments clés d'une stratégie d'égalité substantielle digne de ce nom”.*²⁴

Le mainstreaming en tant que stratégie d'égalité substantielle connaît certaines limites.²⁵ Les obligations ne contiennent souvent pas d'exigence d'élimination des structures discriminatoires existantes et se contentent d'intégrer des sujets de préoccupation dans l'élaboration de politiques en cours.

4.2 Obligations positives

L'une des stratégies d'égalité les plus efficaces est celle de l'obligation positive.

*“La visée des obligations positives s'articule en deux volets: imposer une exigence de promotion de l'égalité, par le biais d'une évaluation de l'impact et d'une consultation, et imposer une obligation exécutoire d'élimination des structures discriminatoires par une action proactive et d'anticipation plutôt qu'attendre une action individuelle à base rétrospective au moyen du modèle d'application individuelle. Le but poursuivi consiste à modifier la pratique plutôt qu'à fournir une indemnisation à application rétroactive. Les obligations positives requièrent une action consistant à cibler et éliminer la discrimination institutionnelle qui ne peut être combattue autrement au moyen du modèle d'application individuelle du fait qu'elle n'implique pas d'actes discrets mais détectables de discrimination à conséquences directes pour les personnes.”*²⁶

L'obligation vise les organismes les mieux à même de promouvoir l'égalité plutôt que les auteurs individuels d'actes discriminatoires. Pour être efficaces, ces obligations doivent être souples et adaptables. Elles requièrent un processus constant d'évaluation et de surveillance de l'impact des politiques et des stratégies d'égalité. Les obligations positives insistent sur la consultation et l'insertion des perspectives des différents groupes défavorisés. Des exigences de transparence doivent être introduites. La perspective des organismes assujettis aux obligations doit également être prise en compte.

L'obligation positive d'envergure la plus importante imposée au Royaume-Uni est celle prévue par l'article 75 de la Northern Ireland Act 1998, laquelle impose aux autorités locales spécifiées de prendre dûment en considération la nécessité de promouvoir l'égalité des chances pour tous les motifs de discrimination protégés dans l'exercice de leurs fonctions publiques. La Race Relations (Amendment) Act 2000, la loi britannique (modifiée) sur les relations raciales de 2000, impose une obligation positive générale à une vaste liste d'instances publiques spécifiques, qui associe une obligation négative d'élimination de la discrimination raciale à des obligations positives complémentaires de promotion de l'égalité des chances et des bonnes relations entre les personnes appartenant à des groupes ethniques différents.

4.3 Conformité contractuelle et marchés publics

La conformité contractuelle constitue un autre outil de lutte contre la discrimination structurelle. Elle vise à empêcher que les bénéficiaires des fonds publics puissent mettre en œuvre des politiques discriminatoires. La conformité contractuelle peut favoriser la juste concurrence en ôtant des avantages injustes à court terme enracinés dans des

²³ C. McCrudden, 'Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland' (1999) *Fordham IntLJ*22.

²⁴ Voir Colm O Cinnéide, *Taking Equal Opportunities Seriously, Equality and Diversity Forum* p.34, M. Pollack et E. Hafner-Burton, 'Mainstreaming Gender in the European Union' (2000) 7 *Journal of European Public Policy* 3, 432-437, et T. Rees, *Mainstreaming Equality in the European Union*, (London: Routledge, 1998).

²⁵ La législation ne confère pas de forme détaillée aux politiques d'approche intégrée. Les initiatives d'égalités n'ont que peu sinon aucun impact réel sans de fortes dispositions d'application. La nature et l'étendue de la participation et la question essentielle qui consiste à savoir qui devrait être consulté reçoivent souvent une réponse évasive. L'ampleur des obligations imposées aux pouvoirs publics n'est pas toujours clairement définie. – Voir Colm O Cinnéide 'Taking Equal Opportunity Seriously, Equality and Diversity Forum' p.39.

²⁶ Colm O'Cinnéide, *Chapitre 4, Equality in Diversity, ICCEL No29 P.90.*

pratiques inéquitables ou à caractère exploitant. Elle peut améliorer la gestion d'entreprise en exigeant la mise en œuvre des meilleures pratiques d'égalité des chances. La conformité contractuelle permet d'attendre des organismes privés qui se voient accorder des marchés publics qu'ils prennent des mesures proactives afin de promouvoir l'égalité et d'éliminer la discrimination illégale. Les contractants privés répondant à un appel d'offre gouvernemental doivent introduire et mettre en œuvre des politiques d'égalité des chances effectives, y compris des contrôles du caractère approprié des rémunérations, la meilleure pratique d'égalité des chances et un monitoring de leur main-d'œuvre.

5. LES DIRECTIVES – AU-DELA DU MODELE DE L'APPLICATION INDIVIDUELLE

Les nouvelles Directives comportent un certain nombre de dispositions qui reconnaissent la faiblesse du modèle de l'application individuelle et indiquent des mécanismes pour entraîner à sa mise en œuvre. Il s'agit de dispositions portant sur des mesures de protection des plaignants contre les rétorsions; la charge de la preuve; l'institution d'organismes destinés à promouvoir l'égalité de traitement; le dialogue avec la société civile et l'amélioration des règles sur la capacité à agir; ainsi que l'action positive / les obligations positives.

5.1 Protection contre les rétorsions

L'isolement et l'hostilité vécues par ceux qui recourent au processus judiciaire pour faire valoir leurs droits engendrent la crainte des rétorsions. Cette dernière étant universellement perçue comme étant un véritable facteur de dissuasion d'intenter une action en justice. Les Directives offrent des degrés de protection variables à cet égard. La Directive d'égalité raciale exige des Etats membres qu'ils introduisent des mesures visant à protéger les personnes contre "tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement".²⁷ La Directive d'égalité raciale prévoit une plus grande protection contre les rétorsions que les autres Directives, même dans le domaine de l'emploi. L'Article 1(6) de la Directive modifiante relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes et l'Article 11 de la Directive-cadre n'offrent une protection que contre le licenciement ou tout autre traitement défavorable commis par l'employeur.

5.2 Charge de la preuve

La Directive d'égalité raciale et la Directive-cadre comportent des dispositions presque similaires à celles contenues dans la Directive de la charge de la preuve, laquelle prévoit que, dès que le plaignant a pu établir une présomption de discrimination, c'est à la partie défenderesse qu'il incombe de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.²⁸ Alors que l'inversion de la charge de la preuve devrait faciliter la démarche en justice du plaignant individuel, il existe encore d'importants obstacles qui s'opposent à l'établissement d'une présomption de discrimination, particulièrement dans des domaines auxquels les personnes se sont vu longtemps refuser l'accès et n'auront donc pas un accès facile aux connaissances permettant de savoir comment sont traités les comparateurs potentiels. Le rapport sur l'utilisation des procédures de litige en matière d'égalité d'égalité entre sexes au sein des Etats membres de la Communauté européenne note que, "un thème persistant que l'on retrouve dans les résultats de la recherche concerne les difficultés rencontrées dans l'obtention d'un accès aux informations et des preuves nécessaires pour intenter un procès".²⁹ Les dispositions relatives à la charge de la preuve seraient bien plus efficaces pour l'application des droits s'il existait un droit d'accès aux informations appropriées qui soit digne de ce nom.

²⁷ Article 9 DER.

²⁸ Article 8 DER; Article 10 DC.

²⁹ J. Blom, B. Fitzpatrick, J. Gregory, R. Knegt et U. O'Hare, *The Utilisation of Sex Equality Litigation Procedures in the Member States of the European Community. A Comparative Study* (1995).

5.3 Organismes de promotion de l'égalité de traitement

La Directive d'égalité raciale et la Seconde Directive d'égalité de traitement modifiée contiennent de nouvelles clauses importantes requérant que les Etats membres désignent un organisme ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement.³⁰ Ces organismes doivent avoir pour compétence d'apporter une aide indépendante aux victimes de discrimination dans leurs actions en justice pour discrimination. Ils doivent également être en mesure de conduire des études indépendantes et de publier des rapports indépendants sur toutes les questions qui concernent la discrimination. L'insistance répétée sur l'indépendance est importante. La nature obligatoire et l'ampleur des fonctions laisse suggérer que les Etats membres doivent s'assurer que les organismes disposent de ressources suffisantes pour exercer leurs fonctions. Cependant, à d'autres égards, ces dispositions manquent de spécificité. Ainsi, la nature et l'ampleur de l'assistance à offrir aux victimes ne sont pas clairement déterminées. En outre, il n'existe pas d'exigence imposée aux Etats membres d'autoriser des actions de groupe. Il est également gravement préoccupant que la Directive-cadre ne prévoient pas d'obligations d'instaurer des organismes indépendants de mise en œuvre. Cela laisse suggérer de nouvelles hiérarchies entre les divers motifs de discrimination et soulève des questions quant à la mise en œuvre effective de la législation au niveau des Etats membres.

En ce qui concerne la mise en œuvre de ces dispositions, il est utile aussi de prendre en considération la recommandation de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance ("ECRI") relative aux organismes spécialisés.³¹ L'ECRI est un organisme du Conseil de l'Europe qui cherche à combattre le racisme et l'intolérance par le partage des connaissances et la coopération. Bien que la Recommandation ne soit pas de nature exécutoire, elle reflète une tentative mûrement réfléchie de codification de la meilleure pratique actuelle en ce qui concerne les organismes d'application et, en tant que telle, offre une précieuse référence d'information sur la mise en œuvre des Directives. La Recommandation reconnaît que l'efficacité des stratégies de lutte pour l'égalité dépend dans une large mesure de la sensibilisation, de l'information et de l'éducation du public ainsi que de l'invocation de droits individuels. Elle établit les fonctions et responsabilités recommandées.³²

L'indépendance et la responsabilité des organismes spécialisés s'y trouvent également établies.³³ A cet égard, la recommandation prévoit que:

- *Les organes spécialisés devraient se voir attribuer des fonds suffisants pour exercer de manière efficace leurs fonctions et responsabilités, et leur financement devrait être soumis à l'approbation annuelle du parlement.*
- *Les organes spécialisés devraient fournir des rapports sur leurs actions, de manière indépendante, sur la base d'objectifs clairs et si possible évaluables, pour débat au parlement.*

Elle prévoit également que les organismes spécialisés veillent à fonctionner de manière politiquement indépendante. Ils devraient donc fonctionner de manière à pouvoir maximaliser la qualité de leur recherche et de leurs conseils et ainsi leur crédibilité à la fois auprès des autorités nationales et auprès des communautés dont ils cherchent à préserver et renforcer les droits. Dans l'établissement des organismes spécialisés, les Etats membres devraient veiller à ce que ces derniers bénéficient d'un accès approprié aux gouvernements, qu'ils reçoivent des gouvernements des informations suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs fonctions et qu'ils soient pleinement consultés sur les matières qui les concernent.

³⁰ Article 13 DER et Article 8(a) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) de la DETHF modifiante.

³¹ Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI: Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national. CRI (97) 36, 13 juin 1997.

³² Il s'agit des fonctions et responsabilités suivantes: œuvrer en faveur de l'élimination des différentes formes de discrimination et promouvoir l'égalité des chances et les bonnes relations entre les personnes appartenant à l'ensemble des différents groupes composant la société; 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 aide et assistance aux victimes, y compris une aide juridique, en vue de faire valoir leurs droits auprès des institutions et des tribunaux; sous réserve du cadre juridique du pays concerné, ester en justice en saisissant, le cas échéant, les tribunaux ou autres autorités judiciaires, si et quand cela s'avère nécessaire; être saisi de plaintes et requêtes concernant des cas d'espèce et en rechercher le règlement, soit par la conciliation à l'amiable, ou, dans les limites fixées par la loi, par des décisions juridiquement contraignantes; posséder les pouvoirs appropriés pour rassembler des preuves et des informations dans la mise en œuvre des fonctions citées au paragraphe précédent; 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; promouvoir et contribuer aux programmes de formation de certains groupes cibles, sans préjudice du rôle fondamental en matière de formation qui revient aux organisations professionnelles concernées; promouvoir la sensibilisation du grand public

5.4 Dialogue avec la société civile

Les trois nouvelles Directives obligent les Etats membres à encourager le dialogue avec les partenaires sociaux et les organisations non gouvernementales appropriées qui ont un intérêt légitime à contribuer à la lutte contre la discrimination en vue de promouvoir le principe d'égalité de traitement.³⁴ Les Directives contiennent également des dispositions qui exigent des Etats membres qu'ils "encouragent" les partenaires sociaux à conclure des conventions collectives qui établissent des règles d'anti-discrimination.

Selon Dr. Anna Sporrer, la meilleure manière pour les Etats membres de promouvoir le dialogue social avec les organisations non gouvernementales et les partenaires sociaux consiste à institutionnaliser ce dialogue par voie législative. Elle recommande de donner aux partenaires sociaux (y compris aux ONG) un rôle plus officiel dans la planification et l'ébauche de la législation et dans la surveillance de la pratique après la mise en application de la législation. Elle recommande encore qu'ils soient représentés au sein des organismes spécialisés et que ces organismes spécialisés jouent un rôle dans l'encouragement des partenaires sociaux à conclure des accords en leur prodiguant des conseils et, par exemple, en concevant des modèles d'action positive.³⁵

5.5 Amélioration des règles sur la capacité à agir

La faiblesse du modèle d'application individuelle est également reconnue dans le fait que les trois directives contiennent toutes des dispositions qui exigent des Etats membres qu'ils veillent à ce que les associations, les organisations ou d'autres entités juridiques qui ont un intérêt légitime à ce que les dispositions des Directives soient bien respectées puissent engager, pour le compte ou à l'appui du plaignant, et moyennant l'approbation de celle-ci, une action judiciaire et/ou administrative pour faire respecter des obligations.³⁶ C'est aux Etats membres qu'il appartient de fixer les critères permettant de déterminer si une organisation a un intérêt légitime. Ces critères devront être conformes aux principes juridiques de la CE en termes d'équivalence et d'efficacité. Alors qu'il s'agit d'un développement majeur au niveau des règles sur la capacité à agir, l'accent est toujours fortement axé sur le modèle d'application individuelle alors qu'il n'existe pas d'obligation de s'assurer que de tels organismes puissent tenter des actions de groupe.

5.6 Action positive / Obligations positives

Les clauses relatives à l'action positive comptent parmi les dispositions les plus frappantes des Directives. Ces mesures permettent une action positive plutôt qu'elles ne l'imposent. Cependant, la visée de ces mesures mérite d'être relevée : "En vue d'assurer une égalité totale dans la pratique".³⁷

La promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes compte désormais au nombre des tâches de la CE (Article 2 du Traité CE). La modification de la Seconde Directive relative à l'égalité de traitement traduit cela par le fait que le mainstreaming est prévu dans la mesure où les Etats membres sont tenus à l'obligation générale qui leur impose que *"ils tiennent activement compte de l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes lors de l'élaboration et de la mise en oeuvre des dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que des politiques et activités dans les domaines [couverts par la Directive]"*, à savoir l'emploi et la formation professionnelle.

La Directive d'égalité raciale et la Directive-cadre ne possèdent pas de dispositions requérant le mainstreaming. Cependant, les dispositions qui concernent les actions positives permettent aux Etats membres d'introduire des obligations positives. Ces mesures permettent aux Etats membres d'aller au-delà de l'application individuelle et leur ouvre la possibilité de l'application stratégique.

aux questions de discrimination, et produire et publier des informations et documents pertinents; 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.

³⁴ Les organismes spécialisés devraient fonctionner sans interférences de la part de l'Etat et avec toutes les garanties nécessaires pour leur indépendance, notamment la liberté de nommer leur propre personnel, de gérer leurs ressources comme ils l'entendent et d'exprimer publiquement leurs points de vue. Le mandat des organismes spécialisés devrait énoncer clairement les dispositions relatives à la nomination de leurs membres et devrait contenir des sauvegardes appropriées contre la destitution arbitraire ou le non-renouvellement arbitraire d'une nomination lorsque le renouvellement serait la norme.

³⁵ Articles 11 et 12 DER; Articles 13 et 14 DC; Articles 8(b) et 8(c) de la Seconde Directive relative à l'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(7) DETHF modifiante.

³⁶ Anna Sporrer, *Comment mettre en œuvre le droit européen en matière d'anti-discrimination et de promotion de l'égalité hommes-femmes dans la législation nationale, Protection contre la discrimination et égalité entre les sexes – comment répondre à ces deux exigences (seconde publication de la présente série)* ISBN No.2-930399-00-7.

³⁷ Article 7 DER, Article 9 DC et Article 6(3) de la Seconde Directive d'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(5) de la DETHF modifiante.

³⁸ Article 5 de la DER, Article 7 de la DC et Article 2(8) de la Seconde Directive relative à l'égalité de traitement tel qu'inséré par l'Article 1(2) de la DETHF modifiante.

6. APPLICATION STRATEGIQUE – L'EXPERIENCE IRLANDAISE

L'Autorité pour l'égalité a adopté une approche à composantes multiples de l'application/conformité. Un certain nombre d'outils d'application stratégique sont requis et sont présents dans la législation qui donne à l'Autorité pour l'égalité le vaste et double mandat d'œuvrer en vue de l'élimination de la discrimination et de la promotion de l'égalité des chances dans l'emploi et dans des matières couvertes par la Loi sur l'égalité des statuts (Equal Status Act, 2000).³⁸ Elle se voit dotée également d'une fonction d'information publique en ce qui concerne un certain nombre de lois,³⁹ de maintien en examen et de propositions de réformes concernant la Loi sur l'égalité dans l'emploi (Employment Equality Act, 1998, 'EEA'), la Loi sur l'égalité des statuts (Equal Status Act, 2000, 'ESA') et un certain nombre d'autres Lois. Il n'existe pas d'obligation statutaire équivalente à l'article 75 de la Loi sur l'Irlande du Nord (Northern Ireland Act). L'Autorité pour l'égalité est dotée d'un certain nombre de compétences qui vont bien au-delà du modèle d'application individuelle.

L'Autorité pour l'égalité peut préparer des Codes de bonne pratique qui, s'ils sont approuvés par le Ministre, sont recevables comme preuves et, dans les cas appropriés, peuvent être pris en compte dans les procès.⁴⁰ L'Autorité pour l'égalité a produit un Code de bonne pratique sur le harcèlement sexuel et le harcèlement au travail, qui s'est fondé sur des affaires portées devant le tribunal pour l'égalité.⁴¹ L'Autorité pour l'égalité dispose également d'une large compétence lui permettant d'entreprendre ou de parrainer une recherche qu'elle considère comme nécessaire et qui s'avère opportune pour l'exercice de l'une de ses fonctions.⁴² L'Autorité pour l'égalité est dotée d'une vaste compétence pour mener une enquête à toutes fins liées à l'exercice de ses fonctions (et sur requête du Ministre).⁴³ L'exécution d'une enquête requerrait des ressources substantielles. Il s'agit d'une compétence particulièrement utile dans des situations où les plaignants potentiels peuvent être très vulnérables ou dans des cas de pénurie d'information.

Une nouvelle compétence novatrice concerne la possibilité de mener des examens et des plans d'action sur l'égalité.⁴⁴ L'Autorité pour l'égalité peut inviter des entreprises particulières à procéder volontairement à un examen d'égalité et à préparer un plan d'action ou peut se charger elle-même de l'exécution d'un examen d'égalité et préparer des plans d'action (portant sur des entreprises comptant plus de 50 travailleurs). Un examen d'égalité est une vérification du niveau d'égalité des chances et un examen des politiques, des pratiques et des procédures afin de déterminer si elles sont propices à la promotion de l'égalité. Un plan d'action est un programme d'actions à entreprendre pour favoriser la promotion de l'égalité des chances. Il existe des compétences d'application en ce qui concerne les examens d'égalité et les plans d'action. Un certain nombre d'examens d'égalité ont été lancés sur une base volontaire et les employeurs ont fait part de leur intérêt pour ce mécanisme. Celui-ci possède un important potentiel en ce sens qu'il s'agit d'un mécanisme de localisation des défauts non hostile qui va au-delà du modèle d'application individuelle.

6.1 Procès stratégique

Le choix de procès stratégique est un élément clé de tout programme d'application stratégique. La consultation représente un point important de tout processus décisionnel concernant les affaires qui requièrent une assistance. Elle forge la crédibilité des parties prenantes. Elle sensibilise à la teneur des questions concernées. La consultation aidera aussi un organisme spécialisé à traiter et gérer les attentes concernant ce qui peut être réalisé par voie de contentieux.

³⁸ Article 39 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi) et Article 39 de l'Equal Status Act, 2000 (Loi sur l'égalité des statuts)

³⁹ L'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi), l'Equal Status Act, 2000 (Loi sur l'égalité des statuts), la Maternity Protection Act, 1994 (Loi sur la protection de la maternité), l'Adoptive Leave Act, 1995 (Loi sur le congé d'adoption) et la Parental Leave Act, 1998 (Loi sur le congé parental).

⁴⁰ Article 56 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi) tel que modifié par le paragraphe (g) de l'Annexe à l'Equal Status Act, 2000.

⁴¹ Statutory Instrument (S.I.) No. 78 de 2002.

⁴² Article 57 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi)

⁴³ Article 57 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi)

⁴⁴ Articles 68 et 69 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi) tels que modifiés par le paragraphe (n) de l'Annexe à l'Equal Status Act, 2000 (Loi sur l'égalité des statuts).

⁴⁵ Article 67 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi) tel que modifié par le paragraphe (l) de l'Annexe à l'Equal Status Act, 2000 (Loi sur l'égalité des statuts). Il existe une clause équivalente dans l'article 19 de l'Intoxicating Liquor Act, 2003 (Loi sur les liqueurs intoxicantes).

Toute personne qui considère avoir été victime de discrimination peut demander l'assistance de l'Autorité pour l'égalité dans l'action qu'elle veut tenter en vertu de l'EEA et/ou de la ESA.⁴⁵ L'Autorité pour l'égalité dispose d'un large pouvoir discrétionnaire quant à l'assistance qu'elle peut accorder si elle est convaincue que l'affaire soulève un point de principe important ou s'il lui semble qu'il n'est pas raisonnable d'espérer voir la personne présenter convenablement son affaire sans assistance. (Il n'existe pas de clause spécifique concernant l'apport d'une assistance aux employeurs ou à d'autres parties défenderesses). L'Autorité pour l'égalité fixe les critères à l'aune desquels seront estimées les demandes d'assistance. Ces critères sont notamment les suivants:

- i. La capacité de la personne à se représenter
- ii. La complexité des questions impliquées
- iii. La disponibilité des documents qui peuvent assister la personne dans son action en justice
- iv. La disponibilité des services d'un syndicat, d'une assistance juridique ou d'un avocat
- v. La possibilité de recours alternatifs
- vi. Le degré de gravité de l'injustice perpétrée
- vii. L'impact/l'effet de la discrimination sur la personne
- viii. L'impact potentiel des avantages à en tirer
 - Pour les autres
 - En termes de modification de la pratique des employeurs ou prestataires de services
 - En termes de développement de pratiques d'égalités
- ix. L'extension géographique des plaintes
- x. Le fait de savoir si la question s'applique
 - À des domaines tels que la santé, l'éducation, la sécurité sociale, le logement et les transports
 - À la discrimination multiple
- xi. Le fait de savoir si un précédent substantiel a été développé
- xii. Le fait de savoir si la plainte présente des chances raisonnables d'aboutir
- xiii. Les ressources dont peut disposer l'Autorité pour l'égalité

L'Autorité pour l'égalité a pris pour cible la discrimination liée à grossesse et a obtenu cinq décisions favorables avec des réparations élevées. Un dossier informatif sur la discrimination liée à la grossesse est en préparation.

6.2 L'advocacy – Partie intégrante du procès stratégique

L'Autorité pour l'égalité a lancé un projet pilote de défense des intérêts (advocacy) communautaire avec l'Irish Traveller Movement en réponse à une sollicitation débordante de ses services, particulièrement en ce qui concerne des plaintes relatives à l'accès aux établissements détenteurs de licence. Un projet pilote n'a été lancé qu'après que des précédents substantiels aient été établis.⁴⁶ Ces programmes ont pour objectif de former des personnes à en représenter d'autres devant les tribunaux d'experts. Elle travaille également avec un syndicat sur un dossier d'information syndical. L'Autorité pour l'égalité peut également engager des poursuites dans un certain nombre de cas avec un plaignant - par exemple, lorsqu'il existe une pratique générale de discrimination ou quand une personne n'a pas déposé plainte ou lorsque l'on ne peut raisonnablement pas s'attendre à voir la personne porter plainte. L'Autorité pour l'égalité peut intenter des procès en cas d'annonce publicitaire à caractère discriminatoire. Cependant, (à la différence de la Commission des droits de l'homme), elle ne dispose pas du pouvoir explicite d'introduire des requêtes de tiers admis à faire valoir dans un procès l'intérêt d'un groupe social (ami du tribunal).

⁴⁶ Des précédents ont été établis qui traitaient de la question de l'utilisation par les tenanciers de débits de boissons de politiques "seulement régulières", de quotas et de la question de l'identification des Travellers.

L'Autorité pour l'égalité a établi une section d'élaboration destinée à l'assister dans la promotion de l'égalité des chances et l'élimination de la discrimination et à imaginer des mesures proactives pour y parvenir.

6.3 Fonction de développement

L'Autorité pour l'égalité a déployé une fonction de développement qui fait partie de son modèle d'application stratégique.

Cette fonction de développement:

- A les moyens de soutenir, stimuler et encourager les personnes à modifier ce qu'elles font ou la manière dont elles le font de manière à pouvoir éviter la discrimination, accueillir la diversité et promouvoir l'égalité ;
- A les moyens de dépasser les exigences imposées par la législation aux employeurs et aux prestataires de services afin de permettre que la recherche de l'égalité revête un caractère ambitieux et novateur ;
- Aide les employeurs et les prestataires de services à savoir ce qu'il faut faire et comment le faire pour assurer une attention centrée sur l'égalité dans leurs pratiques d'emploi et dans la fourniture de biens et de services ;
- Est en mesure de créer un contexte de partenariat où l'expertise en matière d'emploi / de ressources humaines et l'expertise au niveau de la fourniture de biens et de services particuliers se combine de façon optimale avec une expertise en matière de questions et de stratégies d'égalités;
- Etablira
 - Un argument pour le changement
 - Un programme de changement
 - Un consensus de changement
 - Une demande de changement
- Répondra au besoin de créer de nouvelles idées, de nouvelles pratiques et de nouveaux documents de soutien pour les diffuser afin que les employeurs et les prestataires de services créent au sein de leur organisation les moyens nécessaires pour promouvoir l'égalité, combattre la discrimination et accueillir la diversité et de telle sorte que l'engagement et la bonne volonté puissent se concrétiser en bonnes pratiques.
- Etablira des normes pour que les lieux de travail et les services se caractérisent par l'égalité et la diversité.
- Configurerà le débat autour des notions d'égalité et de diversité et de la manière d'y parvenir.

La section développement qui dirige le travail de notre fonction de développement a été impliquée dans un large éventail d'initiatives relatives à l'égalité – conçues pour introduire une approche centrée sur l'égalité dans la planification, la création de politiques et la conception de programmes du secteur public. Les modèles ont été élaborés afin d'établir une méthodologie. Des partenariats ont été créés afin de construire une pratique de test de l'égalité dans le secteur public - dans son essence un rôle volontaire situé hors de l'obligation statutaire.

L'égalité et la diversité ont été proposés et acceptés comme principes régissant un service à la clientèle de qualité dans le secteur public. Les travaux ont été menés en partenariat avec les responsables du service à la clientèle afin de développer des documents destinés à soutenir une fourniture de services axée sur l'égalité.

Un partenariat a été développé avec les principaux syndicats et organisations d'employeurs. Cette collaboration tripartite a donné lieu à un engagement partagé concernant le besoin d'approches systématiques et planifiées de l'égalité sur le lieu de travail. Des documents d'appui ont été élaborés afin de contribuer au développement et à la mise en œuvre de politiques d'égalités et de formations sur l'égalité. Un programme de financement a été élaboré afin d'aider les petites et moyennes entreprises à appliquer dans la pratique le contenu de ces documents d'appui.

Un partenariat a été développé avec le Département de l'éducation et des sciences afin de diffuser l'information sur la législation d'égalité dans les écoles. Cette diffusion s'est faite de telle manière qu'elle a permis de

- communiquer un engagement partagé vis-à-vis d'écoles intégrantes
- établir la nécessité d'une planification des écoles, de codes comportementaux, de politiques d'admission et d'évaluation des écoles.

Un partenariat a été développé avec une série de réseaux de prestataires de services locaux - Library Council, Irish Bankers Federation, An Post, RGDATA et Irish Pharmaceutical Union - afin de soutenir une prise de conscience parmi leurs membres de l'exigence d'un aménagement raisonnable des personnes handicapées, de développer des documents d'orientation sur la meilleure pratique convenue à cet égard et d'en piloter la mise en œuvre.

6.4 Tribunal spécialisé

Le tribunal spécialisé dans ce contexte est le Tribunal pour l'égalité, qui offre un contexte précieux à l'application stratégique.

Le Tribunal pour l'égalité (anciennement l'ODEI) a également été institué par l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi).⁴⁷ Des tribunaux spécialisés sont institués en reconnaissance des difficultés rencontrées par les personnes requérantes devant les tribunaux traditionnels. Dans les règlements judiciaires contradictoires traditionnels, un juge entend et se prononce sur une plainte en se basant sur les preuves et les arguments juridiques présentés par les deux parties. En revanche, le Tribunal pour l'égalité dispose d'un devoir spécifique d'instruire l'affaire.⁴⁸

Les personnes responsables pour l'égalité au sein du tribunal jouent un rôle beaucoup plus proactif et inquisitorial que les juges traditionnels dans des audiences contradictoires en ce sens qu'ils sont investis d'une fonction inquisitoriale impliquant la recherche de faits ainsi que la détermination des questions juridiques. Le rôle inquisitorial est une pierre angulaire de la législation. Il s'agit toutefois d'un rôle extrêmement mal saisi, ce qui explique le niveau injustement élevé de critiques dont a fait l'objet le Tribunal pour l'égalité. Le modèle inquisitorial signifie que la poursuite et la défense d'une action ne dépendent pas entièrement de l'aptitude et de la capacité du plaideur particulier à rassembler des preuves appropriées et à présenter des arguments juridiques complexes. Il s'avère particulièrement important pour les parties en litige qui ne disposent pas de représentation juridique ou qui sont représentés par des groupes dépourvus de formation juridique. Il se montre également d'une importance vitale pour des personnes qui ne présentent pas un niveau d'illettrisme élevé ou qui manquent de moyens pour articuler leurs revendications, y compris les personnes atteintes de certains handicaps.

Le Directeur se voit doté d'un certain nombre de compétences lui permettant d'apporter son assistance à l'enquête.⁴⁹ Il existe un certain nombre d'autres caractéristiques du Tribunal pour l'égalité qui visent à traiter les imperfections du modèle d'application individuelle. Les enquêtes sont tenues privées. Cette disposition est particulièrement importante pour des plaignants qui souhaitent intenter des actions en justice pour des affaires relatives à un handicap, à l'orientation sexuelle et au harcèlement sexuel.

Le Directeur n'a pas compétence de condamner aux dépens. Cela permet d'éviter un des effets les plus dissuasifs d'intenter un procès. (Cependant, les appels de requêtes en provenance du Tribunal pour l'égalité sont entendus par le Circuit Court. Alors qu'il n'existe pour l'heure aucune règle de procédure, il est possible à une partie ayant obtenu gain de cause dans un jugement d'appel de demander la prise en charge des dépens).

⁴⁷ Article 75 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi).

⁴⁸ Article 75 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi).

⁴⁹ Au nombre de celles-ci, il y a celles de pénétrer dans des bâtiments, d'exiger d'une personne qu'elle produise des enregistrements, des livres, des documents qui contiennent des informations concrètes, d'inspecter le travail en cours, de demander au Tribunal de première instance une mandat de perquisition et d'exiger d'une personne qu'elle se présente devant le Directeur en vue de répondre complètement et sans mensonge à toutes les questions qui lui sont posées.

⁵⁰ Article 79 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi).

Le Tribunal pour l'égalité permet aux parties demanderesse et défenderesse d'être représentées par des groupes communautaires ou représentatifs ou par des associations de commerce. En outre, il existe une exigence intéressante qui impose au Directeur d'entendre toutes les personnes qui lui semblent intéressées et désireuses d'être entendues.⁵⁰ Cela permet aux organismes tels que l'Autorité pour l'égalité ou l'Autorité nationale pour les personnes handicapées ou d'autres groupes intéressés de proposer des soumissions dans des affaires qui concernent un groupe ou ont une portée publique.

Une autre caractéristique distinctive propre au Tribunal pour l'égalité est celle de l'option de la médiation qui permet au Directeur, s'il s'avère que l'affaire est telle qu'elle pourrait être résolue par voie de médiation, de renvoyer l'affaire en médiation.⁵¹ Dans la pratique, tout requérant et tout défendeur se voient proposer une médiation. Il s'agit d'une façon souple, rapide et peu onéreuse de solutionner un litige entre les parties.⁵²

CONCLUSION

Il est nécessaire d'adopter une vue large de toute approche de l'application stratégique. Cela devrait impliquer que les organismes de lutte pour l'égalité pratiquent un mélange intégré de fonctions d'application et de développement.

L'application stratégique devra aller au-delà du modèle d'application individuelle établi dans les Directives de l'UE. Elle devra mobiliser les dispositions des Directives qui dépassent l'application individuelle, en particulier les éléments qui se concentrent sur l'action positive.

Les organismes spécialisés devront s'engager à développer un contexte favorable à une application stratégique efficace. Cela impliquera en partie la prise d'initiatives destinées à améliorer le modèle d'application individuelle. Celles-ci devront considérer la question des coûts, de l'amélioration des règles sur la capacité à agir et du traitement de l'identification des questions qui peuvent être réglées par voie juridique et des personnes qui devront s'en charger. La défense des intérêts et la médiation peuvent également être déployés afin d'améliorer le modèle d'application individuelle.

Le procès stratégique est un élément important de l'application stratégique. Les critères établis pour la fixation des priorités de l'assistance individuelle sont cruciaux à cet égard. L'établissement de critères efficaces requiert la consultation des parties concernées. Une mise en œuvre complète des Directives requerra une approche souple du contentieux stratégique

L'application stratégique comprend les éléments suivants:

- un modèle d'application individuelle amélioré
- renforcé par des obligations positives, une approche intégrée (mainstreaming) et une conformité contractuelle
- des organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité qui sont indépendants et disposent de ressources suffisantes avec de larges fonctions et des compétences adéquates à côté d'organismes quasi-judiciaires dotés de fonctions d'enquêtes.

⁵⁰ Article 78 de l'Employment Equality Act, 1998 (Loi sur l'égalité dans l'emploi).

⁵² Il est significatif que l'EEA permette au tribunal de travail, dans des affaires qui tombent dans le champ d'application des compétences du Tribunal du travail, d'offrir une médiation lui-même ou de renvoyer l'affaire devant le Tribunal pour l'égalité en vue d'une médiation.

OBLIGATIONS POSITIVES ET APPLICATION STRATEGIQUE

PAUL O'NEILL, SENIOR LEGAL OFFICER*, COMMISSION D'EGALITE POUR L'IRLANDE DU NORD

** Je voudrais remercier Barry Fitzpatrick, Responsable de la politique juridique et du conseil juridique au sein de la Commission, pour sa collaboration à la rédaction du présent article.*

1. INTRODUCTION

En vertu de la Northern Ireland Act 1998 (Loi sur l'Irlande du Nord), la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord ("la Commission") détient des compétences étendues en ce qui concerne la législation d'anti-discrimination en Irlande du Nord, couvrant toutes les fonctions antérieurement exerçables par les Organismes d'égalité statutaires préexistants, couvrant l'emploi équitable (qui renvoie en Irlande du Nord aux motifs de religion et de politique, autrement dit à l'emploi équitable entre catholiques et protestants), l'égalité fondée sur les sexes, la race et le handicap. En 2003, les compétences de la Commission d'égalité ont été étendues pour couvrir la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Les compétences d'application principales dont peut actuellement disposer la Commission pour l'égalité sont les suivantes:

1. L'offre de conseils juridiques et d'une assistance juridique à des personnes qui intentent un procès pour discrimination
2. Des enquêtes officielles
3. Des enquêtes relevant de l'obligation d'égalité statutaire

Cette présentation a pour but d'examiner comment les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité peuvent utiliser ces compétences d'application de manière stratégique, avec référence spécifique aux stratégies de la Commission en ce qui concerne ses propres compétences d'application, et comment ces compétences peuvent être utilisées de manière holistique en vue d'atteindre les objectifs d'égalité stratégiques. On y trouvera également une discussion succincte portant sur les types de compétences qui pourraient renforcer les stratégies d'application de la Commission.

2. LES COMPETENCES D'APPLICATION DE LA COMMISSION

2.1. Assistance juridique aux particuliers

La Commission peut conseiller et assister des personnes qui portent des affaires devant les tribunaux (du travail) et devant les tribunaux de Comté (première instance traitant notamment des fournitures de biens, d'équipements et de services) au travers des cinq motifs que compte sa compétence, à savoir la religion et la politique, le genre, le handicap, la race et l'orientation sexuelle.⁵³

La Commission ne peut intenter d'actions en justice pour discrimination en son propre nom ni assister des personnes en dehors de ses régimes statutaires. La Commission exerce donc ses compétences pour assister stratégiquement des requérants individuels afin de favoriser ses objectifs de promotion de l'égalité des chances et d'élimination de la discrimination. En juillet 2002, elle a adopté une stratégie d'assistance juridique affinée, qui ne prenne pas seulement en compte les mérites de l'affaire et les circonstances de la personne mais prenne aussi spécifiquement en considération la valeur stratégique de l'offre d'une assistance sollicitée.

Certains critères statutaires doivent être satisfaits avant que la Commission ne puisse offrir une assistance à un requérant particulier, à savoir:

⁵³ Les fournitures de biens, d'équipements et de services ne sont pas couvertes par les actuelles Réglementations relatives à l'orientation sexuelle.

- L'affaire soulève-t-elle une question de principe?
- Serait-il déraisonnable, compte tenu de la complexité de l'affaire ou de la position du demandeur, d'escompter voir le demandeur traiter cette affaire sans aide?
- Existe-t-il une autre considération spéciale à prendre en compte?

Lorsque la Commission considère qu'une demande d'assistance entre dans l'un de ces motifs statutaires, elle examinera alors si une telle assistance devrait être accordée conformément à sa stratégie d'assistance juridique affinée. Dans sa prise de décision, la Commission évalue le poids de chacun des motifs statutaires. En ce qui concerne le motif statutaire relatif à "une question de principe", la Commission tient compte de ce qui suit:

2.1.1. Incertitude juridique

Dans quelle mesure l'affaire soulève une question d'incertitude juridique. Il va sans dire qu'il peut s'avérer plus difficile d'établir une telle "incertitude juridique" dans les régimes mieux établis tels que ceux de la religion et de la politique ou de l'égalité entre les sexes que dans des domaines tels que le handicap, lequel est relativement nouveau à cet égard et diffère dans son approche et son fondement législatif des autres types de législation d'anti-discrimination. La signification de l'"incertitude juridique" s'est modifiée radicalement bien entendu sous l'effet de la Directive-cadre et de la Directive d'égalité raciale et des modifications subséquentes en Irlande du Nord dans les régimes relatifs à la race et à l'emploi équitable, l'introduction de la Loi sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'emploi et la modification imminente de la Loi sur la discrimination fondée sur un handicap en octobre 2004. C'est particulièrement le cas de la définition de la discrimination indirecte et de la formulation plus objective de l'épreuve consistant à savoir si les actions dont on se plaint constituent un harcèlement tel que contenu dans les Directives.

2.1.2. Effet multiplicateur

La Commission donne également un poids important aux questions décrites comme étant à "effet multiplicateur", c'est-à-dire celles dont l'assistance, dans un cas particulier:

- a) Sensibilisera le public au rôle de la Commission en ce qui concerne les plaintes individuelles et la protection accordée par la législation d'égalité
- b) Sera susceptible d'avoir un impact significatif, soit en termes de production de modifications au niveau des pratiques ou procédures discriminatoires soit autrement
- c) Aura un potentiel en ce qui concerne le suivi assuré par la Commission

L'insistance de la Commission porte sur le maintien et le développement d'un portefeuille de cas stratégiques. Elle opère dans le cadre d'un budget juridique plafonné. Elle ne peut donc avoir le monopole de cette prestation de services et doit s'assurer que le coût attendu de l'assistance est proportionné aux avantages stratégiques à en tirer. La Commission prendra donc en considération l'étendue de l'assistance déjà accordée à un requérant particulier qui introduit une seconde demande ou une demande subséquente. En termes d'obtention d'avantages stratégiques par le soutien d'affaires, la Commission considérera évidemment dans quelle mesure elle a soutenu des affaires similaires et sera moins encline à répondre à une demande particulière d'assistance si elle répond à ce moment à des demandes d'assistance similaires.

Si la Commission est convaincue que la demande d'assistance répond aux critères statutaires d'assistance et que le soutien de l'affaire est stratégique conformément à sa stratégie d'assistance juridique, elle peut accorder une

assistance, pourvu qu'elle soit également convaincue, selon le degré du procès, qu'il existe des motifs raisonnables de croire qu'un acte de discrimination illégale peut avoir été commis comme il est prétendu (pour l'octroi d'assistance initial) ou que l'affaire présente des perspectives de succès raisonnables (pour l'assistance y compris la représentation à l'audience). Une approche échelonnée et plafonnée de l'assistance est adoptée dans des affaires soutenues à des stades identifiés tels que l'enquête initiale, l'avis, l'audience complète, avec des limites financières plafonnées appliquées à chaque stade et un examen supplémentaire effectué lorsque ce stade est atteint.

Il va donc de soi que la Commission souhaite identifier, via sa Stratégie d'application juridique, les demandes d'assistance qui sont stratégiques en termes de clarification de la loi ou qui ont un potentiel d'effet multiplicateur. Il peut, bien entendu, s'avérer difficile de prévoir si une affaire est susceptible de produire un avantage stratégique. Cependant, les principes suivants peuvent généralement s'appliquer:

- Les affaires impliquant des cas de discrimination directe, de harcèlement et de rétorsions dans l'emploi, bien qu'étant bien établies, peuvent toujours créer un "effet multiplicateur" potentiel, si la discrimination alléguée est particulièrement grave ou si ces faits se produisent dans un nouveau domaine tel que l'orientation sexuelle.
- Il peut également s'avérer nécessaire de maintenir le profil de la Commission dans des domaines bien établis.
- L'assistance peut devenir stratégique afin de clarifier la loi dans un domaine bien établi suite à un nouveau précédent judiciaire ou en raison d'une modification législative.
- L'effet multiplicateur d'affaires de discrimination qui touchent un grand nombre de personnes, particulièrement mais pas exclusivement les affaires de discrimination indirecte, a de fortes chances d'être sensiblement plus élevé. La discrimination indirecte implique des pratiques et des procédures apparemment neutres qui sont fréquemment appliquées à l'ensemble du personnel divers et qui peuvent engendrer un désavantage particulier aux membres du personnel qui sont protégés par la législation. Il s'agit d'un concept compliqué (même selon la définition de l'UE), qui requiert une preuve significative pour soutenir une telle affaire et qui est assujéti à une épreuve de justification objective relativement modeste. Il va sans dire que, si elle aboutit, une affaire de discrimination indirecte est susceptible de produire un impact plus significatif et plus étendu en termes de changement des pratiques discriminatoires.
- La disposition relative aux biens, aux équipements et aux services est un domaine à haut "effet multiplicateur", partiellement en raison du nombre relativement faible d'actions intentées dans ces domaines par rapport à celui de l'emploi.

La valeur stratégique de l'assistance à une affaire individuelle peut se voir réduite par des facteurs tels que les suivants:

- L'affaire peut présenter des faiblesses qui peuvent ne pas avoir été apparentes lors de l'octroi de l'assistance.
- L'accent est souvent mis sur l'indemnisation individuelle et les tribunaux ne peuvent ordonner des changements de pratiques. Dans bon nombre d'affaires, cependant, la Commission est parvenue à obtenir un accord d'applications assistées, qui assure à la fois une indemnisation du requérant individuel et des conditions d'arrangement qui favorisent l'égalité des chances et éliminent les pratiques discriminatoires.

Manifestement, la Stratégie d'application juridique de la Commission doit être fluide pour répondre aux modifications de l'environnement externe. Ainsi, les nouvelles réglementations du Tribunal introduites en avril 2004, qui incluent le concept d'Objectif primordial et une gestion plus proactive des affaires par le Tribunal, peuvent nécessiter un affinement de la Stratégie d'application juridique en ce qui concerne l'approche échelonnée et plafonnée de l'assistance.

2.2. Enquêtes officielles

Les désavantages que présente l'assistance accordée aux affaires individuelles peuvent être allégés par l'utilisation des compétences d'enquête officielle dont jouit la Commission. Ces enquêtes sont lancées par la Commission elle-même. Elles ont pour objectif d'identifier les modèles de discrimination et des modifications importantes de la pratique peuvent être ordonnées et appliquées suite à de telles enquêtes au moyen de prescriptions légalement exécutoires.

Pour le genre, le handicap et la race, la Commission peut mener une enquête générale au niveau de l'emploi ou des biens, équipements et services dans des secteurs ou des pratiques générales. Elle peut également mener une enquête individuelle lorsqu'il existe une "conviction" qu'un acte de discrimination a pu s'être produit. Ces enquêtes de "conviction" sont soumises à des exigences de procédure importantes; il doit exister une preuve sur laquelle la "conviction" puisse se fonder, l'enquête doit respecter les mandats prédéfinis et la partie qui fait l'objet de l'enquête peut procéder à des déclarations écrites et orales.

Ces enquêtes officielles sont relativement rares que ce soit en Irlande du Nord ou en Grande-Bretagne, dans la mesure où elles exigent d'importantes ressources de la part de l'organisme d'application et compte tenu du fait que la nature contradictoire des enquêtes de "conviction" encourage une importante résistance de la part de la partie sur laquelle porte l'enquête.

Un modèle différent d'enquête est adopté par la Législation sur l'emploi équitable. Ces enquêtes relatives à la religion et à la politique (mais uniquement dans l'emploi) ont pour objectif de "promouvoir l'égalité des chances". Il n'est pas nécessaire à la Commission d'identifier une conviction selon laquelle un acte de discrimination peut avoir eu lieu avant de lancer une enquête complète. Cependant, malgré les avantages évidents de ce modèle d'enquête plus coopérative, de telles enquêtes ont rarement été utilisées étant donné le niveau de suivi et de rapport requis dans le régime d'emploi équitable d'Irlande du Nord.

2.3. Enquêtes selon l'Obligation statutaire d'égalité

En vertu de l'Article 75 de la Northern Ireland Act 1998 (Loi sur l'Irlande du Nord), les pouvoirs publics désignés sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions en Irlande du Nord, de dûment considérer la nécessité de promouvoir l'égalité des chances entre:

- Des personnes différentes en termes de conviction religieuse, d'opinion politique, de groupe racial, d'âge, d'état civil ou d'orientation sexuelle;
- Des hommes et des femmes en général;
- Des personnes atteintes de handicap et des personnes exemptes de handicap; et
- Des personnes ayant des personnes à charge ou des personnes qui n'en ont pas.

Sans préjudice de ces obligations, les pouvoirs publics sont également tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de prendre en considération le caractère souhaitable de la promotion de bonnes relations entre personnes différentes en termes de conviction religieuse, d'opinion politique ou de groupe racial.

Chaque pouvoir public désigné est tenu de mettre en place un programme d'égalité qui doit être approuvé par la Commission pour l'égalité comme déclaration de son engagement vis-à-vis de ces obligations et un programme de leur exécution. L'Annexe 9 à la Loi sur l'Irlande du Nord permet à la Commission de mener des enquêtes portant sur des plaintes émanant de personnes directement touchées ou de lancer elle-même une telle enquête portant sur un manquement présumé du pouvoir public à se conformer au programme d'égalité approuvé.

Ces procédures d'enquête sont essentiellement des procédures de "stigmatisation des contrevenants". Si, à la suite d'une enquête, la Commission considère que le pouvoir public ne s'est pas conformé à son programme d'égalité approuvé, elle produira un rapport qui peut comprendre des recommandations de mesures à prendre par le pouvoir public concerné. La Commission ne peut toutefois pas faire appliquer ses recommandations et, au cas où le pouvoir public omet de suivre ces recommandations, elle peut choisir de renvoyer l'affaire devant le Secrétaire d'Etat, lequel peut, à son tour, adresser des instructions au pouvoir public en ce qui concerne l'affaire en question.⁵⁴

Le paragraphe 10 de l'Annexe 9 stipule que la Commission enquêtera sur une plainte individuelle selon laquelle le pouvoir public n'aurait pas respecté son programme approuvé ou donnera à la personne plaignante des raisons justifiant le fait qu'elle ne va pas enquêter. Le paragraphe établit certaines exigences de procédures qui doivent être satisfaites avant qu'une telle enquête soit autorisée. Un demandeur qui se plaint d'avoir été directement touché par le manquement doit commencer par faire état de sa plainte auprès du pouvoir public et laisser à celui-ci une possibilité raisonnable de répondre. Si, à la suite d'une telle démarche, la plainte n'est pas résolue à la satisfaction de la personne plaignante, cette personne devra soumettre une plainte écrite à la Commission. Cette plainte doit être envoyée à la Commission dans une période de douze mois à compter du jour où la personne plaignante a eu connaissance pour la première fois des problèmes allégués.

Il s'agit manifestement d'un rôle qualitativement différent de la Commission que celui de l'assistance juridique ou que celui de l'enquête officielle. Tout d'abord, il s'agit d'un rôle adjudicateur et, pour déterminer si une violation du programme d'égalité approuvé a été établie ou non, la Commission doit agir de façon impartiale entre la personne plaignante et le pouvoir public. Les possibilités d'agir stratégiquement sont également moindres dans la mesure où la Commission est tenue d'instruire une plainte déposée par une personne qui prétend avoir été directement affectée, à moins qu'il n'y ait pas de raison d'agir de la sorte.

Les raisons possibles de ne pas enquêter sur une telle plainte pourraient être les suivantes:

- Le pouvoir public a-t-il accepté de procéder à une évaluation complète d'impact d'égalité ou de consulter dans le cadre de l'évaluation d'impact d'égalité existante?
- L'objet de la plainte pourrait-il être proprement considéré comme étant une action positive ou une promotion de l'insertion sociale, le ciblage d'un désavantage ou le traitement d'un besoin social?
- La politique doit-elle être réexaminée, interrompue ou remplacée?
- La personne plaignante tirera-t-elle un profit consistant d'une enquête?
- Existe-t-il une forme plus appropriée de traitement à la disposition de la personne plaignante?

Outre sa capacité à enquêter sur des plaintes déposées par les personnes qui prétendent avoir été directement touchées par une violation du respect du programme d'égalité approuvé, la Commission a également le pouvoir, en vertu du paragraphe 11 de l'Annexe, de mener une enquête lorsqu'il estime qu'un pouvoir public peut ne pas avoir respecté un programme d'égalité approuvé. Il s'agit de quelque chose d'assez similaire aux enquêtes de conviction en termes de compétences d'enquêtes officielles dont dispose la Commission en ce qui concerne la race, le sexe et le handicap, au sens où la Commission doit croire qu'il peut y avoir eu une violation du respect d'un programme avant que ne commence une enquête complète. Cette compétence permet à la Commission de générer elle-même des plaintes et d'enquêter sur des questions portées à son attention par des tierces parties intéressées qui ne répondent pas aux seuils officiels d'enquêtes tels qu'établis dans le paragraphe 10. Ainsi, elle permettrait à la Commission d'enquêter sur une "plainte" déposée par une tierce partie intéressée manquant d'un lien suffisant avec le manquement allégué de respect du programme pour arguer qu'elle en était directement touchée.

⁵⁴ Le renvoi au Secrétaire d'Etat n'est pas possible pour ce qui concerne les Départements gouvernementaux.

Cette compétence permet manifestement à la Commission de bénéficier d'une large liberté pour lancer des enquêtes lorsqu'elle pense que le pouvoir public aurait dû déjà se conformer au programme approuvé. La Commission se trouve actuellement en processus de développement de critères stratégiques relatifs aux enquêtes de procédure créées par la Commission. Les facteurs à prendre en considération pourraient être notamment les suivants:

- L'importance du pouvoir public dans la société d'Irlande du Nord
- Les modèles de manquement allégué de conformité du pouvoir public ou d'un secteur particulier.
- Les questions d'"effet multiplicateur" lorsque le respect des programmes sera encouragé.
- Le potentiel de sensibilisation du public à l'obligation statutaire.
- La garantie du respect des aspects particulièrement importants des programmes qui font l'objet d'un apparent malentendu ou d'une apparente incertitude.

3. FUTURES COMPETENCES D'APPLICATION

En 2006, un examen à grande portée potentielle de la loi d'anti-discrimination en Irlande du Nord donnera lieu à une nouvelle Loi unique. La Commission croit fermement que ses propres compétences d'application devraient être harmonisées pour l'ensemble des motifs d'anti-discrimination et développées de manière à permettre une maximalisation des moyens dont disposerait la Commission pour mettre en vigueur et appliquer la loi d'égalité pour l'éventail complet des motifs dans la Loi unique pour l'égalité. On trouvera ci-dessous une liste des matières qui pourraient être considérées comme faisant partie du débat sur la Loi unique pour l'égalité en termes de renforcement des compétences d'application stratégique de la Commission.

3.1 Statut de la Commission dans le processus judiciaire

La Commission ne dispose pas actuellement de la capacité d'intenter des actions en justice en son propre nom. La Commission a déjà une position ferme en ce qui concerne l'interprétation de l'Article 7 de la Directive d'égalité raciale et de l'Article 9 de la Directive-cadre, notamment celle de la disposition en vertu de laquelle les associations, les organisations et autres entités juridiques peuvent agir "pour le compte" de personnes plaignantes avec leur approbation doit être prise au sens que la Commission devrait avoir la possibilité devant les tribunaux d'intenter des actions en son propre nom "pour le compte" des parties plaignantes. La Commission a également adopté une position selon laquelle elle propose aussi de pouvoir bénéficier de la capacité plus générale lui permettant d'intenter des actions d'importance stratégique sans avoir à identifier une partie plaignante. Une telle compétence autonome d'ester en justice renforcerait grandement la stratégie de litige de la Commission, particulièrement dans le contexte d'actes illégitimes de discrimination pour lesquels les particuliers n'intenteront vraisemblablement pas d'actions ou dans un contexte de discrimination institutionnelle.

3.2 Enquêtes officielles

Il convient de considérer la valeur stratégique potentielle que comporte l'adoption d'un modèle d'enquête plus coopératif, tel que celui que l'on trouve pour la religion et la politique, dans l'éventail et le champ d'application complets des fondements de la Loi unique pour l'égalité. Les avantages offerts par ce modèle comprendraient un seuil très accessible, habilitant la Commission à lancer une enquête "aux fins de l'assister dans la prise en considération de ce qui devrait, le cas échéant, être pris comme mesure pour promouvoir l'égalité des chances". L'adoption de ce type d'approche dans d'autres régimes d'égalité nécessiterait la reconsidération des compétences d'application selon le modèle de l'Emploi équitable et la prise en considération de sa future applicabilité aux affaires

de biens, d'équipements et de services. Vu que différentes compétences d'enquête officielle s'appliquent à l'ensemble du champ d'application des statuts concernés, la Commission est d'avis qu'une compétence d'enquête convenablement réformée de ce type devrait s'appliquer à l'ensemble du champ d'application de la Loi unique pour l'égalité.

3.3 Obligation statutaire

La Commission n'a pas encore traité la question de savoir si elle devrait jouir de compétences plus fortes pour mettre en vigueur toutes les recommandations émanant de la Commission selon lesquelles le pouvoir public devrait prendre des mesures après avoir déterminé l'existence d'un manquement de conformité au programme. L'obligation d'égalité statutaire sera soumise à un examen en 2006, ce qui devrait offrir la possibilité à la Commission d'examiner ses compétences, particulièrement lorsque l'éventail complet de ses compétences aura été exercé.

4. STRATEGIE FUTURE

Un organisme d'égalité unique, doté ou non de compétences renforcées, doit être capable d'adopter une vue holistique de l'exercice de ses compétences afin d'atteindre ses objectifs et de rendre plus efficace l'utilisation de ses compétences. La Commission continuera à utiliser l'éventail des compétences dont elle dispose de manière coordonnée afin de promouvoir l'égalité des chances et d'éliminer la discrimination. On trouvera ci-dessous une liste des matières qui peuvent être considérées comme faisant partie de la stratégie future de la Commission dans ce domaine:

- L'établissement de questions prioritaires prédéterminées comme "orientation", particulièrement dans des actions intentées pour discrimination par la Commission en son propre nom, des enquêtes officielles et des enquêtes lancées par la Commission en vertu de l'Obligation d'égalité statutaire.
- L'obtention d'un équilibre entre le fait de permettre aux questions stratégiques d'émerger et le fait de prédéterminer ce qu'elles devraient être.
- Les domaines prioritaires peuvent se voir influencer par des objectifs à long terme plus larges, par exemple le Plan de corporation triennal ou le Plan d'affaires sur un an.
- La reconnaissance du fait que les priorités inscrites au rôle de promotion de la Commission peuvent ne pas être toujours appropriées à l'application légale ou à l'enquête.
- L'acceptation du fait que le rôle adjudicateur de la Commission en ce qui concerne l'obligation d'égalité statutaire peut être moins susceptible de se prêter à une approche stratégique.
- Il est cependant nécessaire que la Commission se montre proactive dans l'identification d'enquêtes potentielles ainsi que dans sa réaction aux plaintes qui lui sont adressées.

5. CONCLUSION

L'approche par la Commission de l'application stratégique est donc à la fois d'ordre "micro" et "macro". Elle est "micro" en ce sens que les affaires bénéficient d'une assistance ou que des enquêtes sont lancées sur la base de critères stratégiques qui permettent de tirer un profit optimal des ressources de la Commission. Elle est "macro" au sens où la Commission développe une série de priorités plus large par rapport auxquelles elle peut juger quels sont les mécanismes qui conviennent le mieux au traitement des aspects différents de discrimination et d'inégalité.

**UNE STRATEGIE
JURIDIQUE POUR
COMBINER ET
COORDONNER LES
DIVERS OUTILS
DISPONIBLES**

RAZIA KARIM, HEAD OF LEGAL POLICY, COMMISSION POUR L'EGALITE RACIALE

1. INTRODUCTION

La Race Relations Act 1976 (RRA), établit le mandat de la Commission. Il s'agit de

- Travailler en vue de l'élimination de la discrimination raciale
- Promouvoir en général l'égalité des chances et les bonnes relations entre des personnes appartenant à des groupes raciaux différents
- Maintenir sous examen le fonctionnement de la Race Relations Act 1976

La Loi de 1976 établit également les compétences et obligations de la Commission en ce qui concerne notre fonction d'application. Nous disposons de divers outils d'application, parmi lesquels:

- Le pouvoir de fournir une assistance financière, juridique et une autre aide aux personnes victimes de discrimination raciale;
- Des compétences d'application de la loi en ce qui concerne la pression et tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes et les annonces publicitaires à caractère discriminatoire;
- La conduite d'enquêtes officielles; et
- La mise en vigueur de l'obligation d'égalité raciale imposée aux pouvoirs publics.

Après 26 années d'expérience, nous avons une idée plus claire de la façon de combiner et de coordonner stratégiquement nos compétences juridiques. Cette présentation examinera:

- D'où vient la Commission pour l'égalité raciale
- Ce que nous entendons par application stratégique du droit
- La nouvelle approche de la Commission
- Comment nous utilisons stratégiquement nos compétences.

2. D'OU VENONS-NOUS?

Le droit des personnes à la réparation a été inscrit en bonne place de l'agenda de la Commission pendant de nombreuses années, pas uniquement comme question de principe mais également en vue de contribuer au maintien de bonnes relations entre les races dans l'ensemble de la Grande-Bretagne. Il n'est donc pas surprenant qu'au fil des ans notre stratégie d'application du droit ait été largement guidée par l'obligation de prendre en considération des demandes de conseil, d'assistance et de représentation émanant de victimes de discrimination. Nos objectifs dans ce domaine ont été triples:

- Fournir aux personnes un accès à la justice
- Offrir une assistance en l'absence de service d'aide juridique en ce qui concerne des actions intentées pour discrimination
- Mettre à l'épreuve et clarifier la loi et établir des précédents juridiques

C'est ainsi que la CRE en est arrivée à être considérée comme une source d'expertise en matière de discrimination raciale, un organisme capable d'offrir des conseils de spécialiste prodigués à faibles coûts et une représentation gratuite et sans examen des ressources d'admissibilité.

Outre les litiges individuels, nous avons effectué un grand nombre d'enquêtes officielles qui ont eu un important impact dans l'ensemble de tous les secteurs clés de Grande-Bretagne, dont le logement, la santé, l'emploi et l'éducation. Au cours des premières années, ces enquêtes furent utiles pour découvrir des pratiques discriminatoires dissimulées et pour exposer des modèles discriminatoires dans des secteurs d'activités et des domaines géographiques. Cependant, au cours des années 80, une série de sentences judiciaires ont rétréci l'interprétation de nos compétences d'enquête, donnant lieu à une réduction des enquêtes officielles. Depuis lors, notre travail d'application de la loi s'est centré principalement sur la fourniture d'une assistance aux personnes. De même, nous avons développé un domaine de travail que nous appelons le "suivi juridique". Il s'agit de travailler avec des organisations au niveau des pratiques et procédures suite à une décision contraire prise à leur encontre par les tribunaux. Un tel travail peut donner des résultats similaires à ceux d'une enquête, par exemple une amélioration des politiques et des modifications culturelles.

En ce qui concerne nos autres compétences, nous n'avons entrepris qu'une quantité limitée de travaux portant sur des pressions ou des comportements enjoignant quelqu'un à commettre un acte discriminatoire et sur la publicité ainsi qu'un travail, qui vient de commencer, sur le respect des obligations publiques en cette matière.

En 2001/2002, la Commission a célébré son 25^{ème} anniversaire et, lorsque nous portons notre regard vers le futur, nous savons que d'importantes questions toucheront sensiblement le paysage juridique dans lequel nous travaillons:

- La nouvelle obligation d'égalité raciale imposée aux pouvoirs publics
- Les propositions gouvernementales d'un organisme de lutte pour l'égalité unique
- La manifestation croissante d'une discrimination institutionnelle et d'une inégalité persistante (au cours de ces dernières semaines, un rapport portant sur le service des soins de santé national – National Health Service – faisait état d'un racisme institutionnel au niveau du service.)
- L'impact de la Directive d'égalité raciale et de la Directive-cadre de l'UE et, plus particulièrement, les nouvelles lois relatives à la discrimination ayant pour motif la religion et les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge
- L'incorporation de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH).

En 2002, nous avons réalisé une analyse de tendances des enquêtes portant sur la période des trois années précédentes. Elle a révélé que le niveau des demandes de renseignements juridiques restait assez constant, à un chiffre de 11.000 par an, ce nombre augmentant légèrement en 2003. Nous avons pu constater que non seulement les actions en justice deviennent plus complexes et plus longues mais que la discrimination est endémique au sein des organisations et des secteurs et que le soutien apporté aux victimes individuelles comme outil d'application de la loi peut s'avérer inadéquat pour traiter le racisme et la discrimination institutionnels.

Nous en avons conclu qu'il était nécessaire d'agir de manière plus stratégique et d'adopter une approche plus proactive de l'application du droit.

3. QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR "APPLICATION STRATEGIQUE DU DROIT"?

Pour le dire simplement, l'application stratégique du droit par la Commission représente un glissement du modèle, passant d'un modèle de justice individuelle vers un modèle de justice de groupe. Au cours de ces 25 dernières années, presque chaque plainte individuelle qui satisfaisait à l'épreuve des mérites recevait un financement pour des services de conseil, d'assistance et de représentation devant les tribunaux. Cela a eu un impact majeur

sur le budget à long terme et sur les ressources humaines: il peut s'avérer difficile de justifier de telles dépenses lorsque les actions ne conduisent pas à une modification durable au sein d'une organisation ou dans un secteur ou qu'elles ne profitent pas au grand public.

La Commission propose actuellement de ne financer que les actions qui auront un impact plus large. Cela ne veut pas dire que la poursuite d'actions individuelles en justice ne constitue pas en soi une priorité stratégique: au cours des dix à quinze premières années de l'adoption de la législation sur les relations raciales, le droit de réparation individuelle et le droit d'accès aux tribunaux ont constitué d'importants objectifs stratégiques du fait que ces droits étaient neufs et que la disponibilité de l'assistance juridique ou d'autres financements publics d'actions en justice était et est toujours restreinte.

En outre, il était important de promouvoir et d'établir la nouvelle loi relative à la discrimination raciale: ce point revêt une importance particulière dans les juridictions de droit coutumier ('common law') telles que la juridiction britannique, où la loi est élaborée par des remises en question juridiques au sein des tribunaux afin de mettre la loi à l'épreuve, de la clarifier et d'établir des précédents juridiques. Ainsi, la Race Relations Act 1976 définit le "groupe racial" comme un groupe de personnes défini par référence à la race, à la couleur de peau, à la nationalité, à l'origine ethnique ou nationale. Le jugement rendu par la Chambre des Lords dans l'affaire Mandla contre Dowell Lee 1983 2 A. C. (dans laquelle la CRE a offert une assistance au demandeur) a donné une large acception au terme "ethnique", l'interprétant dans un vaste sens historique culturel, et a fixé les critères permettant de déterminer si un groupe particulier était un "groupe ethnique". Dans cette affaire, des Sikhs étaient censés constituer un groupe ethnique. Cette interprétation a été suivie dans l'affaire Seide contre Gillette Industries Ltd (1980) I.R.L.R. 427, qui affirma que les Juifs constituaient un groupe ethnique, et dans l'affaire CRE contre Dutton (1989) 2 W.L.R. 17, où les Tsiganes roms étaient considérés comme constituant un groupe ethnique.

Il s'agit d'un point important: lorsque la législation est nouvelle, il se peut que l'application de la loi doive se centrer sur la fourniture d'une assistance à des victimes individuelles afin d'établir et de promouvoir de nouveaux droits.

4. LA NOUVELLE APPROCHE

En quoi consiste donc cette nouvelle approche? Il s'agit du processus d'élaboration d'une nouvelle politique stratégique d'application de la loi lancé avec notre Déclaration d'intention qui nous engage à: *Promouvoir les bonnes relations entre et au sein de toutes les communautés et prévenir la discrimination raciale sous toutes ses formes en utilisant le pouvoir de persuasion lorsque c'est possible et le pouvoir de la loi lorsque c'est nécessaire; nous travaillerons en partenariat avec d'autres agences publiques ainsi qu'avec le secteur privé et bénévole et nous concentrerons nos ressources en vue d'obtenir un impact maximal.*

Pour la période 2003 - 2008, nous avons identifié cinq objectifs stratégiques à long terme, à savoir:

- Assurer la tenue de bonnes relations entre races au profit de toutes les communautés
- Faire progresser l'égalité raciale dans le secteur privé
- Assurer l'exécution de l'obligation publique imposant de promouvoir l'égalité raciale
- Utiliser stratégiquement l'éventail complet des compétences juridiques pour contester la discrimination
- Améliorer continuellement la CRE

Les priorités stratégiques à long terme se subdivisent encore en secteurs, problèmes et projets ciblés. C'est ainsi que, pour l'année 2003 – 2004, nous avons identifié les questions des Tsiganes et Travellers et celles de l'immigration et du droit d'asile, de la justice pénale et de l'éducation comme sujets prioritaires et que nous chercherons à fournir des objectifs stratégiques à long terme dans ces domaines.

Une question qui est fréquemment posée mais ne reçoit que rarement une réponse satisfaisante est celle qui consiste à savoir dans quelle mesure l'utilisation des compétences d'application de la loi constitue en soi un objectif à long terme. L'utilisation des compétences d'application de la loi devrait-elle ne constituer simplement qu'un moyen d'atteindre les objectifs à long terme ou devrions-nous plutôt utiliser nos compétences d'application de la loi pour atteindre un résultat qui ne se trouve pas compris au nombre de nos objectifs à long terme? Je pense que, dans la pratique, nous le faisons, dans la mesure où il est très difficile de résister à la prise en charge d'une forte action intentée pour discrimination, mais les décisions d'utiliser nos compétences sont fortement influencées par les objectifs à long terme. La conséquence en est qu'il est moins probable que nous utilisions nos compétences d'application de la loi pour traiter les affaires de discrimination de 'routine' commise par une petite organisation.

Le risque que comporte le fait de nous détourner des affaires de "routine" réside dans le fait qu'en limitant l'utilisation de nos compétences à des priorités fixées, nous puissions perdre des informations sur d'autres sujets de préoccupation ou problèmes en développement que nous aurions pu vouloir inscrire comme priorités dans le futur, comme la discrimination dans le logement et l'emploi, par exemple.

Comme susmentionné dans l'élaboration d'une approche stratégique, nous avons pour visée de déplacer le point d'insistance d'un modèle de justice individuelle vers un modèle de justice de groupe, en:

- Ciblant l'assistance aux victimes individuelles dont les affaires auront un impact sur des groupes et des secteurs ou créeront un précédent juridique
- Utilisant d'autres compétences d'application de la loi pour offrir des priorités stratégiques plus larges, par exemple en transmettant l'obligation publique, en traitant un domaine prioritaire tel que celui des Tsiganes et des Travellers
- En assurant une connaissance plus grande des droits et une approche multiple
- En encourageant l'adoption d'approches alternatives de résolution des litiges.

5. COMMENT COMBINER ET COORDONNER STRATEGIQUEMENT NOS COMPETENCES?

Nous disposons de quatre outils pour mener à bien le travail que nous réalisons en vue d'atteindre nos objectifs:

- L'action en justice, en soutenant des victimes individuelles
- L'action en justice par révision judiciaire
- Les enquêtes officielles
- Les avis de conformité en cas de violation de l'obligation d'égalité raciale
- Les interventions

Il importe de ne pas les opposer entre eux mais d'évaluer chaque nouveau cas ou problème et de se demander ce que nous souhaitons réaliser et quel est l'outil d'application de la loi le plus approprié pour atteindre notre visée.

5.1 Action en justice: le soutien aux particuliers

La Race Relations Act 1976 nous donne la liberté de prêter assistance à des personnes plaignantes lorsque:

- L'affaire pose une question de principe
- La complexité de l'affaire et la position du demandeur par rapport à l'auteur de la discrimination ou une autre personne est telle qu'il ne serait pas raisonnable d'espérer voir la personne demanderesse traiter l'affaire sans aide
- Toute autre considération spéciale le justifie.

Un obstacle majeur au passage vers un travail plus stratégique de l'application de la loi a consisté dans l'absence d'autres pourvoyeurs d'assistance individuelle effective et peu coûteuse et d'autres conseillers vers lesquels nous aurions pu orienter des personnes.

Alors que la CRE s'appliquait à combler les lacunes, il s'est avéré difficile d'écarter la notion d'offre d'assistance pour un grand nombre de personnes dépourvues d'aide; il en a résulté que l'accent a été mis sur les plaintes liées à l'emploi et que par conséquent le travail dans des domaines importants ne relevant pas de l'emploi tels que l'éducation, la santé, les prisons, la magistrature et le système judiciaire et les services de police et d'immigration ont été négligés. Et, alors que nous nous axions sur les personnes qui se frayaient un chemin jusqu'à nous en vue d'obtenir une aide, nous étions incapables de prêter attention à celles qui n'y parvenaient pas.

Depuis le mois de décembre 2000, dans l'intention de pouvoir assurer une distribution équitable des ressources dans l'exercice de notre pouvoir discrétionnaire, nous tenons généralement compte des éléments suivants:

- Le fait de savoir si le demandeur a bénéficié antérieurement d'une assistance et, le cas échéant, de l'étendue de cette assistance
- Le fait de savoir si la nouvelle affaire est liée au ou concerne le même sujet que précédemment
- Le fait de savoir si le demandeur peut disposer de sources alternatives de soutien ou de financement et
- Le fait de savoir si d'autres personnes bénéficieront d'une décision favorable du tribunal.

Dans le cadre d'un effort visant à adopter une approche plus stratégique de l'assistance individuelle, nous appliquons désormais test élargi: nous ne devrions normalement financer une affaire que s'il est probable que celle-ci répondra à l'un ou à la totalité des critères suivants:

- Clarifier des points importants de la loi
- Toucher un grand nombre de personnes
- Avoir un impact significatif sur une ou plusieurs activités ou sur un ou plusieurs secteurs sociaux
- Nécessiter une modification législative
- Eprouver l'obligation d'égalité raciale et clarifier la loi en cette matière
- Avoir une forte probabilité de réussite
- Mériter une attention spéciale en raison de considérations géographiques

Dans tous les cas, la Commission tiendra compte des ressources financières dont elle peut disposer.

En collaboration avec nos partenaires et nos réseaux, nous rechercherons activement des affaires stratégiques et poursuivrons des recours juridiques dans les domaines ciblés, tels que la justice pénale et les Tsiganes et Travellers, plutôt que d'attendre tout simplement qu'ils viennent à nous.

Pour déterminer s'il convient de soutenir une affaire individuelle, il nous faut peser les avantages et inconvénients possibles, ce qui signifie qu'il convient de préciser clairement les visées et résultats recherchés.

L'expérience nous a appris que l'option du procès par soutien de la victime est un outil approprié lorsque le résultat désiré consiste à:

- Assurer l'indemnisation financière et/ou le rétablissement dans sa fonction de la victime. Il s'agit manifestement d'un élément important lorsque la victime a perdu son emploi et son salaire.

Ou, comme les sentences du tribunal font autorité:

- **Clarifier la loi.** Les trois Commissions d'égalité de Grande-Bretagne sont intervenues dans une affaire soumise à la Cour d'appel, à savoir l'affaire Essa contre Laing. M. Essa, qui travaillait sur un chantier, y a fait l'objet d'un incident d'abus racial. Il a souffert de détresse et a subi un préjudice psychologique. Le tribunal du travail a déclaré que Laing n'était responsable que de la perte et du préjudice qui étaient raisonnablement prévisibles. La Cour d'appel a conclu que la mise à l'épreuve proprement dite en était la causalité. Si la perte ou le préjudice peuvent être liés à l'acte de discrimination, alors l'auteur de l'acte discriminatoire est responsable.
- **Assurer un jugement qui touchera de nombreuses personnes ou aura un impact significatif sur un ou plusieurs secteurs.** C'est ainsi que nous avons apporté notre soutien dans l'affaire D'Souza contre London Borough of Lambeth. La question centrale consistait à savoir si la Loi de 1976 étendait la protection lorsque la relation de travail était arrivée à son terme. (Procès lancé avant que la Directive d'égalité raciale n'ait été intégrée dans la législation nationale). La Chambre des Lords s'est déclarée en faveur de la partie demanderesse sur ce point.
- **Nécessiter une modification législative.**

Une enquête officielle n'atteindra pas ces objectifs puisque les recommandations n'ont pas d'effet contraignant.

Au nombre des autres avantages indirects qu'offre un procès, il y a le fait qu'il incite les organisations à opter pour une conception saine de leurs activités afin d'éviter un procès, les décisions du tribunal pouvant impliquer le paiement d'une indemnisation et les décisions du tribunal attirant une large publicité négative sur l'organisation, ce qui peut donner lieu à des modifications positives.

Les inconvénients en sont les suivants:

- Les actions individuelles peuvent être coûteuses – nous pouvons clôturer en ayant à payer les frais de justice pour l'autre partie.
- A moins que les affaires ne soient sélectionnées précautionneusement, l'action en justice peut ne pas produire les résultats stratégiques escomptés et peut même créer un mauvais précédent.
- Il existe de strictes délais pour entamer des poursuites.
- L'action en justice peut s'avérer non appropriée lorsque la crédibilité des témoins ou de la preuve en général pose problème.
- Il est important de noter que les tribunaux n'ont pas pour compétence d'émettre des recommandations en ce qui concerne la future conduite de l'auteur de l'acte discriminatoire. Actuellement, leurs compétences se limitent à une recommandation suggérant que l'auteur de l'acte discriminatoire prenne des mesures pour supprimer ou réduire l'effet sur la victime de la discrimination qui était à la base de la plainte. Pour cette raison, le procès ne constitue pas un outil approprié pour contester le racisme et la discrimination institutionnels puisque les problèmes peuvent résider dans les pratiques, les procédures et la culture interne plus généralement.

Pour ce qui concerne les affaires de discrimination de routine qui ne comptent pas au nombre de nos priorités à long terme ou ne répondent pas à nos critères de "mérite", nous avons l'intention de déployer plus d'efforts en vue d'encourager les agences et institutions qui assurent des services d'information d'intégrer l'assistance aux personnes victimes de discrimination raciale dans leur service de base de sorte que nous puissions être sûrs, lorsque nous signalons des personnes à des prestataires tiers, que celles-ci recevront un service effectif et approprié.

Nous voulons également nous lancer dans des initiatives qui encouragent l'utilisation de mécanismes alternatifs de résolution des litiges (ADR pour Alternative Dispute Resolution) et la médiation comme faisant partie ou comme alternative au processus juridique. Nous sommes actuellement engagés de façon limitée dans un processus de conciliation, où nous agissons en qualité de représentant des plaignants.

5.2 Action en justice par révision judiciaire

La révision judiciaire est une action relevant du droit administratif par laquelle la Haute Cour examine le caractère légal ou raisonnable d'une décision ou d'une omission d'un pouvoir public ou de sa décision d'intenter un procès. Elle ne peut servir à obtenir une réparation individuelle en vertu de la Race Relations Act 1976 mais peut servir à affirmer, par exemple, qu'une décision a été prise de façon déraisonnable ou illégale en raison de son caractère discriminatoire.

La Commission a le pouvoir de porter assistance à une personne qui souhaite entamer des procédures de révision judiciaire ou peut engager de telles procédures en son propre nom lorsqu'elle peut prouver qu'elle y trouve un intérêt suffisant.

La révision judiciaire peut offrir une voie rapide vers l'obtention d'une clarification de la loi et peut attirer l'attention des médias mais elle est contradictoire, liée à une action en justice et peut s'avérer coûteuse.

Ainsi, lorsque l'objectif visé consiste à clarifier la loi ou les procédures décisionnelles - en particulier, en vue d'améliorer des procédures décisionnelles médiocres ou d'assurer une décision qui peut avoir un impact sur une catégorie de personnes plutôt que sur une seule personne, la révision judiciaire peut être un outil précieux.

La Commission considère que la révision judiciaire peut s'avérer être un outil précieux dans la recherche d'une conformité avec l'obligation de l'égalité raciale. Si une autorité publique de soins de santé, par exemple, omet de prendre en compte les implications en termes d'égalité raciale d'une nouvelle politique de services de santé, il peut être possible de soutenir que la décision de mettre en œuvre cette politique était déraisonnable ou illégale parce qu'elle ne prenait pas en compte l'obligation d'égalité raciale. Si la démarche aboutit, le service public de soins de santé peut se voir intimé par le tribunal de réexaminer cette politique et de prendre en compte le principe d'égalité raciale. Cela peut signifier que l'affaire aura un impact sur toutes les personnes qui ont été touchées ou auraient pu être touchées par cette politique sous sa forme première.

La révision judiciaire présente les inconvénients suivants:

- Elle est coûteuse – spécialement si l'on perd. On peut estimer qu'une affaire perdue peut nous coûter £50.000 (74.000 euros environ).
- Des délais stricts sont fixés – les actions en justice doivent être intentées dès que possible et au plus tard dans les trois mois qui suivent la date de la décision qui fait l'objet de la contestation.

- Il n'existe pas de compétence d'octroi d'une indemnisation financière ni d'autres réparations individuelles telles que le rétablissement dans la fonction. Le pouvoir de la Haute Cour consiste, par exemple, à accorder des ordonnances d'annulation d'une décision, des injonctions et des jugements déclaratoires.

5.3 Enquêtes officielles

La Commission peut, si elle le juge approprié ou si le Secrétaire d'Etat le lui prescrit, mener une enquête officielle pour toute fin liée à ses obligations d'éliminer la discrimination raciale ou de promouvoir l'égalité des chances ou les bonnes relations entre races.

Il peut s'agir d'enquêtes générales, lorsqu'elle couvre un secteur d'activité ou une zone géographique ou d'une enquête désignée, lorsqu'un organisme particulier est visé. Le lancement d'une enquête a pour objectif de sonder des plaintes ou la connaissance de politiques, pratiques et actions discriminatoires d'un point de vue racial et de procéder à des observations.

Parfois considérées comme le joyau de la panoplie des outils d'application de la loi, les enquêtes peuvent représenter une force de changement puissante en raison de leur capacité à traiter des problèmes endémiques et systémiques au sein d'organisations qui se sont montrées réticentes au changement. Alors que les enquêtes ne peuvent bénéficier immédiatement aux personnes individuelles qui ont souffert d'une discrimination raciale, elles peuvent, en revanche, assurer que les modifications bénéfiques seront durables et porteront sur le long terme. Une enquête officielle peut amener la Commission à prendre d'autres mesures telles que:

- Recommander une modification des politiques et des procédures afin d'éviter une discrimination illégale
- Emettre un avis de non-discrimination requérant qu'une personne ou une organisation ne commette pas de discrimination illégale, qu'elle apporte des modifications à ses pratiques et procède à d'autres arrangements afin d'éviter une discrimination illégale et qu'elle avertisse la Commission dès que ces mesures ont été prises.

Dans des enquêtes officielles, la Commission n'intente pas d'action judiciaire mais agit effectivement en qualité d'agence d'investigation et procède à des observations. D'autre part, elle ne risque pas de perdre un procès ou de devoir payer des frais de justice. La décision finale consistant à savoir si un organisme s'est comporté illégalement ou pas appartient à la CRE et non à un juge extérieur ou au système judiciaire. Cela signifie que nous détenons le contrôle du processus de bout en bout.

En outre, il n'existe pas de limitation de temps quant à la mise en route ou à la conclusion d'une enquête bien que nous ne puissions pas être déraisonnablement lents.

Ainsi donc, les enquêtes officielles peuvent convenir dans les situations suivantes:

- L'auteur d'un acte discriminatoire agit de façon répétée et l'action intentée en justice n'a pas permis de donner lieu à une modification des pratiques et procédures. C'est ainsi que la CRE s'est engagée dans une enquête au sein d'un service carcéral en 2000, suite aux constatations de faits de discrimination par un tribunal du travail dans une action intentée par le fonctionnaire de prison Claude Johnson contre le service des prisonniers en ce qui concerne son traitement à la prison de Brixton; l'assassinat de Zahid Mubarek incarcéré à la Her Majesty's Young Offender Institution Feltham et un rapport de l'Inspecteur en chef des prisons concernant des incidents de discrimination survenus dans une autre prison.

- Il y a preuve d'un racisme et d'une discrimination institutionnels et systémiques au sein d'une organisation ou d'un secteur. Généralement, la preuve d'une discrimination institutionnelle ou systémique apparaîtra au cours d'une action en justice intentée par une victime mais, dans l'affaire de la Household Cavalry, la Cavalerie de la Garde royale, le Prince Charles a fait remarquer qu'il n'y avait pas de gardes noirs, ce qui amena la Commission à envisager une enquête au sein de la Household Cavalry, qui s'est ensuite développée en un travail de partenariat avec le Ministère de la Défense.
- Un pouvoir public ne s'est pas conformé ou ne se conforme pas à l'obligation d'égalité raciale (depuis lors, il n'existe pas d'autre moyen de mise en vigueur que la révision judiciaire). Nous n'avons pas encore lancé une telle enquête mais elle fait partie de la stratégie relative à l'obligation d'égalité raciale.
- Il existe une preuve de pratiques discriminatoires mais aucune "victime" n'intente une action en justice. On trouve des exemples d'une telle situation dans les enquêtes menées auprès des agents immobiliers. Ces derniers orientaient les acheteurs noirs et asiatiques vers des quartiers dans lesquels les maisons de qualité inférieure. La preuve en a été obtenue en grande partie par des tests de discrimination menés par des agents de la CRE.

Les enquêtes présentent les inconvénients suivants:

- Elles peuvent être trop complexes. Des enquêtes menées au sein d'un organisme désigné sont régies par des procédures juridiques très strictes et la possibilité pour l'organisation de procéder à des déclarations.
- La CRE peut être contestée au tribunal, particulièrement si nous n'avons pas suivi les procédures. Des contestations peuvent également être énoncées vis-à-vis de la preuve servant à étayer la décision de lancer une enquête.
- Une obligation de confidentialité doit être respectée vis-à-vis des personnes et il faut veiller à préserver cette confidentialité lorsque cela s'avère pertinent et approprié.
- Les enquêtes sont perçues comme des processus d'affrontement. Le secteur commercial prétend souvent qu'il est difficile de travailler en partenariat avec nous, sachant que nous pourrions utiliser nos pouvoirs contre lui. En réalité, ce problème ne s'est jamais posé.
- Les enquêtes peuvent être une démarche qui exige de grandes ressources mais l'expérience nous montre qu'il en va ainsi des enquêtes menées dans le grand public ou dans des organismes publics, des organismes nationaux ou des secteurs.
- Les enquêtes ne clarifient pas la loi et n'apportent pas d'indemnisation aux victimes.

Il n'existe pas de moratoire sur l'action en justice durant une enquête officielle: nous pouvons porter assistance à une victime individuelle et procéder à une enquête officielle auprès de l'auteur du fait discriminatoire incriminé mais dans la pratique, nous ne le faisons pas. Je ne trouve pas d'exemple où cela s'est fait. Généralement, une décision politique est prise par les Commissaires de ne pas ester en justice. Cependant, si cela s'avère nécessaire pour clarifier la loi ou chercher à obtenir une déclaration déterminant si une politique est discriminatoire ou ne l'est pas, nous pouvons éventuellement recourir à une action en justice.

Les enquêtes officielles tendent à suivre une conclusion contraire de la cour ou du tribunal: ainsi, l'enquête menée auprès de la Ford Motor Company a suivi deux actions intentées par des travailleurs qui avaient été victimes de discrimination. Cette approche résulte largement de l'interprétation judiciaire étroite de nos compétences à mener des enquêtes au sein d'organisations désignées.

A titre d'exemple illustrant les liens entre l'action en justice et d'autres compétences d'application de la loi, on peut citer le travail que nous avons effectué concernant les Tsiganes et les Travellers. Ayant apporté notre soutien dans deux affaires qui établissaient les Tsiganes roms et les Travellers irlandais comme des groupes ethniques protégés par la Race Relations Act 1976, dans l'affaire CRE contre Dutton et l'affaire O'Leary contre Allied Domecq and others respectivement, nous nous gardons désormais d'apporter un soutien individuel dans de telles affaires. En revanche, nous envisageons maintenant une enquête officielle portant sur l'aménagement et l'offre de sites par les autorités locales aux Tsiganes et Travellers. Nous ne pouvons adopter une telle position qu'à la suite des affaires précédentes et il a été nécessaire d'ester en justice pour pouvoir établir ces groupes comme des groupes protégés en vertu de la Loi de 1976.

Nous avons également été approchés par des avocats en vue d'intervenir dans des affaires où les clients cherchaient à contester des décisions de planification. Dans un cas particulier où les lois de planification seraient en désaccord avec la Loi de 1976 et avec la Directive d'égalité raciale, l'intervention se focalisera sur la manière de résoudre le conflit de lois, sur les objectifs légitimes poursuivis et sur le fait de savoir si les lois de planification constituent une réponse proportionnée à l'obtention de ces objectifs. De tels conflits soulèvent d'intéressantes questions politiques et constitutionnelles et constituent l'essence même d'une politique stratégique d'application de la loi

5.4 Avis de conformité pour violation de l'obligation d'égalité raciale

Le Ministre de l'Intérieur a également imposé des obligations spécifiques aux pouvoirs publics afin de les aider à répondre à l'obligation d'égalité raciale.

L'obligation d'égalité raciale peut être mise en vigueur par des procédures de révision judiciaire auprès de la Haute Cour et la Commission peut soit assister des personnes dans leur action judiciaire soit intenter une action en son propre nom en vue de faire appliquer l'obligation. La Commission peut décider aussi de mettre sur pied une enquête plutôt que de recourir à une révision judiciaire.

La compétence de la Commission de délivrer un avis de conformité ne peut être exercée que pour faire appliquer des obligations spécifiques, plus spécialement en cas de manquement à préparer et publier un programme d'égalité raciale ou de manquement à se conformer aux obligations de suivi dans l'emploi.

Les avis de conformité ne peuvent être utilisés que dans ces circonstances restreintes mais lorsqu'ils le sont, la procédure s'en trouve accélérée. Le service d'avis de conformité pourrait alerter la Commission d'infractions étendues de l'obligation d'égalité raciale, qui pourraient, à leur tour, donner lieu à une enquête officielle.

5.5 Interventions

En soutien de notre approche stratégique du service social personnel, nous proposons d'intervenir et d'offrir une preuve d'expert dans les procédures dont nous ne sommes pas officiellement une partie mais lorsque l'affaire soulève d'importants principes juridiques ou des questions stratégiques. Cela peut se produire de plusieurs manières, parmi lesquelles:

- La demande au tribunal ou à la cour de pouvoir fournir des renseignements à titre de tiers admis à faire valoir un intérêt public lorsque nous comparaissons à titre d'ami du tribunal (*amicus curiae*)

- La recherche de l'autorisation de présenter une preuve d'expert, y compris la preuve juridique d'expert
- L'utilisation des Règles de procédure civile pour la révision judiciaire afin de pouvoir affirmer que la Commission a la capacité ou un intérêt suffisant dans toute procédure qui justifie que nous soyons enregistrés officiellement comme partie au procès.

Les interventions permettent de se centrer sur les principes juridiques et requièrent moins de ressources mais elles limitent le rôle de la Commission et donc ses possibilités d'influer sur les résultats.

6. CONCLUSION

Après 26 ans d'existence, nous envisageons de déplacer le point d'insistance de notre stratégie d'application de la loi, du modèle de la justice individuelle vers celui de la justice de groupe. Dès à présent, nous avons déjà financé moins d'actions en justice et uniquement en choisissant celles qui soulèvent des questions d'intérêt public ou qui auront un impact plus large.

En ce qui concerne les enquêtes officielles, nous observons également un abandon d'enquêtes au sein de petites organisations telles que les clubs privés, les agents immobiliers, etc, comme nous les mentionnons dans les années 70 et 80, pour des enquêtes auprès d'entreprises plus grandes et de pouvoirs publics où nos recommandations peuvent être intégrées dans les règles, réglementations et codes produits par les organes de réglementation ou les départements gouvernementaux qui régissent de telles organisations.

En outre, la priorité que nous donnons à présent à l'obligation d'égalité raciale permet d'insuffler un nouvel élan à notre fonction d'enquête puisque, dans la plupart des cas, il s'agira de l'outil le plus approprié pour évaluer une violation de cette obligation et veiller à ce que cette obligation soit respectée.

**ENQUETES
MENEES DANS
LE CADRE D'UNE
STRATEGIE
FONCTIONNELLE
ELARGIE**

DES HOGAN, SENIOR CASEWORKER,
COMMISSION IRLANDAISE DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME

Cette présentation traitera de cinq domaines:

1. Historique et contexte général
2. Les fonctions d'une commission de défense des droits de l'homme
3. Le processus de l'enquête
4. Comment d'autres fonctions interagissent avec l'enquête
5. Quelques commentaires sur l'intégration

Je suis ici pour vous parler des enquêtes menées dans le cadre d'une stratégie fonctionnelle élargie. La Commission irlandaise de défense des droits de l'homme n'ayant pas encore décidé de mener une enquête en vertu de l'article 8(f) de sa législation, la Loi de la Commission de défense des droits de l'homme (Human Rights Commission Act), mes commentaires seront par définition de nature personnelle.

1. HISTORIQUE ET CONTEXTE GENERAL

L'utilité des comparaisons

Il est clair que les institutions nationales et spécialisées de défense des droits de l'homme sont investies de fonctions et de compétences différentes. Les institutions agiront selon des systèmes juridiques et constitutionnels différents et dans des contextes locaux différents. C'est ainsi que Komnras Ham en Indonésie et la South African Human Rights Commission agiront toutes deux dans un système et un contexte qui diffèrent de ceux dans lesquels opérera une commission d'Europe occidentale.

Les institutions connaîtront des degrés d'indépendance divers. Les institutions disposeront de ressources et de moyens différents. Les institutions posséderont des fondements législatifs différents et les modifications subséquentes apportées au statut peuvent modifier des fonctions de base et provoquer une remise en question et une contestation de présupposés relatifs à l'institution. La comparaison des compétences et des fonctions de diverses institutions ne peut donc être une science précise.

Les institutions peuvent consister en structures amalgamées, fondant en un seul creuset l'ancien et le nouveau. Selon moi, la fonction d'enquête publique ne peut fonctionner sans le soutien d'autres fonctions. Si l'en est ainsi, l'intégration structurelle au travers des fonctions est un élément essentiel pour permettre à la fonction d'enquête d'être fructueuse.

Il me semble qu'une occasion s'offre ici aux institutions en évolution. En effet, dans la mesure où certaines institutions possèdent des fonctions centrales non discrétionnaires qui sont gourmandes en ressources et en effectifs et qui limitent les capacités de planification stratégique, de fixation de priorités et de dépenses discrétionnaires de l'institution, des approches souples d'intégration de nouvelles fonctions dans les protocoles opérationnels d'obligations plus anciennes peuvent ouvrir une voie permettant d'assurer une clarté opérationnelle au sein d'un cadre stratégique qui vise l'intégration de fonctions multiples.

La Commission irlandaise de défense des droits de l'homme

Un mot tout d'abord concernant la Commission de défense des droits de l'homme (Human Rights Commission

ou HRC). Vous êtes nombreux sans doute à connaître l'histoire de cette commission. Fondée en vertu du Belfast ou Good Friday Agreement en 1998, l'Accord dit de Belfast ou du Vendredi saint, elle a connu un démarrage plus lent que son homologue d'Irlande du Nord. Il s'agit d'une commission composée de 15 membres, parmi lesquels on trouve des experts de renom dans le domaine des droits de l'homme. Sous la direction talentueuse de son président, Dr Maurice Manning, et du Directeur général, Dr Alpha Connolly, la Commission dispose à présent d'un siège permanent et d'un personnel de onze membres malgré un budget limité, ce qui pose manifestement des problèmes de moyens. Cependant, la Commission existe bel et bien désormais et est une commission de défense des droits de l'homme indépendante, impatiente de se lancer corps et âme dans la lutte.

La Commission se trouve dans l'heureuse position de pouvoir disposer de fonctions solides (on les trouvera mentionnées en Annexe A) et de jouir d'un vaste champ en termes de liberté décisionnelle et de fixation de priorités. Ses attributions sont larges - tous les droits de l'homme que l'on trouve mentionnés dans la Constitution irlandaise ou dans tout accord, tout traité ou toute convention dont l'Etat est partie en vertu de l'article 2 de la législation. L'inconvénient est que, hormis les droits constitutionnels et le caractère limité de la Loi de la CEDH de 2003, les normes en termes de droits de l'homme ont été incorporées dans la législation irlandaise en fonction des circonstances. La HRC irlandaise a décidé, début 2003, qu'elle opérerait pour une approche stratégique de ses fonctions et qu'elle produirait un Plan stratégique - dont des exemplaires sont disponibles sur demande.

Objectif

Venant, comme c'est notre cas, de différentes institutions et de contextes divers, nous partageons le même objectif – la poursuite d'une réalité de respect des droits de l'homme dans la loi et dans la pratique de nos sociétés respectives. Comme les organismes statutaires spécialisés en matière de protection et de promotion des droits de l'homme, d'autres organes d'Etat, le secteur public, les médias, la société civile, les organisations non gouvernementales et fondées sur des collectivités et surtout les personnes qui ne sont liées à aucune des organisations susmentionnées (y compris celles du secteur public) se tournent vers nous pour faire valoir leurs droits ou, pour le moins, à des fins d'inspiration. Il est de notre tâche d'exploiter l'idéalisme et l'optimisme qui fait partie de la condition humaine et d'établir et de montrer le lien qui existe entre l'idée et la loi lorsque l'on parle du respect et de la dignité mutuelle, qui constitue la base même de tous les principes des droits de l'homme.

Certaines des idées que j'espère partager avec vous aujourd'hui peuvent vous être utiles. Bon nombre de ces idées seront déjà connues de vous mais je compte m'appuyer sur les expériences des commissions de défense des droits de l'homme australienne, néo-zélandaise et sud-africaine. Et j'agis de la sorte en notant que les institutions nationales et spécialisées de défense des droits de l'homme semblent de plus en plus convaincues que les enquêtes et recherches stratégiques peuvent et devraient faire partie intégrante d'un travail central de l'institution, en interrelation avec d'autres fonctions, y compris celles qui concernent les activités de promotion et de conseil.

J'ai plus particulièrement emprunté un certain nombre d'idées au document de la Commission australienne de défense des droits de l'homme et de l'égalité des chances, l'Australian Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC), intitulé "Public Inquiry Planning Guidelines" (Lignes directrices d'une planification des enquêtes publiques), qui a été remis au Commonwealth National Human Rights Commissions Project (Projet des Commissions nationales de défense des droits de l'homme du Commonwealth) de Kampala, en Ouganda en février 2003. Bon nombre des principes que l'on trouvera dans ce document sont fondés sur l'expérience de cette commission.

2. LES FONCTIONS D'UNE COMMISSION DE DEFENSE DES DROITS DE L'HOMME

Les fonctions de la HRC irlandaise et d'autres commissions similaires peuvent se regrouper sous les rubriques générales suivantes:

a. **La promotion des droits de l'homme** – cette fonction devrait être le prisme à travers lequel devrait se faire une grande part du travail de la commission. Où se situent les limites de l'éducation, de la consultation et de la formation, de la sensibilisation publique et institutionnelle dans un domaine tel que celui des droits de l'homme où les normes sont en constante évolution et où l'environnement est lui-même sujet à un mouvement constant et soumis aux pressions médiatiques et politiques? La plupart des commissions ont pour activité centrale la promotion des droits de l'homme.

b. **Le réexamen des lois, des politiques et des pratiques** – réexamen sur demande ou spontané – l'éventail de cette fonction couvre le réexamen de la législation, des politiques et des pratiques existantes et proposées ainsi que les recommandations adressées au gouvernement, au parlement, aux organismes internationaux (comme les rapports alternatifs adressés aux comités de l'ONU), aux publics ciblés et au grand public.

c. **L'engagement de poursuites** – Ce point fait référence aux fonctions d'assistance ou d'intervention juridique. Lorsqu'une commission est dotée de ces fonctions en plus de celles de recherche ou d'enquête, elle est contrainte de choisir clairement la voie qui convient le mieux.⁵⁵

d. **Les enquêtes (ou investigations) publiques** - une enquête publique est un processus inquisitorial plutôt que contradictoire. Une enquête publique portant sur une question relative aux droits de l'homme est ce que nous appellerions une démarche guidée par le processus et est ambivalente dans ses effets. Dans la mesure où une commission de défense des droits de l'homme ne peut généralement pas faire appliquer ses constatations ou ses recommandations au sens strictement juridique comme peut le faire un organisme d'égalité spécialisé dans la lutte pour l'égalité, on pourrait affirmer que ses enquêtes publiques manquent de pouvoir. Pourtant, de façon assez paradoxale, cette restriction peut contraindre la commission à recourir à ses autres fonctions et, en agissant ainsi, à mettre davantage l'accent sur le processus de l'enquête. En apportant de l'oxygène à cette partie de l'opération, les organismes de défense et le public peuvent être amenés à partir d'une situation où l'on nie carrément l'existence d'un droit pour passer par l'angoisse, la négociation et aboutir enfin à l'espoir, la reconnaissance et l'acceptation! Le point clé consiste à ne pas se contenter de prêcher des convertis.

Ainsi, pourquoi utiliser la fonction d'enquête pour traiter les problèmes de droits de l'homme alors que l'on peut disposer d'autres méthodologies fonctionnelles plus simples et moins chères? La réponse devrait aller de soi: les enquêtes devraient être pratiquement la solution de dernier recours, lorsque les autres réponses fonctionnelles sont jugées inadéquates. Une évaluation des risques par l'application de critères convenus avant de lancer une enquête aura pris en considération chacune de ces autres voies fonctionnelles avant de décider d'opter pour une enquête. Considérons à présent pourquoi les autres réponses fonctionnelles peuvent s'avérer inadéquates.

Pourquoi la promotion des droits de l'homme peut s'avérer inappropriée

D'emblée, le droit traité dans l'enquête aura idéalement été d'abord soulevé en termes de promotion par la commission. La commission aura commenté publiquement le droit dans le contexte de propositions législatives ou politiques. Il se peut aussi qu'un incident ait provoqué la divulgation d'une violation du droit et que la commission se soit faite l'écho d'une préoccupation générale.

⁵⁵ Lorsque l'institution ne dispose pas des fonctions d'assistance / intervention juridique (ce qui inclut l'assistance de tiers admis à faire valoir dans un procès l'intérêt d'un groupe social (*amicus curiae*)), il peut être question de renvoyer la personne qui recherche une enquête vers les autorités compétentes (par exemple, la police) ou vers un cabinet d'avocats ou un organisme statutaire qui offre une assistance juridique lorsque la voie juridique convient mieux.

Il se peut encore que ce droit s'inscrive dans le contexte d'une recherche entreprise sur commande ou autrement par la commission ou par un autre organisme qui considère la commission comme faisant autorité.

De même, il se peut que la commission ait assuré la promotion du droit en question par le biais d'un programme d'éducation et de formation à l'adresse d'un groupe ciblé (peut-être le pouvoir public responsable de ce domaine - qu'il s'agisse des forces de police ou des prestataires de soins de santé), par des programmes scolaires ou éducatifs dans un domaine cible ou par l'intermédiaire de forum médiatiques, éventuellement en action conjointe avec d'autres agences. La commission peut également avoir identifié et promu le droit en question grâce à ses processus extérieurs et consultatifs.

Mais il se peut que, sur la base de ses activités promotionnelles, la commission identifie un problème systémique, qu'elle est incapable de traiter en recourant à ses seules activités promotionnelles. C'est selon ce principe qu'un domaine d'enquête peut se recommander à la commission. Cela peut traduire le fait que, si la promotion d'un droit peut mettre en relief ce qu'est un droit humain à travers divers médias, il se peut aussi que les gens n'écoutent pas ce discours.

Pourquoi la fonction de réexamen des lois, des politiques ou des pratiques peut s'avérer inappropriée

Nous avons vu déjà comment la commission pouvait commenter publiquement le droit dans le contexte de propositions législatives ou politiques.

La fonction de réexamen des lois, des politiques ou des pratiques peut donner lieu à une recherche, des rapports et des recommandations bien mesurés mais les personnes peuvent, ici encore, ne pas écouter et il se peut, en outre, que ces rapports et ces recommandations ne correspondent pas aux processus tirés de l'expérience ou ne captent pas l'imagination. Il y a tant de rapports qui circulent dans le monde de la politique publique - dont certains apparaissent trop souvent comme des conclusions prédéterminées en jargon juridique des droits de l'homme - qu'un autre rapport émanant d'une autre commission peut occuper une colonne de septième page avant de disparaître à jamais sans laisser de trace.

Pourquoi l'engagement de poursuites peut s'avérer inapproprié

L'engagement de poursuites judiciaires, faisant référence à une fonction d'action en justice stratégique, peut donner lieu à une contestation, une reconnaissance ou une modification structurelle mais il se peut tout aussi bien que cela ne se fasse pas (selon le fond de l'affaire, le comportement des parties, la mesure selon laquelle la loi nationale reflète les normes internationales, sa composition et l'imprécision de ses termes, le "libéralisme" ou le "conservatisme" du tribunal). En outre, l'action en justice stratégique peut donner lieu à une réaction législative ou politique opposée. Même si l'action en justice se conclut avec succès, il se peut que les gens n'écoutent pas. Les décideurs politiques peuvent ne pas admettre que les juges tentent de dire à nouveau "aux gens" ce qu'ils doivent faire. Une contre-réaction pourrait placer un nombre important de personnes dans une situation pire encore. Ainsi, il est clair qu'avant d'envisager d'opter pour la voie de l'action en justice stratégique, une évaluation des risques devrait avoir lieu à l'instar de celle qui est réalisée dans le cas d'une proposition d'enquête.

Pourquoi une enquête publique peut-elle s'avérer inappropriée

Il conviendrait de commencer par une analyse minutieuse des critères convenus et des protocoles de planification, comme évoqué en Annexe B. Cette analyse comporte le relevé des atouts et des embûches que présente cette solution.

Les atouts

- Elle traite d'un problème systémique des droits de l'homme qui ne permet éventuellement pas d'être résolu par d'autres moyens (que ce soit pas voie judiciaire ou pas) - en fait, cet élément devrait constituer une condition préalable du recours à cette solution (voir ci-dessous)
- Elle permet au public de s'engager dans l'enquête, d'y participer et d'être "détenteur" des résultats de l'enquête
- Elle met en lumière les questions des droits de l'homme impliqués et porte un éclairage international sur ce qui peut avoir été considéré comme une question de politique locale
- Elle permet aux médias de suivre le processus de l'enquête et de travailler à travers les divers stades - elle instruit les médias
- Elle instruit la commission et le public
- Lorsque les recommandations contenues dans le rapport évaluent les performances de la loi sur les droits de l'homme et reflètent la preuve reçue, le processus transparent du rapport devrait contribuer à obtenir une volonté politique, qui constitue une condition préalable à la modification souhaitée
- L'enquête peut inciter le gouvernement à modifier la politique ou la loi – soit pendant l'enquête (les actions apparaîtront de toute manière) soit a posteriori.

Les embûches possibles

- Elles dépendent dans une certaine mesure a) de l'objet de l'enquête, b) de la façon dont se déroule le processus de l'enquête et c) de la volonté politique de changement
- Sur la base de ces trois éléments, la commission peut chercher à façonner sans jamais contrôler pleinement le processus de l'enquête et peut chercher à adoucir toute attitude politique inflexible. Cependant, toute évaluation d'une solution par enquête devrait avoir identifié si l'enquête suscitera une contre-réaction à cette question
- Le coût et le temps
- La difficulté de limiter l'enquête à un cahier des charges concis et à ne pas s'égarer dans d'intéressantes voies digressives
- La coopération des témoins
- Les contestations potentielles de la révision judiciaire
- Les exigences naturelles de la justice
- Les hautes attentes des principales parties concernées
- "L'évacuation" de la question au moment du rapport final

3. LE PROCESSUS DE L'ENQUETE

Lorsque l'on examine ce qui constitue une enquête publique sur les droits de l'homme, les composants suivants apparaissent:

- une compréhension claire de la façon dont l'enquête opère en interrelation avec les autres fonctions
- l'application de critères pour une enquête
- une planification claire: portée/ calendrier / gestion du projet / effectifs / budget/ date cible
- des attributions concises et des lignes directrices transparentes concernant ses processus
- la consultation et l'engagement des parties prenantes et des organismes concernés

- la recherche – qu'elle soit une initiative interne ou commanditée
- une visite de terrain au moins
- les audiences publiques éventuellement précédées de soumissions des parties intéressées. Les soumissions devraient être en rapport avec le cahier des charges. Les audiences publiques peuvent être appuyées d'audiences privées sur des questions confidentielles ou sensibles, de réunions publiques de "mairie" ou de réunions de groupes ciblés
- au besoin, la production de documents ou d'objets à la commission et le questionnement de personnes
- les relations publiques, les médias, les publications et la stratégie Internet
- un rapport contenant des recommandations
- des stratégies de suivi afin de mesurer dans quelle mesure les recommandations sont mises en œuvre

J'ai parlé précédemment d'une enquête publique en termes de processus. A cet égard, elle est étroitement liée aux activités promotionnelles, lesquelles sont axées sur le processus en tant que tel comme résultat. Elle opère manifestement en interrelation avec l'examen et l'analyse des lois, des politiques et des pratiques qui forment la base du rapport final. Elle est moins nettement liée à l'action en justice stratégique mais des liens existent quand même, sur lesquels je reviendrai ultérieurement.

4. COMMENT D'AUTRES FONCTIONS INTERAGISSENT AVEC L'ENQUETE

Si une commission s'intègre correctement dans ses fonctions, ses autres fonctions informeront, assisteront et mettront en application un processus d'enquête. A mon avis, ces autres fonctions assurent des rôles respectifs avant, pendant et après l'enquête. Avant de considérer ce point plus en détail, je voudrais prendre un exemple de deux processus d'enquête publique qui rappellent l'importance d'être créatifs et d'adapter le champ d'application d'une enquête pour répondre à ses objectifs.

On trouvera deux modèles génériques ci-dessous, le premier basé assez librement sur l'Enquête australienne de l'HREOC sur les enfants immigrés en détention de 2001-2004, le second basé assez librement sur l'Enquête de la Commission néo-zélandaise de défense des droits de l'homme dans l'accessibilité des transports publics nationaux de 2003-2004. Je m'appuierai sur ces deux modèles pour illustrer comment d'autres fonctions de la commission peuvent agir en interrelation avec l'enquête.

Enquête australienne de l'HREOC sur les enfants immigrés en détention de 2001-2004

Phase préliminaire de l'enquête

- Recherche et identification
- Motivation: y compris sur la base des plaintes reçues, de la surveillance périodique des centres de détention
- Application de critères
- Consultation
- Accord sur un budget, une gestion du projet
- Accord sur la portée, les attributions et les procédures
- Préparation du contexte / production de documents⁵⁶



Phase 1 – Lancement

- Lancement
- Présentation du contexte / des documents produits
- Demande de soumissions
- Commande de recherche / d'examen de la documentation
- Commencement des groupes cibles
- Commencement de la/des visite(s) de terrain



Phase 2 – Audiences publiques

- Analyse des soumissions et placement sur le web
- Programmation des audiences publiques
- Invitation des personnes à assister aux audiences
- Exécution des audiences publiques
- Programmation des audiences privées
- Tenue des audiences privées



Phase 3 - Réalisation du rapport d'enquête

- Projet de rapport – notification des parties/ personnes à critiquer et demande de points de vue⁵⁷
- Rapport final



Phase postérieure à l'enquête

- Diffusion du rapport d'enquête
- Suivi

⁵⁶ Ces documents ont pour but d'identifier les domaines sur lesquels la Commission souhaite centrer son action.

⁵⁷ Un avis établissant les observations, les raisons qui expliquent ces observations et toutes recommandations.

Enquête de la Commission néo-zélandaise de défense des droits de l'homme sur l'accessibilité des transports publics nationaux pour les personnes handicapées de 2003-2004

Phase préliminaire de l'enquête

- Recherche et identification
- Motivation: y compris sur la base des plaintes reçues et des déclarations provenant de forums de transports formulées par des groupes de personnes handicapées en 2002 et demande d'enquête
- Application de critères
- Consultation
- Accord sur un budget, une gestion du projet
- Accord sur la portée, les attributions et les procédures



Phase Une

- Consultation
- Recherche portant sur les meilleures pratiques au niveau international
- Identification des questions
- Publication d'un rapport sommaire et document de discussion basé sur les consultations et la recherche



Phase Deux

- Appel à des soumissions
- Conduite d'audiences publiques
- Publication d'un projet de rapport sur les soumissions et les audiences, s'accompagnant de recommandations et d'invitations à de plus amples commentaires



Phase Trois

- Publication d'un rapport final



Phase postérieure à l'enquête

- Diffusion du rapport
- Suivi et surveillance de la mise en œuvre des recommandations

Avant l'enquête

A l'examen de ces deux enquêtes, il apparaît clairement que les deux commissions jouissaient d'une expérience antérieure en cette matière, ce qui a permis d'apporter des informations au niveau de la motivation de ces deux enquêtes.

Si nous prenons ces deux exemples, la décision en faveur de l'exécution de l'enquête de l'HREOC était partiellement basée sur l'interrelation de l'enquête avec d'autres fonctions de la commission, notamment les plaintes reçues (fonction juridique), les inspections des centres de détention (examen des pratiques), la consultation des ONG et leurs déclarations.

Une motivation similaire a été donnée pour ce qui concerne l'Enquête néo-zélandaise - la décision de procéder à une enquête se fondait sur les plaintes reçues et les déclarations provenant de forums de transports formulées par des groupes de personnes handicapées en 2002, qui ont institué un Groupe de travail sur les transports, lequel a demandé lui-même une enquête.

En ce qui concerne la structuration de l'enquête, l'équipe de l'enquête australienne disposait des services de son Unité de relations publiques et de son Unité juridique dans l'enquête. Dans son enquête sur les agressions sexuelles des enfants, la Commission de défense des droits de l'homme d'Afrique du Sud disposait des services de son Département des services juridiques et de son département d'advocacy (défense des intérêts).

Durant l'enquête

Vous remarquerez comment les deux enquêtes ont présenté des documents contextuels ou un rapport sommaire par rapport auxquels les soumissions et audiences publiques pouvaient se positionner. Cela a aidé les parties intéressées à structurer leurs soumissions et visait à permettre à l'enquête de se diriger alors vers un projet de rapport et un rapport final. La recherche des documents australiens s'est faite au stade préliminaire de l'enquête alors que celle du rapport sommaire néo-zélandais s'est faite en Phase Une.

Au cours de l'enquête, d'autres fonctions auront une incidence sur la fonction d'enquête. C'est ainsi que certaines parties de la fonction promotionnelle seront incorporées dans la méthodologie de l'enquête, particulièrement pour ce qui concerne les aspects qui entourent les consultations et les relations publiques et médiatiques. Les soumissions et les audiences publiques joueront un rôle primordial si l'on veut parvenir à une enquête accessible transparente, qui crée une prise en charge et un soutien de ses recommandations et de ses résultats.

La consultation des ONG et des groupes communautaires et le partenariat avec ces ONG et ces groupes contribueront à faire connaître au public les objectifs de l'enquête et à susciter des sentiments d'enthousiasme et de soutien autour des audiences publiques. L'Enquête de l'HREOC a bénéficié du large soutien d'ONG et du gouvernement national. Les ONG ont organisé des réunions afin de décider comment présenter des soumissions conjointes à l'Enquête.

Une stratégie de relations publiques et médiatiques permettra de porter les audiences publiques au-delà du cercle des personnes présentes dans la salle et les transportera dans les médias de la presse, la radio, la télévision et Internet, atteignant ainsi un public beaucoup plus large. Une audience publique dont les témoins sont intéressants et les présentations substantielles encouragera la couverture de l'événement. La stratégie médiatique devrait passer du stade de la planification par celui du lancement de l'enquête (la distribution de fardes de presse, la préparation des orateurs, etc.). L'actuelle enquête néo-zélandaise constituerait, à ce titre, un exemple de lancement simple

mais efficace d'une enquête, laquelle a intelligemment assuré le suivi de son annonce d'enquête en septembre 2003 à l'aide de la couverture des déclarations de félicitations du ministre concerné le même jour. A son lancement, des groupes de défense des droits des personnes handicapées et des gestionnaires du monde commercial ont pris la parole en même temps que la commission. Il est important que des personnes extérieures à la commission réservent bon accueil à l'enquête.

De même, des parties de l'examen des lois, des politiques et des pratiques seront incorporées dans la méthodologie de l'enquête, particulièrement les aspects qui concernent l'étude et l'examen de la législation et de la politique en cette matière et les normes internationales à prendre pour référence.

Les fonctions juridiques seront secondaires au pouvoir d'enquête, comme le fait de demander la production de documents ou d'éléments (par exemple, l'examen du registre des procès-verbaux dressés dans les postes de police, dans le cas de l'Enquête d'Afrique du Sud), des audiences privées ou à huis clos de témoins (accompagnées du Conseiller juridique, si nécessaire) et des fonctions auxiliaires veillant à ce que les procédures de l'enquête sont honnêtes et restent sous surveillance.

Après l'enquête

Les autres fonctions de la commission devraient activement se poursuivre après l'enquête. Il devrait exister un continuum entre le rapport, sa diffusion et le suivi de ses recommandations au travers des autres fonctions de la commission. La commission peut être créative et façonner des réponses fonctionnelles différentes pour traiter le contexte actuel. Ainsi, un engagement du gouvernement à modifier la loi peut requérir une formation et une éducation associées afin de s'assurer que l'objectif de la législation se reflète dans la pratique et de se prémunir contre de vieilles habitudes institutionnelles insidieuses.

La commission peut offrir son assistance à l'autorité gouvernementale concernée au niveau de l'élaboration de programmes appropriés de formation du personnel.

Vous trouverez ici une liste d'éléments d'une stratégie possible de suivi d'une enquête.

- Lancer le rapport en coïncidence avec un événement (par exemple, un film indépendant traitant de cette question)
- Négocier avec un gouvernement bien disposé pour qu'il communique sa réponse au rapport de l'enquête au moment de son lancement
- Diffuser le rapport d'enquête
- Tenir une réunion de consultation de suivi avec les parties concernées
- Décider si d'autres fonctions de la commission devraient servir de base à un plan d'action de la commission
- Assurer le suivi trimestriel à l'aide des fonctions concernées
- Après un certain laps de temps, décider si les recommandations de l'enquête peuvent être abandonnées ou s'il est nécessaire de déclencher à nouveau des parties de l'enquête
- Envisager une réouverture de l'enquête après une année afin d'examiner les témoignages des gouvernements quant à la façon dont ils ont mis en œuvre les recommandations
- Envisager la réutilisation du procès stratégique afin d'utiliser les points de références en matière de défense des droits de l'homme établis dans l'enquête en vue de contester les violations des droits en cours devant les tribunaux, en veillant à séparer le processus d'enquête de tout processus d'action en justice

Les différentes phases se chevaucheront nettement. Ainsi, la rédaction du rapport, par exemple, peut et devrait se faire bien avant la fin des audiences publiques. En fait, une idée de l'ossature du rapport final peut être ébauchée avant même que l'enquête ne débute. Les recommandations contenues dans le rapport devraient refléter fidèlement ses découvertes et être censées représenter la preuve présentée à l'enquête. Chacune de ces recommandations devrait être à même d'assurer le suivi dans la phase postérieure à l'enquête.

5. QUELQUES COMMENTAIRES SUR L'INTEGRATION

Si une commission s'efforce d'assurer l'intégration des fonctions, elle devra se poser les questions suivantes:

- Comment ses différentes fonctions interagissent-elles?
- Comment le personnel concerné tire-t-il un enrichissement croisé de son travail à partir de l'exploitation des différentes fonctions?
- Comment les informations sont-elles partagées au niveau interne - des réunions inter-équipes existent-elles et sont-elles productives?
- Quels outils de communication devraient être utilisés pour renforcer le travail trans-sectoriel et pour démanteler les obstacles qui s'y opposent?
- Comment la commission équilibre-t-elle les connaissances institutionnelles par rapport à la formulation de nouvelles idées?
- Si des membres essentiels du personnel partent au cours de l'enquête, des processus sont-ils prévus pour permettre à de nouvelles personnes désignées d'assumer le travail en cours (programmation de relève)?

Annexe A

La Commission de défense des droits de l'homme est dotée d'un large éventail de compétences et de fonctions, dont les suivantes:

- Maintenir sous surveillance l'adéquation et l'efficacité des lois et de la pratique dans l'Etat en ce qui concerne la protection des droits de l'homme;
- Consulter les organismes nationaux et internationaux concernés;
- Adresser des recommandations au gouvernement quant aux mesures destinées à renforcer, protéger et maintenir les droits de l'homme dans l'Etat;
- Promouvoir la compréhension et la prise de conscience de l'importance des droits de l'homme et, à cette fin, entreprendre ou parrainer des activités de recherche et d'éducation dans ce domaine;
- Mener des enquêtes. A cette fin, la Commission disposera des moyens d'obtenir l'information, en recourant aux tribunaux, si nécessaire;
- Offrir son expertise en matière de législation sur les droits de l'homme aux tribunaux dans les affaires concernées en qualité de tiers admis à faire valoir dans un procès l'intérêt d'un groupe social (ami du tribunal), dans des affaires impliquant des questions relatives aux droits de l'homme;
- Intenter des actions en justice afin de faire valoir les droits de l'homme dans l'Etat ou offrir une assistance juridique aux personnes à cet égard;
- Participer au Comité conjoint des représentants des membres de la Commission et des membres de la Commission de défense des droits de l'homme d'Irlande du Nord.

Annexe B

Evaluation du bien fondé de la mise sur pied d'une enquête

Des outils d'évaluation (des risques) stratégique devraient être utilisés. Les modèles en sont nombreux. Ceux auxquels je pense impliquent l'utilisation des éléments suivants:

1. Les critères convenus
2. Une évaluation pratique et
3. Des lignes directrices de planification appropriée

La commission devrait disposer de critères clés pour prendre une décision quant à savoir s'il convient de mener une enquête ou pas.

1. Ces critères pourraient être les suivants:

- **De procédure:** l'objet de l'enquête relève-t-il du mandat de la commission ou la commission est-elle tenue de s'en remettre à un autre mécanisme?
- **De procédure:** une enquête constitue-t-elle la meilleure voie vers le résultat escompté ou bien la question pourrait-elle être traitée de façon adéquate en recourant à une autre fonction de la commission - par d'autres méthodologies (moins chères) telles que la recherche interne ou commanditée (qu'elle soit qualitative ou quantitative), la documentation ou les examens législatifs, ou par des outils promotionnels tels que les études ciblées? On trouvera de plus amples informations à ce sujet ci-dessous.
- **De procédure:** une enquête est-elle la meilleure voie pour obtenir le résultat escompté ou existe-t-il des voies externes plus appropriées pour traiter cette question (par exemple, par des procès, une plainte auprès d'un autre organisme statutaire ou lorsqu'un autre organisme statutaire prévoit d'examiner la question dans un avenir proche et de façon adéquate)?
- **De caractère systémique, structurel ou sérieux:** le droit humain dont il est question est-il suffisamment protégé ou des questions de droits de l'homme urgentes, persistantes, systémiques ou structurelles se posent-elles?
- **De caractère systémique, structurel ou sérieux:** un abus manifeste et sérieux des droits de l'homme est-il établi et des organismes chargés d'assurer l'application de la loi ou d'autres organismes concernés ne peuvent-ils pas traiter cet abus et y porter remède?
- **Reconnaissance et priorité:** existe-t-il un consensus concernant le fait qu'un droit humain se trouve en cause?
- **Reconnaissance et priorité:** l'objet de l'enquête constitue-t-il un domaine prioritaire dans le cadre du plan stratégique de la commission?
- **Moyens et compétences:** la commission pourrait-elle efficacement mener une enquête au profit des personnes impliquées et au profit d'un nombre plus large de personnes - que ce soit dans une situation similaire ou dans un public plus large?
- **Moyens et compétences:** la preuve centrale peut-elle être donnée en public et dispose-t-on de données suffisantes pour rédiger un rapport?
- **Moyens et compétences:** cette stratégie s'intègre-t-elle dans le cadre des priorités stratégiques de la commission et des moyens dont elle dispose pour la produire? Peut-elle s'engager à assurer le suivi des recommandations de l'enquête dans le temps, notamment en recourant à ses autres fonctions?

2. Evaluation pratique

Les deux derniers critères mènent à l'évaluation pratique ci-dessous. Sur la base d'une réponse aux questions précitées selon laquelle une enquête serait une voie appropriée et stratégique à emprunter, les questions suivantes se posent:

- a. Quels sont les objectifs de l'enquête? Ces objectifs sont-ils réalistes? Quel serait un résultat réaliste?
- b. La commission peut-elle s'en charger? Dispose-t-elle des compétences et de l'expertise nécessaires pour mener une telle enquête?
- c. Quelles sont les prévisions en termes de coûts et de calendrier? La commission a-t-elle les moyens de mener et de gérer l'enquête efficacement et assurer encore ses fonctions essentielles? L'enquête représente-t-elle une bonne utilisation des ressources (financières et humaines) de la commission?
- d. Une enquête serait-elle opportune? - des circonstances ou des menaces externes se présentent-elles pendant la durée de l'enquête?
- e. L'enquête suscitera-t-elle l'intérêt et même la sympathie du public et des médias?
- f. L'enquête sera-t-elle source de progrès pour la protection des droits humains ou existe-t-il un risque de voir une enquête engendrer de nouvelles restrictions par rapport au droit en question (le scénario de réaction) ou un sentiment d'abandon des principales parties concernées?
- g. L'enquête peut-elle engager des ressources pour assurer le suivi?

3. Planification appropriée

Une enquête publique est un processus qui commence bien avant que l'enquête ne soit annoncée et que les attributions de l'enquête ne soient communiquées aux médias. Une enquête publique commence jusqu'à plusieurs mois à l'avance et implique une analyse minutieuse et une recherche contextuelle des droits humains en question, une consultation des parties concernées (y compris ce que l'on appelle les organismes statutaires défenseurs, "respondent statutory bodies"). Elle impliquera que l'on se tourne vers d'autres mécanismes qui peuvent avoir une compétence en la matière et que l'on procède à une évaluation stratégique permettant de savoir si la meilleure manière de traiter cette question consiste bien à recourir à une enquête publique et à en confier l'exécution à l'institution en question. Les critères convenus peuvent faciliter ce choix. Il est judicieux de solliciter une expertise externe lorsque celle-ci fait éventuellement défaut à la commission.

Après avoir pris la décision provisoire de continuer, la commission devra prévoir un calendrier d'enquête et son processus (y compris l'ampleur et la méthodologie de l'enquête) et convenir d'un budget. Elle devra convenir d'une Equipe de projet d'enquête, identifier et recruter ou transférer les effectifs nécessaires, ébaucher les attributions, les procédures et les lignes directrices, ébaucher une Stratégie de relations publiques, convenir d'une date ciblée pour la publication du rapport et convenir d'une stratégie d'évaluation et de suivi de l'enquête, possiblement à travers le prisme des différentes fonctions de la commission. La commission devra également envisager une stratégie de sortie de l'enquête au cas où le gouvernement conviendrait de mettre en application une loi ou politique particulière ou en cas malheureux de perte des actions de révision judiciaire. L'intégration des fonctions devrait permettre aux fonctions de recherche et de promotion de conclure progressivement l'enquête dans l'un ou l'autre scénario.

**LA DIRECTIVE
D'EGALITE RACIALE
COMME BASE
D'APPLICATION
STRATEGIQUE**

COLM O'CONNOR, LECTURER IN LAW, UNIVERSITY COLLEGE LONDON

L'Article 13 de la Directive d'égalité raciale requiert des Etats membres de l'UE qu'ils créent des organes indépendants afin de promouvoir la conformité avec la législation d'égalité raciale, de mener des recherches et de "fournir une assistance indépendante" aux victimes de discrimination raciale. La Directive 2002/73/CE modifiant la directive du Conseil relative à l'égalité de traitement entre hommes et femmes et la récente proposition d'une Directive sur l'égalité entre hommes et femmes dans le domaine des biens et des services prévoient la même disposition. Ces dispositions revêtent une importance considérable dans la mesure où elles offrent un solide fondement à la loi de la CE relative aux organismes de lutte pour l'égalité déjà institués ou en voie de l'être dans les divers Etats européens. La conformité aux Directives exige que l'indépendance de ces organismes soit respectée. Elle exige aussi que ces organismes se voient dotés de compétences officielles leur permettant de s'acquitter d'une série de fonctions que la Directive identifie comme faisant partie de leur rôle et leur permettant également de disposer des ressources nécessaires à la bonne exécution de ces fonctions.

Les termes et la formulation utilisés par la Directive pour évoquer ces fonctions restent flous: ainsi, la formulation "apporter aux personnes...une aide" inclut-elle le fait de les représenter devant les tribunaux ou l'offre de conseils suffit-elle pour satisfaire aux termes des Directives? Qu'est-il précisément exigé des Etats pour assurer l'indépendance des organismes de lutte pour l'égalité? En outre, les exigences des Directives se confinent au champ d'application de leurs dispositions: les organismes de lutte pour l'égalité créés dans la lignée des Directives peuvent se voir attribuer pour rôle la lutte contre d'autres formes de discrimination, tout particulièrement les types de discrimination rencontrés dans l'emploi et qui sont interdits par la Directive-cadre d'égalité dans l'emploi, mais ne peuvent invoquer les termes des Directives d'égalité raciale et d'égalité entre hommes et femmes pour prétendre à l'obtention de fonctions particulières pour traiter ces autres types de discrimination. (L'exigence d'indépendance posée par les Directives peut toutefois rester d'une importance considérable.) Néanmoins les dispositions des Directives d'égalité raciale et d'égalité entre hommes et femmes offrent bien, dans une certaine mesure, un fondement solide pour autoriser les organismes de lutte pour l'égalité à agir contre la discrimination et le préjugé et offrent une garantie d'indépendance officielle par rapport aux interférences gouvernementales.

Comment les organismes de lutte pour l'égalité devraient s'acquitter alors des fonctions qui leur sont assignées par les Directives? Il faudrait qu'il soit admis que des questions complexes de tactique et de stratégie se posent dans l'effort de lutte contre la discrimination, tout particulièrement lorsque celle-ci est profondément enracinée et de nature systémique. Les organismes de lutte pour l'égalité devront inévitablement lutter au moyen de ressources limitées et se poser des questions quant à la meilleure façon de déployer ces ressources. Ils devront également identifier les domaines et sujets qui méritent un traitement prioritaire dans leur travail et la façon dont leurs ressources limitées doivent être utilisées au mieux pour en tirer un effet optimal. L'expérience comparative en provenance de différents pays quant aux stratégies qui fonctionnent sera extrêmement précieuse dans l'identification des approches appropriées pour combattre l'inégalité. Différentes approches devront inévitablement être adoptées dans les différents contextes nationaux: il n'existe pas de modèle unique de la façon dont un organisme de lutte pour l'égalité devrait exercer ses fonctions. Cependant, il est possible d'identifier plusieurs exemples de bonne pratique dans la mise en application stratégique qui conviennent à tout organisme de lutte pour l'égalité en Europe.

Tout d'abord, les approches stratégiques de la lutte contre la discrimination qui mettent l'accent sur le principe commun de l'égalité de traitement sont souvent plus efficaces que ceux qui se concentrent sur un seul type de discrimination. Il peut souvent arriver qu'un type de discrimination bien particulier, tel que le préjugé à l'égard du peuple Rom, par exemple, nécessite une réponse spécifique qui se concentre sur ce problème particulier. Toutefois, une approche combinée et croisée des motifs de discrimination peut être utilisée et le plus souvent

les acquis obtenus dans un domaine seront répercutés dans d'autres domaines. En Europe, les progrès engrangés au niveau de la lutte pour l'égalité entre hommes et femmes n'ont pas toujours eu pour correspondant des progrès équivalents dans le domaine de l'égalité raciale, le lien entre l'importance de la reconnaissance de l'égalité dans le contexte du genre et dans celui de la race n'ayant souvent pas été souligné. De même, des mesures ont été prises au Royaume-Uni en vue de renforcer la législation interdisant la discrimination raciale, ce qui n'a pas donné lieu à un renforcement similaire de la législation relative à la discrimination liée au sexe, ceci en raison de l'existence d'organismes de lutte pour l'égalité différents, d'une législation différente et d'approches différentes de ces deux motifs de discrimination.

L'adoption d'une approche croisée des motifs signifiera qu'une bonne pratique dans un domaine se reportera dans d'autres domaines. Elle instruira également la population dans son ensemble quant au principe commun d'égalité qui sous-tend toutes les formes de législation en matière d'égalité et peut accroître le soutien et le niveau de compréhension populaire. Une approche commune garantira également que les formes multiples de discrimination – le préjudice à l'égard d'une femme musulmane, par exemple, qui naît d'une combinaison de convictions par rapport à son identité de femme et à son identité culturelle/religieuse – sera plus facile à traiter. Les commissions irlandaise, canadienne et australienne qui traitent de tous les motifs de discrimination ont trouvé que de telles questions étaient plus faciles à traiter que les commissions du Royaume-Uni, dont chacune se focalise sur un type spécifique de discrimination. En République d'Irlande, par exemple, l'Autorité pour l'égalité, alors qu'elle concevait des programmes de lutte pour l'égalité en conjonction avec des entreprises et des pouvoirs publics, a trouvé que la capacité à traiter des structures discriminatoires à travers tous les motifs avait été inestimable. De même, en s'engageant dans une approche à formes multiples de discrimination, l'Autorité pour l'égalité a mis au jour des besoins particuliers des groupes présentant des identités se recouvrant qui étaient relativement minimisés. Les organismes d'Irlande du Nord et d'Australie ont connu des expériences similaires et la Nouvelle-Zélande a récemment procédé à la fusion de ses unités de lutte pour l'égalité séparées existantes afin d'atteindre le même objectif.⁵⁸ Ils ont tous estimé également que le fait de mettre l'accent sur une approche commune de l'égalité s'était avéré inestimable au niveau de l'éducation de la population au sens large: un groupe qui peut être opposé ou sceptique vis-à-vis d'un des motifs de discrimination peut se montrer réceptif à un autre et l'engagement dans une approche large de l'égalité permet une sensibilisation au caractère incontournable de la diversité au travers de toutes les problématiques. Cela confirme le potentiel éducatif d'une approche croisée des motifs, comme on l'affirme ici.⁵⁹

Deuxièmement, les organismes de lutte pour l'égalité doivent être en mesure de combiner la mise en application de la loi d'anti-discrimination et la promotion de l'égalité. Il existe un consensus parmi les organismes de lutte pour l'égalité existants quant au fait que la mise en application et la promotion se renforcent mutuellement et sont inséparables. Les deux rôles peuvent être associés dans l'éducation, le service de conseil et l'élaboration de stratégies qui s'appuient sur les leçons tirées dans les deux domaines. Les employeurs, les pouvoirs publics et les groupes défavorisés sont généralement heureux de pouvoir disposer d'un organisme unique qui peut assurer à la fois les services de promotion et de conseil juridique. Il apparaît essentiel, pour assurer une efficacité maximale, qu'une seule commission maintienne un équilibre entre les deux objectifs que sont la mise en application et la promotion et qu'elle parvienne à un équilibre dans l'utilisation des différents outils de promotion et de mise en application. L'action de mise en application à elle seule ne suffira pas à produire un changement car elle n'aura un impact que sur des cas individuels où existent des violations manifestes de la législation et où les victimes souhaitent remettre en question la discrimination. De même, le travail de promotion et de soutien sans mise en application juridique parallèle manquera de mordant.

⁵⁸ Voir C. O'Connell, *Single Equality Bodies: Lessons from Aboard* (Manchester: EOC, 2003).

⁵⁹ Le handicap, le genre et l'âge ont été décrits comme étant des "brise-glace" particulièrement efficaces dans ce contexte dans la mesure où ils touchent un grand nombre de personnes qui se seraient autrement désengagées vis-à-vis des autres motifs de discrimination.

Le travail de promotion et de mise en application devra également être effectué afin de cibler efficacement les différentes formes de discrimination dans une société particulière ou un Etat déterminé. Les formes flagrantes de préjugé et de discrimination devront être contestées tout en ne négligeant pas de couvrir les formes structurelles et institutionnelles de discrimination. Différents outils devront être utilisés avec des méthodes et des combinaisons différentes selon les modifications et déplacements des contextes. Cela requiert l'élaboration d'une approche stratégique de la mise en application et de la promotion, conçue pour maximaliser l'impact du travail de l'organisme de lutte pour l'égalité sur les diverses formes de discrimination.

Sans une telle approche stratégique fondée sur une recherche adéquate, il existe un risque réel de ne voir contestées que certaines formes de préjugé. Il y a, plus particulièrement, un danger de voir les formes flagrantes de discrimination dans l'emploi occuper une place prépondérante dans la charge de travail de l'organisme de lutte pour l'égalité alors que des formes moins manifestes de discrimination structurelle dans le domaine de la fourniture des biens et des services ou dans la nature du marché de l'emploi peuvent se voir négligées, dans la mesure où elles ne donneront pas toujours lieu à des cas de discrimination individuelle bien tranchés. De même, la discrimination subie par des groupes très défavorisés manquant de la confiance, des réseaux, des ressources ou de la capacité nécessaires pour accéder à l'organisme de lutte pour l'égalité peuvent se voir oubliés si l'organisme n'a pas adopté une approche stratégique et proactive dans l'identification des modèles de discrimination sur lesquels il souhaite centrer son action. Des ressources et des efforts pourraient être consentis en vain s'ils sont largement déployés d'une manière qui ne produit pas de vastes changements sociaux ou qui n'a pas d'impact considérable. Cibler efficacement le travail des organismes de lutte pour l'égalité est dès lors essentiel.

La mise en application de cette approche stratégique pose aux organismes de lutte pour l'égalité des choix politiques et des dilemmes particuliers. Ces organismes, même pourvus de leur garantie d'indépendance inscrite dans les Directives d'égalité raciale et d'égalité entre hommes et femmes, sont des organismes d'Etat et sont financés par des fonds publics. Un organisme de lutte pour l'égalité devrait-il donc considérer son rôle comme étant celui d'un organe de réglementation d'Etat, utilisant ses compétences pour mettre en application la loi d'anti-discrimination et promouvoir l'égalité, et non comme un rôle de représentation d'un groupe particulier? Ou devrait-il considérer son rôle comme celui de porte-parole de groupes défavorisés et d'ONG qui luttent pour l'égalité, qui souvent manquent d'un défenseur de poids dans la vie publique? Souvent, ces deux rôles se chevaucheront et aucune tension n'apparaîtra entre eux. Cependant, l'on peut rencontrer des circonstances où une réelle tension existe. Le fait d'agir en qualité de porte-parole des groupes défavorisés peut conduire un organisme de lutte pour l'égalité à prendre des positions sur certaines questions particulières qui peuvent être contraires à son rôle de réglementation en tant qu'organe public. Il peut également amener un organisme de lutte pour l'égalité à traiter plus lentement des questions de discrimination au sein de groupes défavorisés et à se voir exposé au risque d'être marginalisé dans l'opinion publique comme voix partisane. Il pourrait également entraver le développement des ONG et l'implication organisationnelle au sein des groupes défavorisés eux-mêmes.

Au Royaume-Uni, par exemple, l'existence de la Commission pour l'égalité raciale (CRE) a peut-être ralenti le développement d'organisations non gouvernementales dans les communautés de minorités ethniques en raison de l'impression que la CRE devrait être "leur" voix. Cette impression a également suscité de fréquentes critiques à l'encontre de la CRE, qui se voyait reprocher d'être trop proche des intérêts particuliers de groupes ethniques déterminés du Royaume-Uni mais, dans le même temps aussi, de ne pas être suffisamment représentative des perspectives de ces groupes, prouvant que les organismes de lutte pour l'égalité seront souvent pris entre deux feux! Il est clair toutefois qu'un organisme de lutte pour l'égalité doit être indépendant aussi bien du gouvernement

que des intérêts particuliers: en fin de compte, il sera plus efficace s'ils se concentrent sur la lutte contre l'inégalité et laissent les ONG et organisations représentatives agir comme porte-parole de leurs communautés. Toutefois, les organismes de lutte pour l'égalité doivent être ouverts aux perspectives des groupes défavorisés, tout particulièrement dans l'élaboration de leurs stratégies d'anti-discrimination. Ils doivent également être conscients de l'impact (et souligner celui-ci dans leur travail promotionnel) de la privation socio-économique sur les groupes défavorisés.

Une autre question d'importance considérable est celle qui concerne la façon dont un organisme de lutte pour l'égalité devrait fixer un ordre de priorités dans son travail. Devrait-il accorder une plus grande priorité à obtenir justice pour les victimes individuelles de discrimination ou devrait-il se focaliser plutôt sur une "justice de groupe", c'est-à-dire se concentrer sur l'obtention d'un changement social dans la façon dont les groupes défavorisés sont traités? Une fois encore, les deux priorités possibles se chevauchent souvent et s'associeront dans leur effet: si un organisme de lutte pour l'égalité apporte son soutien à un cas individuel, il provoquera souvent un changement pour le groupe défavorisé en question. Cependant, lorsque les ressources sont limitées, il se peut qu'il faille choisir entre une concentration sur l'assistance individuelle et une allocation des ressources aux initiatives particulières qui sont stratégiquement conçues pour obtenir un changement maximal mais qui, pour être mises en œuvre, requièrent que des victimes individuelles se voient refuser tout soutien. Il s'agit d'un choix ardu. Cependant, il peut exister des circonstances où l'offre d'un soutien adéquat à chaque victime individuelle deviendra impossible ou détournera l'attention et les ressources de l'objectif stratégique principal de l'organisme de lutte pour l'égalité, qui consiste à parvenir à un changement social de vaste envergure.

Une expérience comparative illustre bien ce dilemme. La Commission fédérale canadienne de défense des droits de l'homme jusqu'à récemment devait enquêter sur toute affaire individuelle qui lui était confiée. Même dans l'environnement politiquement favorable aux questions d'égalité qui prédomine au Canada, cela a occasionné des retards énormes. Entre 1988 et 1997, la Commission a pris de 23 à 27 mois pour décider s'il convenait d'orienter une plainte vers un processus de conciliation ou devant les tribunaux (les phases ultérieures ayant elles aussi exigé des délais considérables), provoquant le vif mécontentement des parties prenantes.⁶⁰ Un taux élevé de rejet des plaintes (deux tiers des plaintes n'ont pas été acceptés 1988 et 1997) et un taux de renvoi très faible vers le tribunal (uniquement 6% de l'ensemble des cas) ont créé l'impression que le traitement des plaintes par la Commission était guidé par un désir administratif de réduire l'arriéré considérable des affaires en souffrance. Ils ont donné lieu à de graves problèmes de crédibilité et affaibli le moral du personnel. En réaction à cela, des rapports critiques du Vérificateur général en 1998 et le Rapport de la Commission d'examen de la Loi sur les droits de l'homme canadienne de 2000 ont souligné que l'objectif central de la commission devait consister à prévenir la discrimination plutôt qu'à en absorber les conséquences et ont demandé qu'elle se concentre moins sur des cas individuels et davantage sur la mise en application et la promotion stratégiques. Des expériences identiques vécues au Royaume-Uni dans les années soixante ont abouti à la position actuelle, selon laquelle la CRE et les autres organismes de lutte pour l'égalité du Royaume-Uni peuvent soutenir des cas individuels dans la mesure où ils voient que ces affaires correspondent à leurs objectifs stratégiques mais ne soutiendront pas tous les cas individuels: les affaires qui sont sélectionnées pour recevoir un soutien sont celles qui ont le potentiel de générer l'impact social le plus efficace et ne sont généralement pas retenues sur la base de l'ampleur des besoins individuels en jeu.

Aux États-Unis, la Commission fédérale pour l'égalité des chances dans l'emploi (Equal Employment Opportunities Commission ou EEOC) a également été tiraillée entre les pôles d'une approche centrée sur les cas individuels et d'une approche stratégique. Sa stratégie dans les années 1970 ciblait la discrimination systématique à travers une approche stratégique hautement fructueuse, orientée vers l'obtention d'une justice de groupe et

⁶⁰ S. Day et G. Brodsky, "Screening and Carriage: Reconsidering the Commission's Functions", *Canadian Human Rights Act Review 2000*.

d'un "changement culturel", alors que, sous la présidence du républicain désigné, Clarence Thomas, au début des années 1980, l'EEOC adopta une approche bien plus centrée sur la personne, redéfinissant son rôle comme consistant à offrir des réparations effectives aux victimes individuelles de discrimination plutôt qu'à cibler des modèles systématiques de discrimination de groupe.⁶¹ Au cours des années 1990, le pendule est revenu légèrement dans l'autre sens mais l'EEOC est restée engagée dans une forte orientation de son action axée sur l'individu en raison de l'exigence voulant que toute action intentée pour une question d'égalité dans l'emploi en vertu de la loi fédérale américaine soit tout d'abord "enregistrée" pour enquête auprès de l'EEOC. Cette exigence obligatoire de commencer par engager une action auprès de l'EEOC résultait d'une conviction optimiste en 1964 selon laquelle la grande majorité des plaintes pour discrimination pourrait être rapidement traitée en passant par l'EEOC et que seuls quelques rares cas devraient retenir l'attention des tribunaux. Cette vision s'est révélée fautive: l'EEOC reçoit actuellement 80.000 plaintes par an émanant du secteur privé et le processus est connu désormais pour ses retards excessifs, comptant en 1995 un arriéré de 111.000 affaires à traiter.

Par conséquent, en se fondant sur l'expérience comparative, il apparaît que le fait d'autoriser qu'une mise en application stratégique, en particulier, soit dictée par le volume et la nature des affaires individuelles qui se présentent pose problème. Cette option peut avoir pour effet de voir l'organisme de lutte pour l'égalité se mettre à réagir fortement à toutes les affaires qui lui sont soumises plutôt qu'à adopter une stratégie proactive. Les organismes du type "médiateur" conçus pour garantir la conformité avec une bonne administration et avec la législation en assistant et examinant des plaintes individuelles souffrent également de ce problème: de tels organismes par nature essentiellement réactifs et dépendent de l'identité de ceux qui déposent plainte. Les organismes de lutte pour l'égalité doivent, en fin de compte, se centrer sur la création d'un "changement culturel" dans toute la société, lequel à son tour profitera aux individus. Les approches individuelles et de groupe doivent être associées dans le cadre d'une politique stratégique globale destinée à parvenir à ce changement culturel.

Cette approche stratégique doit associer mise en application et promotion, comme on l'a vu ci-dessus. Un grand nombre des percées capitales de la loi sur l'anti-discrimination du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la Communauté européenne découlaient de l'utilisation de l'action en justice pour étendre et développer le champ de protection conféré par la loi sur l'égalité. Cependant, de récents débats portant sur la proposition de l'institution d'une commission mixte unique de défense des égalités et des droits de l'homme au Royaume-Uni ont soulevé la question de savoir si l'action en justice avait atteint ses limites et si la nouvelle commission devait se concentrer sur un travail promotionnel, l'action en justice y jouant un rôle secondaire. Ceci reflète les vues qui veulent que la conformité officielle avec la loi d'anti-discrimination est désormais un lieu commun et que le réel défi consiste à traiter les modèles de discrimination structurels qui ne sont pas si faciles à contester devant les tribunaux et les cours. Cette vision s'avère exagérée: la mise en application sera toujours nécessaire. Mise en application et promotion ont tendance à aller de pair et un organisme de lutte pour l'égalité devrait être en mesure d'utiliser ces deux fonctions selon ce qui semble nécessaire et approprié pour parvenir à un changement culturel. Souvent le choix des outils à utiliser dépendra du contexte politique et social particulier qui existe à ce moment.

Pour mettre en œuvre une telle approche stratégique, il est nécessaire que les organismes de lutte pour l'égalité se voient dotés d'un large assortiment de fonctions et de compétences afin de leur permettre de disposer du niveau de flexibilité nécessaire et des outils juridiques requis pour combattre la discrimination. L'éventail des compétences dont dispose l'Autorité pour l'égalité irlandaise, en particulier sa capacité à exiger des employeurs des secteurs public et privé qu'ils procèdent à des "audits d'égalité", est très étendu et fait office de bon modèle de compétences

⁶¹ La désignation d'une série de commissaires républicains a joué un rôle majeur dans ce glissement dans la mesure où ils se montraient critiques par rapport à l'impression de gaspillage des ressources consacrées à la lutte contre la discrimination systématique.

que les organismes de lutte pour l'égalité devraient viser à obtenir. Les Directives exigent que les organismes de lutte pour l'égalité soient en mesure "d'aider" les particuliers, ce qui devrait inclure l'offre d'une assistance juridique, et les organismes de lutte pour l'égalité devraient également pouvoir engager des poursuites en leur propre nom. L'EEOC américaine et les organismes belge, canadien, néo-zélandais et australien peuvent tous tenter un procès en leur propre nom, ce qui est inestimable lorsqu'aucune victime ne souhaite pas ou n'est pas en mesure d'engager des poursuites.

Les organismes de lutte pour l'égalité devraient également être en mesure de mener des enquêtes générales et des recherches spécifiques au sein d'organismes du secteur public ou du secteur privé (comme peuvent le faire les commissions du Royaume-Uni et d'Irlande). Ils devraient également pouvoir intervenir dans les actions en justice lorsque cela s'avère approprié (bien que le degré du caractère approprié ou possible variera en fonction du système juridique national en question). Ils devraient également être en mesure de recourir à des services de conciliation et de médiation dans l'assistance apportée aux personnes pour résoudre des affaires de discrimination, bien que les expériences en provenance du Canada, d'Australie et de Nouvelle-Zélande nous montrent que des problèmes peuvent survenir si l'organisme de lutte pour l'égalité est trop proche de ce processus: les employeurs peuvent se méfier de l'impartialité du processus de médiation s'il est perçu comme mené par l'organisme de lutte pour l'égalité alors qu'une médiation sans apport d'un soutien approprié aux plaignants défavorisés risque précisément d'être inéquitable.

Une question centrale qui se pose dans l'élaboration d'une politique de mise en application stratégique est celle de savoir comment encourager les organisations du secteur public et du secteur privé à intégrer les préoccupations d'égalités dans leur travail. Parvenir à une situation où l'action proactive pour prévenir la discrimination constitue la norme constitue le "Saint Graal" d'une politique d'égalité. Le comblement du fossé qui existe entre la "conformité négative" – le respect formel de la législation – et la "conformité positive" – telle que le *mainstreaming* – est ce que les organismes de lutte pour l'égalité doivent tenter d'atteindre, dès qu'ils sont parvenus, dans un premier temps, à obtenir une conformité générale avec la législation. L'éducation, l'orientation promotionnelle et les conseils, l'utilisation de fonctions d'enquête et le rôle de surveillance que les obligations positives du Royaume-Uni confèrent aux commissions de lutte pour l'égalité sont autant d'outils potentiels qui peuvent être utilisés comme faisant partie de cette stratégie.

Le développement d'une politique de promotion et de mise en application stratégiques requiert une direction bien assurée, une indépendance, une recherche, une volonté d'adaptation aux circonstances changeantes et une panoplie suffisante d'outils ainsi qu'une idée précise de ce que les organismes de lutte pour l'égalité devraient tenter d'atteindre. Les Directives d'égalité raciale et d'égalité entre hommes et femmes fournissent une plate-forme pour que des organismes de lutte pour l'égalité commencent à développer leurs propres stratégies: mais les prises de décisions stratégiques et la définition d'un ordre de priorité des ressources seront inévitablement difficiles. Les organismes de lutte pour l'égalité doivent être conscients des liens qui existent entre leur travail et les questions plus vastes des droits humains, de l'exclusion socio-économique et de la pauvreté et se montrer "intelligents" dans l'évaluation de ce qui est possible dans les conditions culturelles et politiques existantes. Une direction éclairée et une bonne vision des événements seront toujours des ingrédients nécessaires au succès, au même titre qu'un réel engagement du personnel des organismes de lutte pour l'égalité dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie cohérente.

EVENEMENT DE LA PRESIDENCE IRLANDAISE DE L'UE

LA PROMOTION DE L'EGALITE ET LA LUTTE CONTRE LA DISCRIMINATION AU NIVEAU DE L'UE

**DISCOURS DU MINISTRE DE LA JUSTICE, DE L'EGALITE ET DE LA REFORME DES LOIS,
MICHAEL MCDOWELL, T. D.**

Mesdames, Messieurs,

J'ai le plaisir d'avoir été convié ici cette après-midi pour m'adresser au Réseau européen des organismes de lutte pour l'égalité et à ses invités. Je suis particulièrement heureux que cet événement, accueilli par l'Autorité pour l'égalité, puisse marquer la présidence irlandaise de l'Union européenne et son engagement à soutenir l'égalité et la lutte contre la discrimination dans l'ensemble de l'Union européenne.

Le rôle d'un réseau tel que le vôtre dans l'infrastructure d'égalité ne peut être exagéré. Son existence permet l'échange d'informations, de concepts et de stratégies et élargit la perspective et l'expérience de chaque organisation individuelle. L'expérience et l'expertise du réseau collectif constitueront également un inestimable soutien aux dix nouveaux Etats membres qui rejoignent l'Union européenne ce 1er mai.

L'influence extrêmement positive de l'Union européenne sur la promotion et la protection des principes d'égalité et de liberté par rapport à la discrimination au sein des Etats membres est indéniable. L'expérience irlandaise témoigne de l'impact positif de l'adhésion à l'UE sur l'égalité. Les initiatives en matière de financement et de législation menées par l'UE ont facilité la participation accrue des femmes au monde du travail en Irlande, une participation qui est reconnue comme un élément clé qui jalonne la route menant à une plus grande égalité entre les sexes.

L'Union européenne a également représenté une source considérable de soutien dans le développement des soins à l'enfance, ce qui constitue une condition préalable essentielle pour répondre aux besoins des femmes dans le domaine de l'emploi, de l'éducation et de la formation. Le financement par l'UE a aidé le gouvernement à augmenter sensiblement l'investissement dans les initiatives relatives à l'enfance au cours de ces dernières années, avec pour objectifs de soutenir les places d'accueil existantes, d'accroître le nombre de lieux d'accueil et d'infrastructures et d'améliorer la qualité des services pour répondre aux divers besoins des parents dans le cadre de l'emploi, de l'éducation ou de la formation.

Une législation sur l'égalité a un rôle significatif à jouer dans l'élimination de la discrimination à l'égard des personnes handicapées dans notre société et dans le soutien de leur participation équitable. En Irlande, une approche intégrée de la fourniture des services aux personnes handicapées est en évolution. L'Autorité nationale de défense des personnes handicapées a été instituée ici afin de conseiller sur les normes des programmes et services conçus à l'intention des personnes handicapées et une nouvelle agence nommée "Comhairle" a été établie en tant que service de conseil et d'information indépendant doté d'un mandat spécial, dont le développement de services de défense des intérêts ('advocacy') pour les personnes handicapées.

Le gouvernement continue à s'atteler à l'élaboration d'un projet de loi sur le handicap afin d'étayer le principe de mainstreaming et de prévoir une action positive en vue de supprimer les barrières à une participation équitable des personnes handicapées. On attend du projet de loi qu'il constitue un élément clé du cadre mis en place par le gouvernement en vue de soutenir les personnes handicapées dans la société irlandaise.

L'infrastructure de lutte pour l'égalité qui est en place en Irlande reconnaît 9 motifs de discrimination. L'un d'eux, le motif racial, est désormais protégé aussi par la législation de l'UE en matière d'égalité avec l'entrée en vigueur de la Directive d'égalité raciale de l'UE. La Directive d'égalité raciale reconnaît la précieuse contribution des organismes de lutte pour l'égalité indépendants. L'Article 13 de la Directive exige que tous les Etats

membres désignent un organisme ou des organismes en vue de promouvoir l'égalité de traitement de toutes les personnes. C'est en vertu de l'Article 13 que votre réseau a été constitué afin d'encourager et de soutenir la mise sur pied de nouveaux organismes de lutte pour l'égalité indépendants dans les Etats membres et de renforcer et d'améliorer les organismes existants. La lutte contre la discrimination en faisant référence à la race constitue une priorité urgente et essentielle pour l'ensemble de l'Europe.

Alors que l'adhésion à l'UE a insufflé une impulsion influente au développement du programme d'égalité en Irlande au cours de ces dernières années, je suis heureux de pouvoir vous dire que le courant d'influence positive a été un processus à double sens, l'Irlande contribuant par un apport positif aux politiques d'égalité de l'UE. L'Irlande occupe maintenant une position remarquable dans la promotion et la protection des principes d'égalité et de liberté par rapport à la discrimination, fruit d'une législation révolutionnaire promulguée à cet effet, avec la Loi sur l'égalité dans l'emploi en 1998 et la Loi sur l'égalité des statuts en 2000. Cette législation interdit à la fois la discrimination directe et la discrimination indirecte dans les domaines de l'emploi et de l'accès aux biens et services fondées sur neuf motifs, à savoir le genre, l'état civil, le statut familial, l'orientation sexuelle, la religion, l'âge, le handicap, la race ou l'appartenance à la communauté des Travellers. Les rétorsions sont également interdites.

Cette législation est maintenant modifiée afin de mettre en œuvre les trois nouvelles Directives d'égalité. Dans la mise en œuvre des Directives, le gouvernement irlandais a opté pour une approche globale dans son projet de loi sur l'égalité de 2004, afin de préserver la cohérence à l'ensemble des neuf motifs de discrimination. Grâce à la qualité, l'efficacité et la clairvoyance de notre législation d'égalité existante, la transposition de ces Directives dans la loi nationale ne requiert que des modifications assez mineures et techniques de la législation existante. Cependant, en mettant en œuvre les Directives par une législation primaire portant sur l'ensemble des neuf motifs de discrimination, l'Irlande continuera à disposer d'un organe doté de l'une des portées les plus considérables de la législation d'égalité d'Europe. Tandis que cette approche a impliqué un certain retard quant au respect des dates de transposition de la Directive d'égalité raciale et de la Directive-cadre d'égalité dans l'emploi, le résultat consistera à maintenir la meilleure approche possible en garantissant une cohérence des neuf motifs de discrimination, renforçant en cela la transparence.

Programme de la présidence

L'Irlande se trouve à presque mi-parcours de sa présidence de l'UE et travaille efficacement avec les Etats membres et les institutions de l'UE pour édifier nos réalisations au niveau européen.

Une proposition législative clé dans le domaine de l'égalité est celle de la Directive de l'Article 13 ou plus exactement le projet de Directive mettant en œuvre le principe d'égalité de traitement entre femmes et hommes dans l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, lequel a été publié par la Commission le 14 novembre 2003. Cette proposition a pour objectif d'offrir aux femmes et aux hommes de toute l'Union européenne une série commune de normes minimales de protection contre la discrimination dans l'accès aux biens et aux services et de fournir un moyen de chercher à obtenir une réparation et une indemnisation pour une perte subie. Au cours de son mandat, la présidence irlandaise progressera de la façon la plus large possible au niveau du Conseil le travail accompli sur la Directive. En outre, la Commission européenne envisage d'avancer une proposition d'une nouvelle Directive en vue de consolider et de revoir les Directives existantes dans le domaine de l'égalité de traitement

entre travailleurs masculins et féminins. Cette proposition devrait être un dossier codécisionnel et, s'il est publié à temps, j'ose espérer pouvoir constater les progrès réalisés à cet égard au cours de notre présidence. L'objectif de la Directive proposée serait de faciliter le fonctionnement des mesures d'égalité entre sexes en simplifiant les dispositions législatives assez complexes et compliquées mises en place et en les rendant plus accessibles aux citoyens d'Europe.

Une série d'autres mesures sont également envisagées. Elles comprennent notamment le travail en collaboration avec le Parlement européen au niveau de la finalisation de deux dossiers de financement, le programme Daphne II portant sur la lutte contre la violence dont sont victimes les femmes et les enfants et la proposition de financement d'organisations impliquées dans l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes au niveau européen.

La Commission de l'ONU sur le statut des femmes est actuellement en session à New York. Les deux thèmes de cette année portent sur le rôle des hommes et des jeunes garçons dans l'égalité entre les sexes et l'égalité de participation des femmes dans la prévention des conflits, la gestion des conflits et la résolution des conflits ainsi que la reconstruction de la paix après le conflit. Le fait de ne pas accepter les conclusions relatives à la question de la violence à l'encontre des femmes à la séance de l'année dernière impose, selon moi, une responsabilité encore plus grande à l'Union européenne de faire tout ce qui est en son pouvoir pour faciliter un accord sur ces questions qui se présentent à nous cette année. Cela ne sera pas chose aisée, pas plus que ce ne l'était l'an passé. Toutefois, l'Irlande s'efforcera de convenir d'une position européenne sur ces deux thèmes et de la défendre. Plus tard dans le mois, les 25 et 26 mars plus précisément, le premier Rapport annuel sur l'égalité entre hommes et femmes dans l'UE sera présenté par la Commission au Conseil européen, lorsque les chefs d'Etat et de gouvernement se réuniront à Bruxelles. L'Irlande considère cela comme un développement majeur qui étaiera les efforts déployés partout dans l'Union en vue de faire progresser la cause de l'égalité.

La promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination constituent des activités essentielles des programmes gouvernementaux dans toute l'Europe. La législation relative à l'égalité et une infrastructure pour l'égalité disposant de ressources suffisantes sont des piliers essentiels du cadre de la lutte pour l'égalité. Nous devons chercher à construire sur ce cadre en recourant au travail d'organismes de lutte pour l'égalité tels que ceux qui participent à cet événement aujourd'hui et en recourant à l'approche cohésive que le réseau des organismes de lutte pour l'égalité contribue à assurer. De cette façon, nous pouvons garantir que les principes d'égalité sont plantés et alimentés au niveau du citoyen. Je tiens à louer l'Autorité pour l'égalité et son directeur général, Niall Crowley, qui m'a invité ici aujourd'hui. L'Autorité pour l'égalité représente, selon moi, un bon modèle à suivre pour les pays en phase d'adhésion, dans la mise en place de leur cadre juridique et d'infrastructure pour l'égalité. Je vous souhaite une poursuite fructueuse de votre travail et vous remercie de m'avoir invité ici aujourd'hui.

LA POLITIQUE D'ANTI- DISCRIMINATION DE L'UE

BARBARA NOLAN, CHEF D'UNITE, ANTI-DISCRIMINATION, DROITS FONDAMENTAUX
SOCIAUX ET SOCIETE CIVILE, COMMISSION EUROPEENNE

Monsieur le Ministre, Mesdames, Messieurs,

Je suis ravie d'avoir été invitée à prendre la parole dans le cadre de cette conférence au nom de la Commission européenne. Et ceci tout particulièrement dans la mesure où le projet transnational portant sur l'échange des expériences et meilleures pratiques entre les organismes spécialisés indépendants est financé par le Programme d'action de lutte contre la discrimination de la Communauté européenne.

Je voudrais remercier l'Autorité pour l'égalité et plus particulièrement Niall Crowley pour avoir pris l'initiative de relier la réunion du réseau des organismes indépendants avec cet événement plus large de la présidence irlandaise pour souligner la contribution de l'Europe à la promotion de l'égalité de traitement et la lutte contre la discrimination.

La Commission européenne est convaincue que les organismes indépendants désignés par les Etats membres pour promouvoir l'égalité de traitement constitueront la charnière entre la législation d'anti-discrimination de l'UE et sa mise en application effective. Il ne sert à rien de disposer de lois fortes et novatrices sur le papier si elles ne sont pas connues, comprises et mises en application sur le terrain.

J'aimerais brièvement vous apporter quelques informations sur l'action menée par l'Union européenne afin de promouvoir l'égalité et lutter contre la discrimination. Je commencerai par un bref rappel historique de la lutte contre la discrimination au niveau de l'UE, suivi d'une évocation succincte du prodigieux bond réalisé dans ce domaine par l'adoption du Traité d'Amsterdam et des nouveaux pouvoirs qu'il a conférés. Je conclurai par une indication des perspectives d'une action future et du développement d'un nouvel agenda dans le domaine de la non-discrimination au niveau européen.

Historique

L'action de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes remonte à la création de la Communauté économique européenne en 1957. Elle a donné naissance à l'élaboration d'un ensemble de lois solide et bien établi dans ce domaine. Le principe de l'égalité de traitement entre les ressortissants des Etats membres fut également instauré au cours de cette période du début de la construction européenne. Depuis les années 1970, l'UE a développé un certain nombre d'initiatives afin de promouvoir l'intégration des différents groupes dans le marché du travail et de combattre l'exclusion sociale.

Le Fonds social européen (FSE), qui représente actuellement 10% environ du budget de l'UE, en est l'un des instruments importants. L'Irlande a été l'un des principaux bénéficiaires de ce fonds – plus de 1,5 million de personnes ont été formées au cours de la dernière période de programmation des Fonds structurels de 1994-99. Cette formation visait particulièrement les femmes, les jeunes et les personnes handicapées, les chômeurs de longue durée et les personnes sous-qualifiées.

Ce ne fut qu'à partir des années 1990, cependant, qu'un consensus vit le jour concernant la nécessité pour l'Union Européenne de promouvoir l'égalité de traitement et de traiter la discrimination sur un plus large éventail de motifs. Le débat fut largement mené par une vaste coalition d'organisations de la société civile représentant différents groupes – des femmes, des minorités ethniques, des personnes âgées et des personnes handicapées, des homosexuels masculins et féminins – et par le Parlement européen.

Ce processus eut pour résultat l'insertion d'un nouvel Article dans le Traité de la CE, après l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam de 1997. L'Article 13 autorise la Communauté européenne à prendre des mesures pour

traiter la discrimination fondée sur des motifs de sexe, de race ou d'origine ethnique, de religion ou des convictions, d'âge, de handicap et d'orientation sexuelle.

L'adoption de l'Article 13 reflétait une reconnaissance croissante de la nécessité d'élaborer, au niveau de l'UE, une approche cohérente et concertée de la lutte contre la discrimination. Elle a radicalement modifié la façon dont l'UE envisage les questions de l'égalité et de l'anti-discrimination.

Train de mesures d'anti-discrimination

Vers la fin de l'année 1999, la Commission européenne a avancé des propositions visant à mettre en application les nouveaux pouvoirs énoncés dans l'Article 13. Cela a conduit à l'adoption par le Conseil en un temps record, une année plus tard, de deux actes législatifs (Directives) et d'une Décision établissant un programme d'action pour combattre la discrimination de la Communauté.

La première Directive – La Directive d'égalité raciale – interdit la discrimination directe et indirecte ainsi que le harcèlement pour motifs de race ou d'origine ethnique. Elle couvre l'emploi, la formation, l'éducation, la sécurité sociale, les soins de santé, le logement et l'accès aux biens et services.

La seconde Directive – La Directive d'égalité dans l'emploi – interdit la discrimination dans l'emploi et le travail. Elle traite de la discrimination directe et indirecte ainsi que du harcèlement, pour motifs de religion ou convictions, de handicap, d'âge et d'orientation sexuelle. Elle comprend également des dispositions importantes requérant que les employeurs aménagent leurs lieux de travail de manière à répondre aux besoins des personnes handicapées.

La motivation ou le principe de base qui sous-tend ces directives est assez simple: **les personnes, quelles que soient leurs caractéristiques personnelles, ont le droit d'être traitées de façon juste et équitable.** Ceci s'applique, par exemple, lorsqu'elles postulent pour un emploi, recherchent une promotion, etc. Il s'agit d'un droit fondamental qui doit être respecté si l'on veut maintenir l'égalité des chances et garantir que chacun puisse donner corps au potentiel dont il dispose.

Ces nouvelles réglementations ont été adoptées il y a trois ans à l'unanimité par les Etats membres – une réalité assez difficile à croire au vu du climat politique actuel de l'UE. Elles sont conçues pour garantir que toute personne qui vit dans l'UE, quel que soit l'endroit où elle vit, devrait être assurée de pouvoir jouir d'une protection juridique effective contre la discrimination. C'est ainsi que nous disposons aujourd'hui de normes minimales à l'échelle de l'Europe et d'un cadre juridique qui compte parmi les plus avancés du monde. Il va sans dire que les Etats membres sont libres d'introduire ou de conserver une législation plus favorable au principe d'égalité de traitement – mais ils ne peuvent proposer moins que le niveau de protection accordé par les Directives.

Les délais de transposition de ces deux actes de la législation européenne dans le droit national sont dépassés actuellement (juillet et décembre 2003). Il est préoccupant de se dire qu'en dépit des trois années dont bénéficiaient les Etats membres pour transposer ces Directives, bon nombre d'entre eux (dont l'Irlande qui n'avait que quelques petites adaptations, quoique importantes, à apporter à sa législation nationale) n'ont pas respecté ces dates limites. La situation n'est pas bien meilleure pour ce qui concerne les dix pays en phase d'adhésion qui doivent rejoindre l'UE le 1er mai.

La Commission européenne prend les mesures nécessaires (y compris l'action en justice) afin de garantir que tous les Etats membres (actuels et futurs) transposent et mettent en œuvre correctement les Directives.

Pourtant, il est évident que la législation seule ne suffit pas pour s'attaquer à la discrimination. Prenons pour exemple l'expérience tirée du domaine de l'égalité entre hommes et femmes, où il existe encore un écart salarial entre les sexes de l'ordre de 20% malgré l'existence d'une législation sur l'égalité des rémunérations depuis les années 1970.

Les changements d'attitudes et de comportements requièrent des actions continues et des efforts soutenus pour conforter la législation à l'aide de mesures concrètes. C'est la raison pour laquelle les deux Directives d'anti-discrimination sont soutenues par un programme d'action de la Communauté de 100 millions d'euros destiné à combattre la discrimination.

Les objectifs du programme reflètent l'approche intégrée horizontale de la politique d'anti-discrimination. Cela signifie que chaque fois que nous le pouvions, nous avons essayé de considérer la discrimination sur la base des différents motifs ensemble plutôt que séparément.

Trois années après son lancement en 2001, le programme a déjà apporté une contribution précieuse aux efforts consacrés par l'UE et les Etats membres à la lutte contre la discrimination. Cela nous a également permis d'étudier l'opinion publique. Dans un sondage réalisé par la Commission l'année passée, nous avons été confortés en découvrant que plus de 80% des citoyens de l'UE estiment qu'il est "toujours injuste" de traiter les personnes différemment sur la base de leur origine ethnique ou raciale, de leur religion ou de leurs convictions, de leur âge, d'un handicap ou de leur orientation sexuelle. Cependant, cette même étude nous a révélé que la plupart des Européens ne sauraient pas quoi faire s'ils se trouvaient confrontés à une situation discriminatoire.

Le programme nous a également permis d'étudier et de comparer les politiques et les programmes de différents Etats membres. C'est ainsi que nous avons examiné, par exemple, la façon dont les organismes de lutte pour l'égalité travaillent et que nous avons essayé de fournir des modèles aux Etats membres qui doivent créer de tels organismes en partant de rien ou adapter des organismes existants. Nous allons publier prochainement une étude portant sur l'utilisation des dispositions d'égalité dans les marchés publics. Nous avons également commencé à travailler avec les instances nationales afin de voir comment nous pourrions améliorer la collecte de données dans ce domaine – le manque de données pouvant, comme beaucoup d'entre vous le savent bien, gravement entraver nos efforts pour mesurer l'étendue de la discrimination et élaborer des réponses en matière de politique des droits.

Le programme d'action a permis à une série d'acteurs de travailler ensemble et d'échanger des expériences au niveau européen, au nombre desquels on peut citer: les instances nationales, régionales et locales; les ONG; les participants au projet que nous avons ici aujourd'hui sur les organismes de lutte pour l'égalité; les syndicats; les médias, etc. Ces acteurs ont examiné des thèmes tels que l'accès aux services publics (les soins de santé, l'éducation, le logement), le maintien de l'ordre et l'image des groupes minoritaires dans les médias.

Enfin, le programme a favorisé une sensibilisation aux exigences de la législation d'anti-discrimination et des apports positifs de la diversité. En particulier, nous avons lancé une campagne de sensibilisation au problème de la discrimination de 5 ans, intitulée "Pour la diversité – Contre les discriminations" qui visait initialement les employeurs et les travailleurs.

Les deux Directives et le programme d'action font partie de la stratégie élargie de l'UE destinée à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'intégration des groupes défavorisés. Cette stratégie comporte d'autres éléments importants, tels que les processus dont nous disposons pour coordonner les politiques des Etats membres en matière d'emploi et d'insertion sociale, lorsque nous avons encouragé les autorités nationales à intensifier leurs efforts et à fixer des objectifs et des indicateurs clairs à l'intention des personnes défavorisées.

Développements futurs: le Livre vert

La législation européenne a considérablement rehaussé le niveau de protection contre la discrimination dans l'ensemble de l'UE et a contribué à l'élaboration de normes dans d'autres forums internationaux tels que le Conseil de l'Europe et les Nations Unies. Elle a agi comme catalyseur pour le développement d'une approche de l'égalité et de la non-discrimination plus cohérente et qui se fonde sur les droits. Le soutien apporté par l'UE a également contribué à la sensibilisation des pouvoirs publics et de la société civile et au renforcement de leurs moyens pour prendre des mesures contre la discrimination.

Toutefois, d'autres efforts seront nécessaires si l'on veut pouvoir garantir une mise en œuvre effective du principe de non-discrimination dans l'ensemble de l'UE. La discrimination continue à être une réalité quotidienne pour des millions de personnes qui vivent et travaillent dans l'UE. En outre, de nouveaux défis ont fait surface depuis l'adoption des instruments actuels de lutte contre la discrimination au niveau européen. Ainsi, l'élargissement de l'Union, par exemple, apportera une nouvelle dimension à cette question étant donné l'échelle et l'intensité de la discrimination à l'égard de la population Rom.

En ayant tout ceci à l'esprit, la Commission européenne considère que le moment est venu de dresser l'inventaire de ce qui a été réalisé au cours des années passées pour combattre la discrimination et d'examiner les nouveaux défis qui sont apparus au cours de ces dernières années, y compris ceux qui sont liés à l'élargissement, en vue de développer un nouvel agenda pour le développement de politiques futures en la matière. C'est ainsi que nous lancerons au mois d'avril prochain une opération de consultation publique majeure afin de faciliter la configuration du futur agenda relatif à l'anti-discrimination et l'égalité de traitement de l'UE. Cela se fera sous la forme d'un Livre vert qui sollicitera les réponses des parties intéressées. Nous avons également l'intention de proposer un questionnaire en ligne afin de faciliter les réactions d'une part plus large de la population que celle qui a généralement les moyens d'apporter ses idées dans la politique de la Communauté. Nous avons l'intention de poser des questions telles que:

La législation européenne d'anti-discrimination a-t-elle entraîné une réelle différence dans la vie des gens? Est-elle correctement mise en application et exécutée? Les personnes connaissent-elles leurs droits? Avons-nous besoin de plus de législation européenne? Quelles autres mesures l'UE peut-elle développer?

Je suis certaine que vous êtes nombreux à cette conférence à avoir des opinions sur ces questions et je vous encourage à participer à cet exercice de consultation.

Conclusion

Mesdames, Messieurs:

L'égalité est simple en théorie mais complexe à assurer dans la pratique. Je suis certaine que vos discussions d'aujourd'hui marqueront une étape importante vers la mise en application stratégique des directives d'anti-discrimination de l'UE. Soyez assurés du soutien continu de vos efforts par la Commission européenne. Je vous remercie de votre attention.

**ORGANISMES
INDEPENDANTS
SPECIALISES DANS
LA LUTTE POUR
L'EGALITE ET LEUR
CONTRIBUTION AU
NIVEAU DE L'UNION
EUROPEENNE**

PRESENTATION DE NIALL CROWLEY, CHIEF EXECUTIVE OFFICER, AUTORITE POUR L'EGALITE

Introduction

Une contribution au niveau de l'Union européenne pose d'importants défis aux organismes indépendants spécialisés dans la lutte pour l'égalité. Ils se posent au niveau des points suivants:

- Les rôles que nous nous fixons et l'ampleur de notre volonté et de notre capacité à engager nos ressources dans la contribution à l'élaboration de politiques
- La coopération dans laquelle nous nous engageons dans les divers Etats membres de l'Union européenne. La contribution au niveau de l'Union européenne ne peut se faire efficacement sans regroupement d'agendas, de mandats et de ressources dans un effort de coopération.
- L'engagement que nous développons avec les institutions de l'Union européenne et les ressources que nous engageons pour garantir une qualité d'engagement avec une capacité d'obtention de résultats fructueux.

L'Autorité pour l'égalité est une organisation relativement jeune. Elle a été fondée à la fin de l'année 1999 afin de mettre en œuvre une législation sur l'égalité nouvelle et ambitieuse. Nos premières priorités ont inévitablement été de travailler aux niveaux national, régional et local ici en Irlande. Cependant, avec le temps, nous avons pu centrer de plus en plus notre action sur une contribution au niveau de l'Union européenne.

Dès le début, nous avons porté dans notre travail une attention particulière à l'élaboration de politiques. Cette orientation était établie dans notre premier Plan stratégique, où nous nous engageons à "contribuer à l'égalité dans l'élaboration de politiques". Dans cet engagement, nous avons identifié un éventail d'arènes politiques au niveau national et à celui de l'UE au sein desquelles nous chercherions à soutenir cette attention portée à l'égalité.

Nous nous sommes souciés de développer une coopération avec des organismes de lutte pour l'égalité similaires. Cela a commencé par de puissants liens et un travail conjoint avec la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord. Elle impliquait le développement du Forum commun de l'égalité et des droits de l'homme, qui rassemble les organismes de défense des droits de l'homme et de lutte pour l'égalité en Irlande, Irlande du Nord et Grande-Bretagne. Elle inclut à présent la participation dans ce réseau d'organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité qui se réunissent ici aujourd'hui et demain.

Nous avons investi des ressources dans un engagement auprès des institutions de l'Union européenne. Cet engagement comprenait l'adhésion du Comité consultatif sur l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, la participation en tant que Point focal national pour le réseau RAXEN de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes dans un partenariat avec le Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme ainsi que des présentations à diverses conférences de l'Union européenne sur les questions d'égalité dans divers Etats membres et Etats en voie d'adhésion.

Ce travail exige d'importantes ressources. Il se fait dans le contexte d'une sollicitation importante de nos ressources au niveau national. Nous avons néanmoins pu définir ce travail comme étant l'une de nos priorités dès notre fondation. Cela reflète une analyse de l'importance de ce travail étant donné:

- La capacité avérée de la législation de l'Union européenne à influencer, façonner et développer notre législation sur l'égalité au niveau des Etats membres.

- Le rôle que le financement de l'Union européenne a joué et continuera à jouer dans nos stratégies de développement en tant que société.
- La contribution que la création de politiques et la fixation d'objectifs de l'Union européenne a apporté aux priorités politiques établies en Irlande et à la dimension d'égalité de ces priorités politiques.
- La capacité du contexte de l'Union européenne à influencer et façonner les styles et pratiques administratifs dans le secteur public.
- L'échange d'idées, de compréhensions et de bonnes pratiques qui est possible entre des organisations à fonctions similaires opérant dans des juridictions différentes à travers l'ensemble de l'Union européenne.

La motivation de ce travail réside également dans le large mandat qui nous a été accordé en vertu de notre législation d'égalité. Ce mandat consiste à combattre la discrimination et promouvoir l'égalité dans les domaines couverts par la législation. L'élaboration de politiques offre le contexte crucial dans lequel nous cherchons à remplir notre mandat - à la fois au niveau de l'UE et au niveau national. L'élaboration de politiques sans une visée centrée sur l'égalité signifie que des obstacles importants surgissent pour bloquer l'exercice de notre mandat. Ce travail de soutien à l'égalité dans l'élaboration des politiques fait partie intégrante de la promotion de l'égalité en fonction des neuf motifs de discrimination.

Dans cet exposé, j'explorerai quelques points de départ d'un débat portant sur une contribution au niveau de l'Union européenne. Je décrirai quelques unes de nos expériences actuelles. Enfin, je tenterai d'établir les principes directeurs et les futures ambitions pour renforcer et développer cette contribution.

Points de départ

Les trois points de départ de ce débat doivent être les suivants: la nature de la contribution que nous voulons réaliser, le type de coopération requise pour cette contribution et le type d'engagement nécessaire auprès des institutions de l'Union européenne.

L'élaboration de politiques sera inévitablement le point central de notre contribution au niveau de l'Union européenne. Selon cette perspective, la politique englobe la législation, les politiques et les programmes de financement. Il s'agit d'un domaine dans lequel il nous faut contribuer sur la base de notre expérience dans:

- La mise en œuvre de la législation d'égalité
- La construction d'une base de connaissance des questions d'égalité
- Le développement d'une orientation en matière de bonnes pratiques de promotion de l'égalité, d'adaptation à la diversité et de prévention de la discrimination.

Il s'agit d'une contribution qui n'est pas basée sur la représentation d'intérêts mais sur l'accumulation d'une expertise qui est souvent unique et source d'une vision particulière.

La contribution à l'élaboration de politiques requiert une attention centrée sur le cycle politique complet, qui comprend:

- La réflexion politique ou les idées, l'analyse et l'expérience qui façonnent la politique et la manière dont la politique est élaborée.
- L'élaboration de politiques, aspect où se concentrent traditionnellement ceux qui cherchent à soutenir la création de politiques.

- La mise en œuvre de politiques, qui est la dimension la plus négligée et qui, dans le contexte irlandais, est celle où l'on a rencontré un grand nombre des obstacles les plus difficiles auxquels se heurtent les politiques dans la poursuite de leurs objectifs.

La réflexion politique fixe l'attention sur la compréhension de l'égalité qui doit être au cœur de l'élaboration de politiques. Il s'agit d'un domaine qui requiert un travail important et l'obtention d'un consensus.

Dans un contexte irlandais, les partenaires sociaux se sont engagés dans l'édification d'un large consensus sur cette question. Les partenaires sociaux comprennent les intérêts commerciaux, les syndicats, les propriétaires d'exploitations agricoles ainsi que le secteur d'intérêt général et bénévole. Dans deux rapports séparés convenus par les partenaires sociaux, ceux-ci ont souligné "que les objectifs d'égalités devraient se centrer sur:

- La recherche d'une égalité dans l'accès, la participation et les résultats en ce qui concerne les domaines relatifs à l'emploi et extérieurs à l'emploi".

Ils ont opposé ceci à une visée centrée sur l'égalité des chances qui, alors que "une première mesure vitale prône la notion de l'égalité des droits", était limitée en ce sens que la "suppression des barrières juridiques et quasi-juridiques ne constitueront pas en soi une garantie d'une forme d'égalité plus substantielle pour le groupe cible".

Dans un second rapport, ils ont souligné la nécessité d'une approche holistique de l'égalité englobant les objectifs en interrelation suivants:

- "la redistribution par laquelle l'objectif consiste à maximaliser le bien-être humain et à partager les avantages de l'égalité.
- La reconnaissance par laquelle l'objectif consiste à maximaliser la visibilité, (et à) valoriser et s'adapter à la diversité.
- La représentation par laquelle l'objectif consiste à maximaliser la participation dans la prise de décisions.
- Le respect par lequel l'objectif consiste à accorder du mérite et renforcer les valeurs qui sous-tendent les dimensions d'interdépendance et de soutien mutuel du bien-être humain".

Ce cadre a été adopté et développé par l'Autorité pour l'égalité dans notre travail sur l'élaboration de politiques. Il s'agit d'un cadre qui pourrait utilement devenir un élément central de toute la réflexion politique.

La mise en œuvre de politiques centre l'attention sur le fait que la contribution à l'élaboration de politiques au niveau européen requiert aussi du travail et des initiatives au niveau national. La mise en œuvre de politiques se produit au niveau de l'Etat membre. La qualité de la politique créée au niveau de l'Union européenne se réduit à celle de la mise en œuvre de cette politique au niveau de l'Etat membre. Les organismes indépendants spécialisés dans la lutte pour l'égalité sont bien placés pour contribuer à une approche centrée de manière effective sur l'égalité dans l'élaboration de politiques par les moyens dont ils disposent pour contribuer à la réflexion politique et à l'élaboration de politiques au niveau de l'Union européenne ainsi qu'à la mise en œuvre de politiques et à la nouvelle réflexion politique tirée de cette expérience, au niveau de l'Etat membre.

La coopération constitue le second point de départ clé. La coopération transnationale est une caractéristique importante d'une grande part du financement de l'Union européenne au niveau de l'Etat membre. Il y a eu une

approche de plus en plus centrée sur le contenu et les résultats de cette coopération mais moins sur la nature même de celle-ci. C'est en considérant la nature de la coopération que nous pouvons identifier l'ambition qui s'y trouve impliquée, les défis qui peuvent se poser et enfin ce qui peut être réalisé.

Trois niveaux de coopération peuvent être identifiés. La coopération de base est une coopération adaptée dans laquelle les organisations se lient en réseau, apprennent à se connaître et échangent des informations. A un niveau plus avancé, il y a la coopération instrumentale, où les organisations travaillent ensemble pour un objectif commun mais où la coopération est régie par le financement et reste temporaire et ad hoc. A un niveau plus ambitieux, il y a la coopération stratégique. Elle se caractérise par une vision partagée, une continuité et une orientation à long terme. Les différentes identités organisationnelles se fondent et s'entrecroisent et des agendas convenus mutuellement sont élaborés et développés.

Une contribution au niveau de l'Union européenne nous impose pour défi de rehausser le niveau et la qualité de nos accords de coopération. Des cadres de coopération durables exigent que nous passions d'arrangements instrumentaux ou ad hoc à une approche plus stratégique. Cela nécessitera de nouvelles structures et ressources ainsi qu'un consensus plus développé autour d'une orientation et d'une vision partagées.

Un dernier point de départ clé concerne l'engagement auprès des institutions européennes. Dans le contexte irlandais, le modèle d'engagement développé avec le secteur statuaire au niveau de l'élaboration de politiques réside dans le partenariat et la participation. Ce modèle s'est dégagé de notre approche du partenariat social par lequel diverses structures d'engagement ont été développées, dont bon nombre ont inclus l'Autorité pour l'égalité.

Cette approche centrée sur l'engagement pose des défis aux institutions au niveau de l'Union européenne. Un engagement efficace auprès des organismes de lutte pour l'égalité doit être officiel et structuré plutôt qu'adapté aux circonstances et laissé à l'improvisation. De nouvelles structures seront requises pour répondre à la croissance du nombre d'organismes de lutte pour l'égalité dans une Union européenne élargie, pour assurer leur contribution à l'élaboration de politiques de l'Union européenne et pour répondre au potentiel à tirer d'une coopération renforcée entre ces organismes.

Expérience actuelle

Je voudrais maintenant traiter de notre expérience actuelle dans la recherche d'une contribution au niveau de l'Union européenne et mettre en lumière quelques problèmes liés à l'engagement, la coopération et l'élaboration de politiques.

En termes d'engagement auprès de l'Union européenne, notre implication la plus importante à ce jour a été le Comité consultatif pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Ce Comité consultatif a été fondé en 1982 et a reçu un mandat modifié en 1995. Son mandat consiste à assister la Commission dans la formulation et la mise en œuvre de l'activité de l'Union européenne qui vise la promotion de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. Elle implique des représentants des Départements gouvernementaux concernés et des organismes spécialisés dans la lutte contre l'égalité concernés de chaque Etat membre.

Le Comité consultatif travaille principalement au niveau de la préparation d'avis à transmettre à la Commission concernant des questions relatives à l'élaboration de politiques actuelles. Les avis récents traitent des questions suivantes:

- La Stratégie européenne pour l'emploi.
- La dimension de l'égalité entre les sexes dans l'insertion sociale.
- L'approche intégrée de l'égalité entre les sexes dans les politiques de l'Union européenne.
- La budgétisation de la lutte pour l'égalité entre les sexes.
- La Convention sur l'avenir de l'Europe.
- La dimension de genre dans le Fonds structurel européen.
- La nouvelle Directive sur la discrimination fondée sur le sexe.
- La refonte des Directives d'égalité entre les sexes.

Ce travail reflète l'envergure du domaine de l'élaboration de politiques au niveau de l'UE, où une approche centrée sur l'égalité a été inscrite comme priorité. Les avis donnent une occasion de contribuer au contenu de l'élaboration de politiques tout en avançant une série d'idées consistantes et cohérentes pour assister et développer une nouvelle réflexion politique. Le travail a atteint un niveau de qualité élevé et son impact est manifeste. L'élargissement pose au Comité consultatif de nouveaux défis en termes de gestion de l'augmentation du nombre et de construction d'une coopération efficace au travers d'un éventail plus large de traditions. Il se trouve également confronté à de nouveaux défis dans la mesure où la Commission s'attelle à rationaliser ses structures.

A un autre niveau, nous nous sommes engagés auprès de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes. Il s'agit d'une expérience très différente, qui met en lumière la hiérarchie et la fragmentation qui existe entre les différents motifs couverts par les nouvelles Directives. L'Observatoire européen a créé un réseau, appelé RAXEN, pour l'assister dans la collecte de données sur le racisme et son impact sur l'ensemble des Etats membres. Il existe un point focal national pour récolter des informations relatives aux thèmes convenus dans chaque Etat membre - un rôle que nous jouons ici en Irlande conjointement avec le Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme.

Enfin, il y a des Conférences de l'Union européenne consacrées aux questions d'égalité. Elles peuvent constituer des occasions précieuses de contribuer à la réflexion politique. Nous nous sommes constitué des plates-formes afin de pouvoir avancer certaines des idées que nous avons développées à partir de notre travail ici.

Me tournant à présent vers la question de la coopération, je voudrais mettre en lumière le modèle que nous avons développé dans notre coopération avec la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord. Nous avons recherché, dans cette coopération, à aller au-delà de la coopération ad hoc et instrumentale pour atteindre des formes de coopération plus stratégiques.

L'un des points de départ de notre coopération était lié à notre vision partagée en tant qu'organismes spécialisés de lutte pour l'égalité dotés d'un mandat couvrant un vaste éventail de motifs. Nous avons conjointement développé un projet de recherche intitulé "Planification de l'agenda de lutte pour l'égalité - Un cadre cohérent pour les stratégies de lutte pour l'égalité en Irlande du Nord et du Sud". ("Charting the Equality Agenda - A Coherent Framework for Equality Strategies in Ireland North and South"). Celui-ci a permis d'établir fort utilement:

- Les racines de chaque organisation dans l'Accord de paix multipartite de Belfast.
- La nature de l'égalité que nous pourrions rechercher en tant qu'organisations.
- Les méthodologies et les approches de gestion d'une égalité à fondements multiples.

Ce projet a fourni un modèle pour notre coopération en cours et assurément pour notre travail commun au sein de la coopération plus large avec les organismes de lutte pour l'égalité et de défense des droits de l'homme en Grande-Bretagne, en Irlande du Nord et en Irlande.

La nature stratégique de notre coopération est également manifeste au niveau structurel. Nous organisons une Réunion du Conseil d'administration conjointe chaque année. Cette réunion explore les questions d'égalité et les stratégies de partage des préoccupations et lance une série d'accords d'association. Un groupe de travail chargé d'assurer le développement de cette coopération implique les présidents et directeurs des deux organisations.

Le réseau qui se réunit ici aujourd'hui et demain représente une autre expérience importante actuelle de coopération. Elle est la pierre angulaire de la contribution des organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité au niveau de l'Union européenne.

La participation au réseau a été une expérience importante et positive. Elle ouvre un espace pour développer les contacts et liens nécessaires, pour partager des idées et des approches et pour édifier un objectif commun autour de la transposition de la Directive d'égalité raciale. Nous sommes mis au défi, bien entendu, de construire cette fondation et de développer une vision partagée, un agenda plus vaste et une adhésion plus large de telle sorte que notre coopération puisse se situer davantage à un niveau stratégique.

Enfin, pour ce qui concerne l'élaboration de politiques au niveau de l'Union européenne, nos expériences actuelles les plus significatives concernent la mise en œuvre des politiques. La mise en œuvre de politiques réalisée au niveau de l'Union européenne a offert de précieuses possibilités de promouvoir l'égalité et de combattre la discrimination. Ces possibilités comprennent le travail sur les points suivants:

- L'investissement du Fonds structurel en Irlande. Les réglementations du Fonds structurel contiennent une importante obligation en matière de mainstreaming de l'égalité entre les sexes. En Irlande, un principe horizontal supplémentaire a été établi en ce qui concerne l'inclusion des personnes handicapées, des Travellers, des réfugiés/ personnes appartenant à des minorités ethniques et des personnes âgées. Nous avons joué un rôle spécifique en investissant dans ce nouveau principe horizontal des ressources humaines et en prenant des mesures de développement de l'emploi par des recherches, des initiatives relatives aux données et en développant des ressources à l'intention des prestataires de programmes. Nous participons à tous les comités de surveillance, offrant une perspective d'égalité au niveau de l'investissement productif, de l'infrastructure économique et sociale, du développement des ressources humaines et du développement régional. Nous assurons également la coprésidence du Comité de coordination de l'égalité des chances et de l'insertion sociale NDP/CSF (National Development Plan/Community Support Framework).
- Le Plan d'action national pour l'emploi, qui fait partie de la Stratégie européenne pour l'emploi. Cette Stratégie fait une référence importante au mainstreaming de l'égalité entre les sexes, à l'immigration, au vieillissement actif et aux personnes handicapées. Elle cherche plus spécifiquement à soutenir l'intégration et la lutte contre la discrimination sur le marché de l'emploi en se concentrant sur les questions de handicap, d'appartenance ethnique, d'âge et de situation familiale.

Nous avons soutenu une perspective d'égalité dans le Plan actuel en apportant nos idées quant à la manière dont les mesures établies dans le Plan pourraient inclure une visée centrée sur la diversité. Nous travaillons actuellement avec le Département de l'Entreprise, du Commerce et de l'Emploi sur l'élaboration d'une approche de l'égalité mettant à l'épreuve le Plan quant à sa capacité à tirer profit des neuf motifs couverts par la législation d'égalité.

- Le Plan d'action national sur l'inclusion sociale qui fait partie de la Stratégie européenne pour l'emploi. Les Lignes directrices de l'Union européenne comprennent une orientation précieuse centrée sur les hommes et les femmes, les personnes handicapées et les migrants. Nous avons développé une approche novatrice de l'égalité mettant à l'épreuve le Plan en partenariat avec l'Office de l'inclusion sociale, qui était responsable du plan, et avec des organisations liées aux neuf motifs. Il a bénéficié d'une mention favorable dans le Rapport d'inclusion conjoint et nous travaillons actuellement à développer davantage cette approche.
- L'initiative communautaire EQUAL constitue un autre domaine clé de mise en œuvre de politiques dans lequel nous nous sommes impliqués. L'initiative EQUAL finance des partenariats de développement dans l'ensemble de l'Union européenne en vue d'identifier et de traiter les formes fondamentales d'inégalité et de discrimination sur le marché de l'emploi et d'élaborer des politiques et des pratiques nouvelles et novatrices sur ces questions.

Le mainstreaming représente un défi clé pour l'initiative communautaire EQUAL de telle sorte que l'apprentissage de politiques et de pratiques peut être identifié et appliqué à partir de l'innovation des projets pilotes. En Irlande, l'Autorité pour l'égalité a joué un rôle d'intégration de ces principes en soutenant:

- Un dialogue sur l'apprentissage parmi les décideurs politiques;
- Une sensibilisation à l'apprentissage parmi les décideurs politiques;
- Des moyens au sein des organisations pour mettre en place une orientation centrée sur l'égalité dans leur travail de manière à leur permettre d'apprendre à partir de l'initiative EQUAL.

Principes et ambitions pour le futur

C'est à partir de cette expérience que nous cherchons à développer davantage notre contribution au niveau de l'Union européenne en vue de promouvoir l'égalité et de combattre la discrimination. En établissant et en réalisant une telle ambition, nous devons tirer les leçons de l'expérience et établir des principes directeurs afin de permettre cette contribution et d'identifier les développements clés autour desquels pourra se construire une contribution renforcée.

Quatre principes directeurs peuvent être identifiés - les principes d'intégration, de stratégie, de mainstreaming et de partenariat.

1. L'intégration fait référence à la nécessité d'une approche à motifs de discrimination multiples de la coopération, de l'engagement auprès des institutions européennes et de l'élaboration de politiques. L'Article 13 établit déjà les motifs relatifs au sexe, au handicap, à l'âge, à l'orientation sexuelle, à la race et à la religion. Une approche intégrée signifie la suppression des hiérarchies entre les motifs de discrimination. Elle n'exclut pas une approche centrée sur les motifs individuels mais donne la priorité aux stratégies susceptibles d'amener un progrès sur tous les motifs simultanément.

Elle permet de se concentrer sur les nombreuses personnes qui se situent aux intersections des motifs, telles que les personnes handicapées appartenant à une minorité ethnique, les femmes âgées, etc. Enfin, elle assure une simplicité administrative dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité.

2. Le principe stratégique fait référence à la nature de la coopération nécessaire entre les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité afin d'assurer une contribution efficace au niveau de l'Union européenne. La construction d'un niveau stratégique de coopération requerra un travail significatif d'extension du réseau que nous édifions dans l'ensemble des Etats membres et ce pour tous les motifs de discrimination. Elle nous met au défi de mettre en place une vision partagée et d'identifier où se trouve de notre objectif commun au niveau de l'Union européenne.
3. Le principe de mainstreaming fait référence à un engagement auprès des institutions européennes sur l'ensemble du spectre politique lorsqu'une approche centrée sur l'égalité doit être posée comme priorité. Il fait référence à une approche de l'élaboration de politiques qui pourrait tirer des leçons utiles et se modeler à partir de l'expérience acquise dans la recherche de l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. En tant que telle, une visée centrée sur l'égalité recherche une modification des pratiques institutionnelles, des allocations des ressources et du contenu de la politique de telle sorte qu'une nouvelle expérience et une nouvelle situation puissent naître pour ceux qui sont en quête d'égalité.
4. Le principe du partenariat fait référence au processus d'engagement auprès des institutions européennes. Il ne s'agit pas d'un processus de lobbying ou de négociation mais d'un processus de dialogue et d'apport d'une expertise partagée à un contexte de résolution de problèmes.

Les futures ambitions peuvent se baser sur ces quatre principes directeurs. Elles requerront un certain nombre de développements pratiques, parmi lesquels:

1. La création de nouvelles structures au niveau de l'Union européenne afin de faciliter ce dialogue de partenariat. Au cœur de celles-ci pourrait se trouver utilement un Comité consultatif de la Commission sur la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination.
2. L'émergence de nouvelles ressources pour la coopération au niveau de l'Union européenne. Celle-ci permettrait une approche de la coopération entre les organismes spécialisés dans la lutte pour l'égalité qui se caractériserait par une continuité, un engagement et une orientation à suivre.
3. Le développement d'une nouvelle base pour l'élaboration de politiques fondée sur une stratégie de mainstreaming de tous les motifs de discrimination. Celle-ci pourrait apparaître utilement dans de nouvelles réglementations destinées à régir le Fonds structurel et dans le Plan de route vers un processus rationalisé de coordination dans le domaine des politiques de protection sociale et d'insertion sociale qui est en cours de développement.

Il s'agit d'un moment important de changement que connaît l'Union européenne, marqué par l'élargissement, la création d'une nouvelle constitution et de nouvelles Directives d'égalité. Le moment convient à un renforcement supplémentaire d'une approche centrée sur l'égalité à motifs multiples au cœur du projet européen. Nous avons tous une contribution à apporter à cela et c'est avec impatience que je me prépare à travailler à ce nouvel agenda.



COMMENTAIRES ET DISCUSSION

POINTS SOULEVES PAR LES PARTICIPANTS DE LA REUNION DE DUBLIN

- Il est important qu'un organisme spécialisé doté de compétences pour porter assistance à des requérants puisse fixer ses propres critères de sélection des affaires à soutenir de manière à pouvoir sélectionner stratégiquement les cas.
- Il se peut que les critères de sélection des affaires à soutenir doivent comprendre les chances de réussite d'une affaire. Déterminer cela pose un défi aux organismes spécialisés et exige une enquête approfondie de l'affaire, même pour pouvoir arriver au point auquel cette évaluation peut se faire. Il existe toujours un risque que les cas qui semblent convenir stratégiquement à un développement de la loi se révèlent avoir fait l'objet d'une mauvaise décision.
- Refuser l'assistance juridique à des plaignants revêt une dimension très humaine qui peut être extrêmement difficile à assumer pour les organismes de lutte pour l'égalité. Les organismes encouragent généralement les plaignants non retenus à soumettre leur affaire à une autre organisation compétente ou même à intenter eux-mêmes une action en justice si aucune représentation juridique officielle n'est requise pour les poursuites en question.
- La Commission pour l'égalité raciale (CRE) a l'intention d'élaborer sa politique sur des mécanismes alternatifs de résolution des litiges (ADR pour Alternative Dispute Resolution) et d'envisager de renvoyer les plaignants vers de telles procédures en cas de refus de l'affaire. La CRE travaille également avec les syndicats de Grande-Bretagne, qui ont accepté des affaires qui leur sont envoyées par la CRE. La CRE envisage aussi la création d'un site web interactif auquel pourront se reporter les plaignants.
- La CRE a compétence pour intenter des actions en justice en son propre nom en cas de publicités discriminatoires et dans le cas de comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination. Elle souhaiterait qu'il y ait une extension de cette compétence afin de permettre à tous les cas de discrimination présumée d'être portés devant les tribunaux au nom de la CRE. Lorsque la compétence actuelle a été exercée, elle l'a souvent été conjointement à une affaire individuelle; par exemple, dans une action intentée contre un débit de boissons affichant un écriteau mentionnant "Interdiction aux tziganes", la CRE contesterait la publicité en son propre nom dans le même temps qu'une victime individuelle porterait plainte pour discrimination raciale. De nos jours, les publicités discriminatoires au Royaume-Uni consistent souvent en mesures d'action positive – habituellement au niveau du recrutement – qui ont mal tourné. Dans de tels cas, la CRE travaillera avec l'employeur afin d'améliorer ses mesures d'action positive.
- Lorsqu'un organisme spécialisé souhaite, pour des raisons stratégiques, voir certaines actions intentées par certaines collectivités/communautés, il se peut qu'il doive encourager les victimes à le faire. Dans le même temps, il doit éviter de laisser croire au public que toutes les affaires peuvent être traitées par l'organisme spécialisé. Il est, dès lors, crucial d'être clair vis-à-vis du public sur ce que l'organisme peut et ne peut pas faire et de développer des réseaux composés d'autres acteurs qui peuvent être sollicités pour apporter leur aide à la mise en application des principes d'égalité.
- Alors qu'un équilibre entre la réaction aux plaintes pour inégalité et l'incitation à un changement de façon proactive est prôné comme étant une manière très efficace de remplir un mandat d'organisme spécialisé, certains organismes peuvent s'estimer très limités par la loi dans leur possibilité réelle d'agir de la sorte. Si un organisme est tenu par la loi d'enquêter sur / de prendre en charge chaque plainte qu'il reçoit, les ressources qui pourront être consacrées à un travail proactif seront limitées.

- Le Conseil national roumain de lutte contre la discrimination est légalement tenu de traiter toutes les affaires qui lui sont soumises et, après deux années de fonctionnement, il en reçoit un grand nombre. Un Plan stratégique national a été lancé et la fondation d'un organisme d'assistance juridique chargé de dispenser des conseils aux victimes et auquel le Conseil national pourrait renvoyer des affaires est envisagée.
- Aux Pays-Bas, la mise en application est aujourd'hui largement fondée sur les plaintes individuelles sur lesquelles la Commission pour l'égalité de traitement (ETC) émet ses avis. En effet, la Commission doit actuellement entendre et se prononcer sur chaque affaire qui relève de sa compétence statutaire. Cette compétence concerne l'emploi, la fourniture des biens et des services et, en ce qui concerne la race, les avantages sociaux et la sécurité sociale. En général, le droit néerlandais sur l'égalité est centré sur le secteur privé ; il s'agit des relations horizontales entre des parties privées. Le secteur public n'entre dans les compétences de la Commission qu'uniquement lorsque les pouvoirs publics agissent en leur titre d'employeur et de prestataire de biens et de services. Les exceptions statutaires existent pour les cas qui sont de manière évidente non-fondés, les cas où l'intérêt du plaignant est insignifiant, et les cas où la discrimination présumée a eu lieu depuis si longtemps qu'il est devenu impossible d'enquêter correctement. L'ETC cherche à être accessible et est donc ouverte à tous les plaignants. Elle ne se prononcera pas facilement sur l'insignifiance de l'intérêt malgré les demandes de certains commentateurs à l'ETC de refuser ce genre d'affaires. Chaque grande ville possède un bureau d'anti-discrimination (non gouvernemental), qui porte des affaires devant la Commission pour l'égalité de traitement. Ces bureaux se composent en grande partie de bénévoles et sont subventionnés par l'Etat. La Commission pour l'égalité de traitement dispose bien de compétences d'enquête officielle : toute personne est obligée de fournir toutes les informations et tous documents demandés par la Commission, de plus des experts et des témoins peuvent être entendus et obligés de comparaître. Le manque de coopération est considéré comme un délit. La Commission dispose des compétences d'enquête officielle (pour procéder de sa propre initiative à des enquêtes lorsqu'il y a des soupçons de discrimination systématique) mais en use rarement en raison de l'exigence qui veut que la Commission traite un secteur entier et ne puisse enquêter sur une seule entreprise ou un seul pouvoir public. La loi néerlandaise est en cours d'évaluation et des modifications des règles relatives aux enquêtes sont attendues. La Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise a également le pouvoir d'intenter des actions en justice en son propre nom afin de faire appliquer ses avis. Cependant elle n'exerce cette fonction que très rarement en raison de la difficulté d'être à la fois un organisme quasi-judiciaire et un plaignant devant les tribunaux.
- Depuis sa fondation, la Commission de défense des droits de l'homme irlandaise a souhaité exposer clairement sa politique en matière de prise en charge d'affaires afin d'éviter d'être inondée d'affaires qu'elle ne pourrait traiter. Elle peut dispenser des conseils aux victimes individuelles et la loi fixe des critères obligatoires de sélection des affaires à soutenir. La Commission a également établi des critères discrétionnaires dans son Plan stratégique. Il incombe au plaignant de fournir autant d'informations que possible sur son affaire, sur la base desquelles la Commission décidera de soutenir ou non cette affaire. Selon la législation, la Commission peut intenter des actions en son propre nom, assister et représenter des victimes individuelles et fournir des renseignements à titre de tiers admis à faire valoir un intérêt public (ami du tribunal) (ce qui est moins onéreux que les autres options).
- En Hongrie, la loi définit les cas dans lesquels l'Ombudsman pour les minorités peut refuser de prendre en charge une affaire, à savoir lorsqu'il s'agit de toute évidence d'une affaire dénuée de tout fondement ou d'une affaire qui se répète sans justification. Lorsque l'affaire n'est pas du ressort de l'Ombudsman, le bureau tentera d'orienter les plaignants vers un autre organisme capable de traiter leur plainte.

- Le Comité danois des plaintes pour l'égalité de traitement des minorités ethniques est un nouveau comité créé au sein de l'Institut danois de défense des droits de l'homme. Il donne actuellement son avis sur chaque affaire qui lui est soumise et qui relève de sa compétence. La prise en charge de toutes les affaires reste gérable actuellement mais le Comité reconnaît qu'avec le temps, des dossiers plus importants pourraient changer cette situation. Une difficulté de taille réside dans le fait que le Comité n'a pas compétence pour interviewer les témoins, rendant difficile la preuve qu'un acte de discrimination a bien eu lieu. Ce n'est que lorsque le Comité constate un fait de discrimination qu'il peut exercer sa compétence de recommander que les plaignants reçoivent une assistance juridique dans leur action en justice. Le Comité a également le devoir de promouvoir l'égalité, ce qui l'autorise à enquêter sur les plaintes pour discrimination.
- L'Ombudsman suédois contre la discrimination ethnique (DO) entreprend des enquêtes, des procédures de médiation et des procès mais la législation souligne aussi que les juristes travaillent de façon proactive, que le travail de la DO est tourné vers la politique et qu'ils devraient entreprendre un travail d'éducation. Selon la législation suédoise, la priorité de la DO devrait être tout d'abord de parvenir à un règlement hors du tribunal de sorte que le nombre d'affaires portées en justice est resté très modeste. Les arrangements ne sont toutefois pas soumis à la confidentialité et sont publiés sur le site web de l'Ombudsman.
- La médiation peut être utile lorsque le plaignant espère poursuivre sa relation avec la partie défenderesse, la médiation exerçant moins de pression que le procès sur de telles relations, mais en termes de mise en application stratégique, sa valeur est limitée par le fait que les affaires et leurs issues de celles-ci sont souvent confidentielles, ce qui réduit l'impact qu'elle pourrait avoir plus largement sur la société. Il a été noté qu'aux Etats-Unis, pour contrer cet inconvénient, après un arrangement, les tribunaux peuvent néanmoins continuer à rendre un jugement sur un principe impliqué ('mootness' - litige fictif soumis à la justice afin de créer un précédent).
- L'Ombud autrichienne pour l'égalité des chances dans l'emploi associe les fonctions de soutien des plaignants et de travail promotionnel.
- L'expérience nous montre qu'en produisant des Codes de pratique, un organisme spécialisé peut éviter un grand nombre de plaintes, les employeurs, etc. étant plus susceptibles de prendre des mesures proactives sur la base du Code de pratique. En cas de violation d'un Code de pratique, cela peut être invoqué comme preuve à l'encontre de l'auteur présumé de discrimination devant certaines juridictions.
- On peut trouver un bon exemple de mise en application proactive en Irlande du Nord dans l'obligation pour tous les pouvoirs publics spécifiés et les employeurs du secteur privé comptant au moins 11 travailleurs de se faire enregistrer auprès de la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord (ECNI). Une fois enregistrés, ils sont tenus de contrôler la composition religieuse de leur personnel (catholiques ou protestants) par sexe. En vertu de l'Article 55 du Décret de loi de 1998 (Irlande du Nord) portant sur le traitement et l'emploi équitables, les employeurs sont tenus d'examiner la composition de leur personnel et les pratiques de recrutement, de formation et de promotion au moins une fois tous les trois ans. L'objectif recherché consiste à garantir que les catholiques et les protestants puissent bénéficier d'une participation équitable dans l'emploi. Si l'examen imposé en vertu de l'Article 55 a permis d'identifier l'absence d'une participation équitable, l'employeur peut se voir tenu de prendre une mesure d'action positive. Si les mesures d'action positive sont jugées nécessaires, les employeurs sont vivement invités à fixer des objectifs et des calendriers de taux de participation en ce qui

concerne les demandeurs d'emploi, les titulaires de poste et les effectifs en général. En cas d'absence de coopération d'un employeur, l'ECNI peut lui adresser des instructions à cet effet. En général, cependant, le respect par l'employeur de cette exigence de surveillance du personnel a été excellent.

- Dans bon nombre de pays, on peut observer l'existence d'une hiérarchie des motifs de discrimination, que ce soit pour des raisons sociologiques ou historiques, dans la loi ou dans la pratique. Cette situation constitue un sujet de préoccupation majeure pour beaucoup d'organismes spécialisés, lesquels ont pour défi de garantir que tous les motifs sont traités selon une importance égale. Il a été rappelé qu'en vertu du droit international, tel que la Convention internationale sur les droits civils et politiques (CIDCP), il n'existe pas de hiérarchie des motifs et la mention des motifs de discrimination n'est pas exhaustive ('...tout autre statut'). Il a été noté que la mention des motifs de discrimination n'est pas exhaustive ni dans la législation roumaine ni dans la Constitution néerlandaise. Cependant la Commission pour l'égalité de traitement n'est compétente que pour certains motifs de discrimination.
- Une brève discussion sur la preuve de discrimination indirecte a permis d'apprendre que la Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise s'appuie sur l'inversion de la charge de la preuve, en utilisant souvent des rapports provenant de l'Office de statistiques national pour établir une présomption de discrimination. L'Autorité pour l'égalité irlandaise recueille des données grâce à une commission de consultants indépendants qu'elle forme en vue de l'exécution d'études confidentielles portant, par exemple, sur l'appartenance ethnique du personnel. Ces informations peuvent être conservées par les personnes chargées de l'exécution de l'étude sans les partager avec l'employeur, ce qui apaise les craintes de voir l'employeur faire mauvais usage de ces données.

PROGRAMME

JEUDI 4 MARS 2004

- 9.00 Réunion des partenaires
- 10.30 Pause-café / thé
- 11.00 Propos de bienvenue et introduction à la Conférence
- 11.10 “La mise en application stratégique – Du concept à la pratique”
Eilis Barry, Legal Advisor, Autorité pour l'égalité
- 12.00 Groupes de discussion en rétroaction à l'exposé
- 12.30 Déjeuner
- 14.00 Événement de la Présidence irlandaise de l'UE
Discours d'ouverture sur "la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination au niveau de l'UE"
Michael McDowell, TD, Ministre de la Justice, de l'égalité et de la réforme des lois
Présentations de Barbara Nolan, Chef d'Unité d'anti-discrimination, droits fondamentaux sociaux et société civile de la DG Emploi et Affaires sociales, Commission européenne
Et Niall Crowley, Chief Executive Officer de l'Autorité pour l'égalité
- 15.30 Pause-café / thé
- 16.00 “Les obligations positives dans le cadre d'une stratégie juridique élargie”
Paul O'Neill, Senior Legal Officer, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord
- 16.45 Groupes de discussion
- 17.30 Clôture de la première journée de conférence
- 19.00 Dîner de conférence, Malahide Castle, Co. Dublin

VENDREDI 5 MARS 2004

- 9.30 Propos de bienvenue
- 9.40 “Enquêtes menées dans le cadre d'une stratégie juridique élargie”
Des Hogan, Senior Caseworker, Commission irlandaise de défense des droits de l'homme
- 10.10 “Une stratégie juridique pour combiner et coordonner les différents outils disponibles”
Razia Karim, Head of Legal Policy, Commission pour l'égalité raciale
- 10.40 Groupes de discussion
- 11.00 Pause-café / thé
- 11.30 Ateliers destinés à partager les expériences et dilemmes liés à la poursuite d'une approche d'application stratégique
- 12.30 Déjeuner
- 14.00 Propos de bienvenue
- 14.10 “La Directive d'égalité raciale comme base de l'application stratégique et le développement d'obligations positives”
Colm O'Conneide, Lecturer in law, University College London
- 14.50 Groupes de discussion
- 15.15 Clôture de la séance plénière
- 16.00 Clôture de la conférence

PARTICIPANTS:

Autriche:

Christine Baur, Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi
Sandra Konstatzky, Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi

Belgique:

Dirk De Meirleir, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme

Danemark:

Bjørn Dilou Jacobsen, Institut Danois pour les droits de l'homme, Comité danois des plaintes pour l'égalité de traitement des minorités ethniques
Mandana Zarrehparvar, Institut Danois pour les droits de l'homme

Espagne:

Maria Luisa Cava de Llano, Office du Médiateur
Carmen Comas-Mata Mira, Office du Médiateur

Hongrie:

Eszter Regényi, Bureau du Commissaire parlementaire aux droits des minorités ethniques et nationales

Irlande:

Eilis Barry, Autorité pour l'égalité
Hilkka Becker, Conseil des Immigrés d'Irlande
Niall Crowley, Autorité pour l'égalité
Dave Ellis, Community Legal Resource
Michael Farrell, Michael E. Hanahoe & Co. Solicitors
Liam Herrick, Commission irlandaise de défense des droits de l'homme
Des Hogan, Commission irlandaise de défense des droits de l'homme
David Joyce, Irish Traveller Movement (ITM)
Cathal Kelly, Autorité pour l'égalité
Jason McCabe, Autorité pour l'égalité
Amanda McCrudden, Autorité pour l'égalité
Brian Merriman, Autorité pour l'égalité
Donie O'Shea, Autorité nationale pour le Handicap
Philip Watt, Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme
et le Ministre de la Justice, de l'Égalité et de la Réforme de la législation Michael McDowell, T.D.

Italie:

Mario Serio, Ministère de l'Égalité des Chances

Pays-Bas:

Edith Brons, Commission pour l'égalité de traitement
Anja Pranger, Commission pour l'égalité de traitement
Chila M. van der Bas, Commission pour l'égalité de traitement
Marcel Zwamborn, Commission pour l'égalité de traitement

Pologne:

Jolanta Rejniak, Secrétariat d'Etat pour l'égalité de statut des femmes et des hommes

Roumanie:

Adrian Vasile Camarasan, Conseil National pour la Lutte contre la Discrimination
Asztalos Csaba Ferenc, Conseil National pour la Lutte contre la Discrimination

Suède:

Johan Hjalmarsson, Ombudsman contre la discrimination ethnique
Annika Wahlström, Ombudsman contre la discrimination ethnique

Royaume-Uni:

Razia Karim, Commission pour l'égalité raciale
Antoinette McKeown, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord
Colm O'Cinneide, Faculté de droit, University College London
Paul O'Neill, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord
Lisa Taggart, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord

Commission Européenne:

Barbara Nolan, DG Emploi et affaires sociales, Anti-discrimination, droits fondamentaux sociaux et société civile

Migration Policy Group:

Janet Cormack
Jan Niessen

VERS LA MISE EN ŒUVRE UNIFORME ET DYNAMIQUE DE LA LEGISLATION D'ANTI-DISCRIMINATION DE L'UE: LE ROLE DES ORGANISMES SPECIALISES

La Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 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 d'égalité raciale") et la Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ("Directive-cadre", interdisant la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle) renforcent le potentiel de lutte contre la discrimination dans l'Union européenne. Elles complètent le programme législatif existant en matière de discrimination fondée sur le sexe, auquel s'est ajoutée tout récemment la Directive 2002/73/CE modifiant la Directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail. Tous les Etats membres de l'UE doivent introduire une modification législative afin d'assurer la conformité avec ces Directives.

En vertu de l'Article 13 de la Directive d'égalité raciale, il convient de désigner un ou plusieurs organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ces organismes peuvent faire partie d'agences qui ont une mission plus large que la discrimination raciale et ethnique. L'Article 8a de la Directive 76/207/CEE, modifiée par la Directive 2002/73/CE, demande que ce qui précède s'applique aussi à la discrimination fondée sur le sexe. Les organismes ont pour tâches d'apporter une aide indépendante aux victimes de discrimination, de conduire des études indépendantes sur la discrimination, de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toute question relative à une telle discrimination. Bon nombre d'Etats se sont donc trouvés confrontés à un défi consistant soit à créer un organisme totalement nouveau soit à revoir le mandat d'un organisme spécialisé déjà existant.

Le projet *Vers la mise en œuvre uniforme et dynamique de la législation d'anti-discrimination de l'UE: le rôle des organismes spécialisés* est financé par le Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006). Ce projet crée un réseau d'organismes spécialisés ayant pour objectif de promouvoir l'interprétation et l'application uniformes des directives d'anti-discrimination de la CE et de stimuler le développement dynamique de l'égalité de traitement au sein des Etats membres de l'UE. Il favorise l'introduction ou le maintien de dispositions qui sont plus favorables à la protection du principe de l'égalité de traitement que celles inscrites dans les Directives, comme autorisé en vertu de l'Article 6(1) de la Directive d'égalité raciale et de l'Article 8(1) de la Directive-cadre. Les partenaires du projet sont l'Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi (Autriche), le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique), L'Autorité pour l'égalité (Irlande), La Commission pour l'égalité de traitement (Pays-Bas, directeur du projet), l'Ombudsman contre la discrimination ethnique (Suède), la Commission pour l'égalité raciale (Grande-Bretagne), la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord et le Migration Policy Group (Bruxelles). Le projet offre une plate-forme destinée à promouvoir l'échange d'informations, d'expériences et de meilleures pratiques. Des organismes spécialisés issus d'autres Etats membres de l'UE ou en voie d'adhésion participent également aux activités de ce projet.

Il s'agit du rapport de la sixième réunion d'une série de sept réunions d'experts menées dans le cadre de ce projet, accueillie les 4 et 5 mars 2004 à Dublin par l'Autorité pour l'égalité irlandaise. Cette réunion avait pour thème *L'application stratégique du droit et les Directives d'égalité de traitement de la CE*. Les cinq autres publications de cette série s'intitulent respectivement *Prouver la discrimination*, *Protection contre la discrimination et Egalité entre les sexes: comment répondre à ces deux exigences*, *L'égalité des rémunérations et des conditions de travail*, *La discrimination dans la vie professionnelle: Voies de recours et application du droit* et *La lutte contre la discrimination dans les biens et les services*.

