

# REFLEXIONS SUR L'INTEGRATION DES DIFFERENTS MOTIFS DE DISCRIMINATION DANS LES DISPOSITIONS SUR L'EGALITE - QUEL AVENIR?

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 SEPTIEME REUNION D'EXPERTS, ACCUEILLIE PAR LA COMMISSION D'EGALITE POUR  
L'IRLANDE DU NORD, 17-18 JUIN 2004

*Réflexions sur l'intégration des différents motifs de discrimination dans les dispositions sur l'égalité - Quel avenir?* constitue la septième d'une série de sept publications s'inscrivant dans le cadre du projet "Vers la mise en œuvre uniforme et dynamique de la législation d'anti-discrimination de l'UE: le rôle des organismes spécialisés", qui bénéficie du soutien du Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006). Les autres publications de cette série sont: *Prouver la discrimination* (ISBN no. EN: 2-9600266-7-5; FR: 2-9600266-8-3), *Protection contre la discrimination et égalité entre les sexes - comment répondre à ces deux exigences* (ISBN no. EN: 2-9600266-9-1; FR: 2-930399-00-7), *L'égalité des rémunérations et des conditions de travail* (ISBN no. EN: 2-930399-01-5; FR: 2-930399-02-3), *La discrimination dans la vie professionnelle: Voies de recours et application du droit* (ISBN no.: EN: 2-930399-03-1; FR: 2-930399-04-X), *La lutte contre la discrimination dans les biens et les services* (ISBN No: EN 2-930399-05-8; FR: 2-930399-06-6) et *L'application stratégique du droit et les Directives d'égalité de traitement de la CE* (ISBN No.: EN: 2-930399-07-4; FR: 2-930399-08-2).

Les partenaires de ce projet sont:

La Commission pour l'égalité de traitement  
*Commissie Gelijke Behandeling*  
P.O. Box 16001  
NL-3500 DA Utrecht  
Tél. +31 30 888 3888  
Fax +31 30 888 3883  
info@cgb.nl  
www.cgb.nl

La Commission pour l'égalité raciale  
*Commission for Racial Equality*  
St Dunstan's House  
201-211 Borough High Street  
Londres SE1 1GZ, Royaume-Uni  
Tél. +44 20 7939 0000  
Fax +44 20 7939 0001  
info@cre.gov.uk  
www.cre.gov.uk

L'Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi  
*Anwältin für die Gleichbehandlung von Frauen und Männern in der Arbeitswelt*  
Judenplatz 6  
A-1010 Vienne  
Tél. +43 1 532 0244  
Fax +43 1 532 0246  
gaw@bmgf.gv.at

La Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
*Equality Commission for Northern Ireland*  
7-9 Shaftesbury Square  
Belfast BT2 DP, Royaume-Uni  
Tél. +44 28 90 500 600  
Fax +44 28 90 248 687  
information@equalityni.org  
www.equalityni.org

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme  
*Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding*  
Rue Royale 138  
B-1000 Bruxelles  
Tél. +32 2 212 3000  
Fax +32 2 212 3030  
centre@cntr.be  
www.antiracisme.be

L'Ombudsman contre la discrimination ethnique  
*Ombudsmannen mot etnisk diskriminering*  
Katarina Bangata 79  
SE-116 42 Stockholm  
Tél. +46 8 556 095 00  
Fax +46 8 556 095 01  
do@do.se  
www.do.se

L'Autorité pour l'égalité  
*Equality Authority*  
Clonmel Street  
Dublin 2, Irlande  
Tél. +353 1 4173333  
Fax +353 1 4173366  
info@equality.ie  
www.equality.ie

Le Migration Policy Group  
205 Rue Belliard, Box 1  
B-1040 Bruxelles  
Tél. +32 2 230 5930  
Fax +32 2 280 0925  
info@migpolgroup.com  
www.migpolgroup.com

Directeur de projet : Marcel Zwamborn, membre suppléant de la Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise

Les points de vue exprimés dans la présente publication ne sont pas nécessairement partagés par tous les partenaires du projet.

Directeur de projet: Marcel Zwamborn, membre suppléant de la Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise.

Les points de vue exprimés dans la présente publication ne sont pas nécessairement partagés par tous les partenaires du projet.

Editeur: Janet Cormack, Migration Policy Group

ISBN No.: 2-930399-10-4 La présente publication est également disponible en anglais: ISBN No.: 2-930399-09-0 © 2004 Partenaires du projet "Vers la mise en œuvre uniforme et dynamique de la législation d'anti-discrimination de l'UE: le rôle des organismes spécialisés"

2	INTRODUCTION ANTOINETTE MCKEOWN, HEAD OF POLICY AND PUBLIC AFFAIRS, COMMISSION D'EGALITE POUR L'IRLANDE DU NORD
4	DEFIS ET CHOIX – L'ETABLISSEMENT D'UNE COMMISSION D'EGALITE UNIQUE EN IRLANDE DU NORD EVELYN COLLINS
10	LA LOI UNIQUE SUR L'EGALITE EN IRLANDE DU NORD - METTRE EN PRATIQUE LA VISION BARRY FITZPATRICK
20	LES ORGANISMES SPECIALISES DANS L'EGALITE AU NIVEAU NATIONAL APRES L'ADOPTION DES DIRECTIVES EUROPEENNES D'ANTI-DISCRIMINATION JAN NIESSEN ET JANET CORMACK
32	COMMENTAIRES ET DISCUSSION
34	PROGRAMME
35	PARTICIPANTS

# INTRODUCTION

ANTOINETTE MCKEOWN, HEAD OF POLICY AND PUBLIC AFFAIRS,  
COMMISSION D'EGALITE POUR L'IRLANDE DU NORD

La Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord s'est réjouie d'accueillir la septième et dernière réunion d'experts dans le cadre du projet 'Vers la mise en oeuvre uniforme et dynamique de la législation d'anti-discrimination de l'UE: le rôle des organismes spécialisés'. La réunion s'est déroulée à Belfast les 17 et 18 juin 2004.

Le but de la réunion était de se pencher sur la législation et les organismes d'égalité intégrés<sup>1</sup> et sur la manière dont une approche intégrée pourrait contribuer à dépasser, dans la mise en oeuvre des directives UE, les normes minimales pour arriver à un régime juridique d'égalité cohérent et progressif dans une UE élargie. Cette question suscite actuellement beaucoup d'intérêt dans différents pays européens auprès des acteurs concernés par l'égalité dans leurs réflexions sur l'orientation de la loi sur l'égalité au niveau national et au niveau européen. La question d'une législation intégrée pour un organisme d'égalité intégré est particulièrement importante pour la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord qui, depuis ses débuts, a plaidé en faveur d'une fusion de la législation d'anti-discrimination en Irlande du Nord. La réunion était extrêmement opportune dans la mesure où un document de discussion sur les options en vue d'un projet de loi unique d'égalité pour l'Irlande du Nord était publié la semaine suivante par le gouvernement. Elle était également opportune, étant donné les délibérations au R-U concernant l'établissement d'un organisme unique pour l'égalité et les droits de l'homme. Cela reflète une tendance générale dans les pays européens où les organismes spécialisés et même les gouvernements réfléchissent aux structures et aux processus les meilleurs pour assurer une mise en oeuvre efficace des directives CE.

Le premier jour de la rencontre, trois présentations ont planté le décor des discussions sur le sujet. *Eithne McLaughlin, Professeur de politique sociale à la Queen's University de Belfast* a présenté une introduction complète et très stimulante sur le thème "Cultures d'égalité et pratiques en Irlande du Nord" se penchant sur l'historique de la Loi sur l'Irlande du Nord (Northern Ireland Act) 1998 et sur la manière dont elle a façonné l'environnement et l'agenda concernant l'égalité. Elle a examiné plus particulièrement la nouvelle obligation des autorités publiques d'Irlande du Nord d'intégrer l'égalité dans leurs politiques. "Les défis et les choix dans l'établissement d'une Commission d'égalité unique en Irlande du Nord" nous ont été présentés par *Evelyn Collins, Chief Executive de la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord* qui nous a fait part de questions relatives aux importants bénéfices en termes d'organisation et de parties prenantes et aux résultats d'un modèle intégré et elle a identifié les défis initiaux et les stratégies nécessaires pour consolider un organisme d'égalité dynamique et varié. "Structures et stratégies en Europe - Un aperçu des changements dans les organismes spécialisés européens à la lumière des nouveaux motifs de discrimination introduits par l'article 13 du Traité CE" a fait l'objet d'une étude avisée présentée par *Jan Niessen, directeur du Migration Policy Group*. Cette étude explore les discussions dans les Etats membres sur la meilleure manière de mettre en oeuvre les exigences CE relatives aux organismes chargés de l'égalité et Jan a procédé à une analyse extrêmement utile sur les différents modèles et les options disponibles dans les Etats membres.

Le deuxième et dernier jour de la réunion d'experts, s'est penché sur la question d'un cadre législatif en matière d'égalité qui soit susceptible de cohésion. *Tony Lockett, Chef adjoint de l'Unité anti-discrimination, droits sociaux fondamentaux et société civile de la DG Emploi et Affaires sociales de la Commission européenne* a ouvert les discussions de la matinée par un aperçu du Livre vert de la Commission européenne sur l'égalité et la non-discrimination dans une Union européenne élargie. Cela a provoqué un riche débat sur la cohérence en Europe de la législation d'égalité et sur la collaboration future entre les organismes chargés de l'égalité dans les Etats membres actuels et les nouveaux Etats membres. *Ivan Millen, haut fonctionnaire de l'équipe en charge du projet sur la Loi unique d'égalité du Cabinet du Premier Ministre et du Vice Premier Ministre* a fourni un résumé du Livre vert du gouvernement sur la législation unique d'égalité, tout en soulignant la façon de mettre cette vision en pratique. Ensuite, le *Professeur Barry Fitzpatrick, conseiller juridique auprès de la Commission pour l'égalité*, a répondu en donnant la vision de la Commission d'une loi qui englobe la meilleure pratique internationale, les définitions efficaces de la discrimination, la liberté pour les employeurs et les fournisseurs de services d'avoir une approche plus proactive de la promotion de l'égalité, un système d'enquête de la Commission qui soit moins conflictuel et un système de procédures judiciaires qui soit plus efficace, qui assure un agenda clair en matière "d'égalité pour tous". Les ateliers des deux journées ont permis aux participants de discuter et d'identifier des priorités futures pour le projet transnational et de nouveaux domaines de coopération entre les partenaires du projet.

Cette rencontre a marqué la fin d'un projet de deux ans sur les organismes spécialisés, qui a cherché à promouvoir la coopération entre les organismes chargés de l'égalité, faciliter l'échange de savoir et de bonnes pratiques et enfin, à mettre en oeuvre de façon harmonisée des directives d'anti-discrimination CE. Les partenaires du projet voudraient saisir cette opportunité pour remercier la Commission européenne de son soutien par le biais du programme d'action de lutte contre la discrimination de la Communauté européenne. Les partenaires se réjouissent d'étendre à l'avenir leur coopération dans un réseau européen d'organismes d'égalité élargi. Nous espérons que la présente publication leur sera utile dans le travail en cours ainsi qu'à celui d'autres organismes spécialisés dans l'application de la législation d'anti-discrimination et la promotion de l'égalité tout comme à toutes les organisations dont le mandat est de traiter des inégalités et de la discrimination sous toutes ses formes.

<sup>1</sup> Par législation intégrée, l'auteur entend les législations incluant les différents motifs de discrimination. Par organismes d'égalité intégrés, l'auteur entend les organismes spécialisés dans la lutte contre les discriminations compétents pour traiter des différents motifs de discrimination.

# **DEFIS ET CHOIX- L'ETABLISSEMENT D'UNE COMMISSION D'EGALITE UNIQUE EN IRLANDE DU NORD**

**EVELYN COLLINS, CHIEF EXECUTIVE, COMMISSION D'EGALITE POUR L'IRLANDE DU NORD**

La Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord a pour mandat d'éliminer la discrimination fondée sur la race, les convictions religieuses, les opinions politiques, le sexe, l'état civil, le handicap et depuis décembre 2003, l'orientation sexuelle ; et de promouvoir l'égalité des chances de ces motifs dans le domaine de l'emploi et – à l'exception de l'orientation sexuelle- dans la fourniture de biens, d'équipements et de services et le logement. Nous avons aussi l'obligation de promouvoir l'action positive dans le cadre de la législation sur l'égalité dans l'emploi qui traite de la discrimination basée sur les convictions religieuses et les opinions politiques; et nous avons l'obligation explicite d'examiner régulièrement la législation d'anti-discrimination.

Nos compétences et obligations proviennent d'un nombre considérable de textes législatifs relatifs à l'anti-discrimination qui remontent à 1976. Deux actes législatifs ont cette année-là concerné la discrimination fondée sur la religion et la politique et l'établissement de l'Agence pour l'égalité dans l'emploi (qui est devenue plus tard la Commission pour l'égalité dans l'emploi) et la discrimination basée sur le sexe et l'établissement de la Commission pour l'égalité des chances d'Irlande du Nord. Ces deux commissions avaient des compétences similaires à celles de la Commission pour l'égalité actuelle. La législation relative à la religion et à l'opinion politique a été considérablement renforcée en 1989 avec l'obligation pour les employeurs de surveiller la composition par origine communautaire de leurs effectifs et de faire rapport à la Commission de cette composition. Lorsqu'il y avait une preuve de sous-représentation de Catholiques ou de Protestants, une action positive devait remédier à cette sous-représentation - à travers des mesures telles que, par exemple, un encouragement particulier à postuler à un poste adressé aux personnes originaires de l'une ou l'autre communauté.

De nouveaux motifs ont été ajoutés au cadre législatif d'anti-discrimination avec la Loi sur la discrimination fondée sur le handicap de 1995 (Disability Discrimination Act) et le Décret sur les relations raciales de 1997 (Race Relations Order), ce dernier établissant une Commission pour l'égalité raciale en Irlande du Nord ayant la responsabilité de l'application et la promotion de l'égalité des chances en matière de race. La protection contre la discrimination motivée par l'orientation sexuelle fut introduite en décembre 2003 par voie réglementaire. Le règlement octroie à la Commission pour l'égalité des compétences et des obligations relatives à ce motif de discrimination spécifique. Cette situation est différente de celle qui existe dans le reste du Royaume-Uni où aucun organisme chargé de l'égalité n'a reçu de telles compétences et obligations en matière d'orientation sexuelle.

Il est clair que tout au long des années 1990, il y avait au niveau international un intérêt croissant pour une approche intégrée de l'égalité, ("mainstreaming"), en tant qu'approche complémentaire aux méthodes plus traditionnelles de lutte contre le racisme telles que la législation d'anti-discrimination.

Conformément à cela, il y a eu, par le biais de différents organismes chargés de l'égalité en vigueur à l'époque et d'un certain nombre d'ONG, un appel général en faveur d'une obligation d'égalité ayant un socle légal. Cet intérêt croissant s'était reflété dans un très important examen de la législation sur l'emploi équitable (législation d'égalité concernant les motifs de religion et de conviction politique) qui a eu lieu dans les années 1990. Une de ses recommandations était d'introduire une obligation légale d'approche intégrée, ("mainstreaming"), dans le secteur public. Les lignes directrices du gouvernement en matière d'égalité de traitement et d'évaluation de la politique (EPET, Policy Appraisal and Fair Treatment Guidelines) pendant les années 1990 l'avaient introduit sur une base volontaire mais la réponse du secteur public a été inégale, en effet certains organismes avaient tendance à ignorer les EPET. La réponse du gouvernement à l'examen de l'égalité dans l'emploi de la Commission consultative des droits de l'homme (CCDH) émise en mars 1998 dans le Livre blanc "Partenariats pour l'égalité" était d'accepter la recommandation de la CCDH en faveur d'une obligation légale d'égalité. Le Livre blanc soulevait également l'idée de fusionner les différentes Commissions pour l'égalité en un seul organisme afin d'assurer la mise en œuvre effective de l'obligation. Cette question fut ensuite incluse dans les discussions ayant abouti à l'Accord de Belfast d'avril 1998 dont l'un des thèmes centraux était bien sûr l'égalité et les droits de l'homme.

Certains des anciens organismes chargés de l'égalité s'opposaient à la proposition de fusion des organismes chargés de l'égalité bien que l'idée fut favorablement accueillie par la Commission pour l'emploi équitable. Il y

avait différentes opinions parmi les intéressés. Certains exprimaient leur préoccupation quant à l'impact possible d'un organisme unique sur les différents motifs de discrimination. A cette époque, la plupart des groupes concernés par un motif de discrimination particulier étaient opposés mais il y avait un enthousiasme clair pour l'introduction de l'obligation légale d'égalité.

La décision politique de fusionner les organismes fut appliquée dans la Loi sur l'Irlande du Nord de juillet 1998 (Northern Ireland Act)- S74 et Annexe 8 sur la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord et S75 et Annexe 9 sur l'obligation légale d'égalité. Après l'introduction de la Loi, la date de commencement de la nouvelle Commission est restée floue pendant un certain temps ; il y avait également des incertitudes sur le début de la dévolution de l'administration en Irlande du Nord. Avant d'établir la Commission, un groupe de travail composé des présidents et des directeurs de tous les organismes chargés de l'égalité existants et d'un fonctionnaire du syndicat des services publics (NIPSA) fut mis sur pied fin 1998 à la demande du Ministre Paul Murphy. Le groupe de travail avait un Président indépendant, Dr Joan Stringer, et son rapport portait sur les nominations à la commission, la structure de départ, les conseils consultatifs et sur les priorités stratégiques. Le délai très court pendant lequel le groupe a travaillé a eu pour conséquence la limitation de la consultation entreprise durant cette période. Celle-ci a néanmoins eu lieu et un rapport a été publié en mars 1999.<sup>2</sup>

Les commissaires furent recrutés en février/mars 1999 au travers d'une annonce publique et le groupe de travail avait recommandé que les nominations soient générales en évitant d'engager des personnes qui soutiennent un seul motif de discrimination. Les commissaires furent désignés par le Northern Ireland Office en août 1999. Il peut y avoir jusqu'à 20 commissaires et la législation exige qu'ils représentent la communauté d'Irlande du Nord dans son ensemble. Le décret de transfert entra en vigueur le 1 octobre 1999 avec le transfert de tout le personnel selon les modalités d'emploi des organismes préexistants.

## DEFIS INITIAUX

Pendant que nous travaillions à la mise sur pied d'un organisme unique avec une nouvelle structure et avec une culture organisationnelle propre, nous avons dû faire face à une série de problèmes découlant de la fusion des organismes chargés de l'égalité précédents qui étaient différents en termes de taille, de stratégie et de ressources ainsi qu'en termes d'attention politique. Certaines des organisations préexistantes étaient opposées à la fusion et cela a supposé un défi lors de la création de l'organisme unique. Certaines questions pratiques comme de ne pas avoir pendant presque deux ans de nouvel endroit où pouvoir travailler tous ensemble dans un même bâtiment ne nous ont pas facilité la tâche au départ. Nous devions aussi nous assurer que nous étions équipés pour assumer pleinement de nouveaux domaines de responsabilité telles que les obligations légales d'égalité. Les délais en cette matière s'écoulaient dans la mesure où les autorités publiques devaient rassembler leurs Plans d'égalité du 1 janvier au 30 juin 2000 et nous les présenter pour approbation. A partir du 1 avril 2000, la Commission a eu des pouvoirs d'application en ce qui concerne le handicap et des efforts considérables ont été fournis dans cette préparation, y compris un exercice important de recrutement de personnel pour travailler sur le handicap. Il convient aussi de souligner que la dévolution a eu beaucoup d'impact sur notre travail par le grand intérêt porté par des politiciens et des partis.

## CHOIX - ORIENTATION STRATEGIQUE

Il est évident que notre Commission avait des choix en termes d'orientation stratégique basés sur notre mandat. Nous sommes un organisme public indépendant, un organisme qui joue un rôle dans le travail du gouvernement, en contribuant à atteindre les objectifs de politique publique en matière d'égalité mais nous ne

<sup>2</sup> Rapport du groupe de travail sur la Commission pour l'égalité, mars 1999 (CPMVPM)

sommes pas un département gouvernemental. Nous opérons en nous tenant à distance du gouvernement mais le cadre de politique générale dans lequel nous travaillons doit être approuvé par le ministre responsable du département qui nous sponsorise, le Cabinet du Premier Ministre et du Vice Premier Ministre (CPMVPM), à travers les plans institutionnels triennaux. Le premier plan institutionnel a été publié pour consultation en mars 2000 et comprenait quatre grandes priorités : approche intégrée (mainstreaming) de l'égalité des chances et promotion de l'inclusion ; lutte contre la discrimination et promotion de l'égalité des chances ; développement de partenariats pour le changement ; et renforcement de l'efficacité organisationnelle. Il y avait beaucoup de bons aspects dans ce plan. Il était clair et les tâches que nous nous étions fixées couvraient tous les domaines de manière à ce que les personnes intéressées par un motif particulier de discrimination puissent le voir mis en avant. Il y avait aussi des éléments moins satisfaisants ; il n'était peut-être pas assez mis au point, par exemple. Cependant à posteriori, le premier plan institutionnel représentait la position initiale sur la stratégie probablement la plus appropriée ou la plus réalisable étant donné les délais, l'histoire des organismes précédents, la législation différente etc. et le fait que nous devions intégrer tout cela.

Notre deuxième plan institutionnel était beaucoup plus centré. Nous avons utilisé une méthodologie particulière, le tableau de bord équilibré (Balanced Scoreboard), afin d'établir clairement notre mission – combattre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances par le biais de conseils, de promotion et de mise en application. Notre stratégie vise à trouver un équilibre entre contentieux, promotion, recherche et travail politique. Dans notre travail tous ces leviers sont importants pour atteindre le changement, encourager et conseiller de faire ce qui est adéquat tout en maintenant un équilibre avec une application vigoureuse de la loi. Cela envoie un message fort sur le besoin de conformité avec ces lois sur l'égalité souvent longtemps attendues.

Le plan institutionnel établit nos objectifs institutionnels et il est complété par les plans de gestion annuels. Nous cherchons, à travers un cycle de planification rigoureux comprenant une consultation publique, à utiliser nos ressources de manière efficace afin de nous attaquer tant aux inégalités persistantes telles que la ségrégation dans l'emploi, le harcèlement, la discrimination liée à la grossesse et l'inégalité de rémunération qu'aux inégalités émergentes telles que les conditions d'emploi des travailleurs migrants, les attaques pour motif raciste, les questions relatives à l'accessibilité et l'aménagement raisonnable pour les personnes souffrant de handicap et les questions liées à la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. Nos objectifs spécifiques sont les suivants :

- Fournir et promouvoir une palette de services de grande qualité, ciblés et accessibles et accroître la sensibilité sur les questions concernant l'égalité
- Intégrer efficacement l'égalité dans la politique et la fourniture de services publics
- Influencer le changement de la législation sur l'égalité
- Utiliser nos ressources de manière efficace, effective et stratégique
- Contrôler les coûts
- Consolider le financement afin de maintenir et développer nos services
- Utiliser nos compétences efficacement pour combattre la discrimination et promouvoir l'égalité des chances par le biais des conseils, de la recherche, de la promotion et de la mise en application
- Avoir un personnel en nombre suffisant et avec les compétences requises pour fournir nos services
- Être reconnu comme étant un fournisseur de service excellent.

## **CHOIX – STRUCTURE ORGANISATIONNELLE**

La Commission avait également des choix à faire concernant sa structure organisationnelle. La position de départ consistait en des directions séparées basées sur le mandat des Commissions antérieures, à l'exception des ressources et nous avons mis sur pied l'Unité Obligation légale en avril 2000. J'ai assumé ma charge de

Directrice exécutive en mars 2000 et pendant le premier mois, j'ai consacré du temps à des discussions internes sur la structure à la suite desquelles nous sommes passés à des divisions fonctionnelles assurant une utilisation plus efficace et effective de nos ressources. Nous avons trois divisions – Affaires publiques et politiques, Division juridique et Services institutionnels et de gestion ainsi que l'intégration de la prestation de services en cours avec un travail de développement de l'agenda sur l'intégration de l'égalité. A cette époque, nous avons reconnu l'importance de concentrer aussi le travail sur des motifs de discrimination séparés et nous avons maintenu des unités spécialisées sur la race et le handicap et nous avons établi des groupes de référence sur le sexe et l'emploi équitable. Récemment nous avons passé en revue notre structure, à la lumière de notre deuxième plan institutionnel et nous allons procéder à quelques changements qui nous aideront à nous recentrer efficacement sur certaines priorités stratégiques.

## DEFIS CONTINUS

Comme tous les autres organismes publics, nous sommes confrontés en permanence à des défis. Par exemple, la gestion de ressources limitées pour faire face à une demande potentiellement illimitée de nos services. Nous avons dû résoudre certains problèmes concernant l'assistance juridique et les dépenses liées aux affaires juridiques. Dans la mesure où il y a eu dans les premiers temps une augmentation du taux d'assistance, nous avons dû utiliser certaines des ressources allouées à d'autres secteurs.

Il y a aussi beaucoup d'attentes venant de l'extérieur qui ne sont pas surprenantes étant donné la priorité politique dont bénéficient les questions d'égalité en Irlande du Nord ainsi que la force et le dynamisme du secteur des ONG. Le niveau de l'intérêt politique dans le développement de l'agenda sur l'égalité pourrait signifier que cet agenda est très contesté. Pour nous, l'indépendance politique est vitale et nous travaillons dur pour nous assurer que nous apportons une analyse objective et que nous travaillons à des priorités qui reposent sur des besoins identifiés.

Nous devons également être constamment vigilants à ne pas créer une hiérarchie de la discrimination, à éviter d'allouer plus de ressources ou d'accorder plus d'attention à certains motifs de discrimination plutôt qu'à d'autres. Des conflits potentiels entre les différents motifs de discrimination peuvent également exister et nous devons nous assurer qu'ils sont gérés de manière appropriée.

Des défis particuliers sont apparus en raison de l'absence d'une législation unique sur l'égalité. Nous fonctionnons encore avec les différents mandats d'anti-discrimination qui ont vu le jour ces trois dernières décennies.

Dans notre projet de plan institutionnel de mars 2000, nous avons demandé l'élaboration d'une loi unique sur l'égalité (LUE) et l'exécutif d'Irlande du Nord a répondu positivement en juillet 2000, dans son premier programme gouvernemental.

Nous ne pensons pas qu'une législation unique sur l'égalité soit une condition fondamentale pour une Commission chargée de l'égalité unique – nous avons prouvé que nous pouvons travailler avec un cadre législatif différent – mais cela serait clairement très utile d'avoir une seule loi sur l'égalité et nous attendons des dispositions harmonisées en ce qui concerne le monitoring et l'action positive. Nous souhaitons également que les nouveaux domaines de l'âge et de l'orientation sexuelle couvrent les biens, les équipements et les services ainsi que l'emploi et nous attendons un élargissement de nos compétences, par exemple en ce qui concerne les enquêtes officielles.<sup>3</sup>

Le CPMVPM a initié la consultation sur une LUE en 2001. Il y a eu quelques retards en ce qui concerne les progrès sur la législation mais à présent un document de consultation est disponible avec un délai de clôture des commentaires fixé au 12 novembre 2004.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Les documents de discussion sur la LUE se trouvent sur notre site web ([www.equalityni.org](http://www.equalityni.org)).

<sup>4</sup> Document de discussion : A Single Equality Bill for Northern Ireland, CPMVPM ([www.OFMDFM.gov.uk](http://www.OFMDFM.gov.uk)).

Après avoir énuméré un certain nombre de défis, je crois que nous pouvons aussi mentionner de réels succès engrangés ces dernières années. Mais plutôt que de me concentrer sur ces succès, je désire m'arrêter sur les enseignements tirés d'une approche intégrée de l'égalité.

## ENSEIGNEMENTS

Je pense qu'il y a des avantages considérables dans le développement d'une approche de l'égalité intégrant les différents motifs de discrimination. Le fait de regarder le tableau complet de l'inclusion sociale et de l'égalité, les désavantages des différentes catégories de motifs de discrimination conduit, à mon avis, au développement d'une vision holistique de l'amélioration de la société beaucoup plus forte. Cette approche nous permet d'intégrer l'égalité et de maximiser les opportunités. Elle nous permet aussi de tirer les leçons d'un domaine au profit des autres motifs de discrimination. Nous avons aussi un engagement plus aisé avec les questions relatives à l'identité multiple car nous reconnaissons que nous sommes tous définis de manières multiples, pas seulement par notre sexe, notre race ou autre identité.

Dans la pratique, comme nous sommes une organisation plus grande qu'un organisme traitant d'un seul motif de discrimination, nous exerçons plus d'influence et il est beaucoup plus difficile de nous ignorer ou de nous mettre de côté. Il est également plus facile pour nos clients et parties prenantes de s'adresser à un seul endroit pour des conseils en matière d'égalité et de bonne pratique plutôt que d'aller à plusieurs agences différentes.

Du point de vue des ressources, nous pouvons assurer l'efficacité de nos prestations en allouant des ressources tant aux motifs de discrimination qu'à notre administration. Pour le personnel, il y a eu de nouvelles opportunités d'apprentissage de nouveaux domaines de travail qui ont contribué à créer et à maintenir l'énergie et l'enthousiasme dans notre travail.

Enfin, en tant qu'organisme unique chargé de l'égalité, je pense que nous apportons une vraie perspective d'égalité en Irlande du Nord et que cela nous aide à contribuer à un impact plus grand sur la société dans son ensemble.

## EUROPE

La Commission s'engage à contribuer au niveau de l'Union européenne ainsi qu'au niveau local et national. Nous avons une expérience de travail considérable en matière de différents motifs de discrimination individuels et maintenant dans le travail avec de multiples motifs intégrés et nous désirons partager cette expérience et apprendre de nos homologues au sein de l'UE. L'importance de continuer à focaliser notre attention et notre engagement au niveau de l'UE sur le progrès social ainsi que sur le progrès économique, reste aussi vitale que jamais.

# **LA LOI UNIQUE SUR L'EGALITE EN IRLANDE DU NORD – METTRE EN PRATIQUE LA VISION**

**BARRY FITZPATRICK, HEAD OF LEGAL POLICY AND ADVICE,  
COMMISSION D'EGALITE POUR L'IRLANDE DU NORD**

# 1. INTRODUCTION

Comme l'explique Evelyn Collins dans son exposé inclus dans la présente publication, 'Défis et choix - L'établissement d'un organisme chargé de l'égalité unique en Irlande du Nord', le besoin d'avoir une seule législation traitant de l'égalité a bien été reconnu, particulièrement après le commencement de la Commission de l'égalité. Cela a été en 2000 une des premières demandes de la nouvelle Commission. Le premier programme gouvernemental 2001-2005 de l'exécutif d'Irlande du Nord incluait l'engagement de "mettre en avant des propositions pour développer et harmoniser la législation d'anti-discrimination aussi loin que possible, pendant l'année 2002". Un large processus de consultation fut entrepris par le cabinet du Premier Ministre et du Vice Premier Ministre (CPMVP) en 2001.<sup>5</sup> La Commission fit sa première contribution détaillée en septembre 2001, 'Projet de loi unique sur l'égalité – Prise de position initiale' et a continué depuis lors à contribuer à ce débat.<sup>6</sup> Le CPMVP a publié à présent un Livre vert sur le projet de loi unique sur l'égalité pour l'Irlande du Nord.<sup>7</sup> La commission a l'intention de finaliser sa réponse début septembre de manière à promouvoir ses recommandations jusqu'à la fin de la consultation, en novembre 2004. Cependant, on peut déjà prévoir qu'une loi unique sur l'égalité (LUE) n'entrera pas en application en Irlande du Nord avant début 2007.

Le fossé significatif qui existe entre la prévision d'un projet de loi unique sur l'égalité en 2002 et une éventuelle loi en 2007 s'explique en partie par des périodes de gouvernement direct de Westminster pendant la suspension de l'Assemblée d'Irlande du Nord. Un deuxième facteur significatif était la mise en œuvre des deux directives de l'UE, la Directive race et origine ethnique (DROE) de 2000 qui a supposé l'amendement, pour juillet 2003, du Décret sur les relations raciales (Irlande du Nord) (DRR) de 1997 (Race Relations (Northern Ireland) Order 1997) en ce qui concerne la race et l'origine ethnique (mais pas la nationalité ou l'origine nationale) et la Directive cadre sur l'égalité dans l'emploi (DCEE) de 2000. Cette dernière dont le champ d'application ne concerne que l'emploi et la formation a supposé l'amendement du Décret sur l'emploi égalitaire et l'égalité de traitement (Irlande du Nord) (DEEET) de 1998 (Fair Employment and Treatment (Northern Ireland) Order 1998) en ce qui concerne la religion ou les convictions (mais pas l'opinion politique) et l'introduction, pour décembre 2003, d'une protection légale contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle dans l'emploi. La directive cadre suppose aussi, pour décembre 2006, l'amendement de la Loi sur la discrimination fondée sur un handicap de 1995 (LDH) (Disability Discrimination Act) et l'introduction de la discrimination fondée sur l'âge dans la loi sur l'emploi. Nous devons aussi être conscients de la mise en œuvre pour 2005 de la Directive modifiée de 2002 sur l'égalité de traitement qui actualise et renforce la législation sur l'égalité entre les sexes, contenue dans le Décret sur la discrimination fondée sur le sexe, (Irlande du Nord) (DDS) de 1976 (telle que modifié) (Sex Discrimination (Northern Ireland) Order 1976).

Par conséquent, pendant que la République d'Irlande a mis en place une législation complète sur l'égalité avant la mise en œuvre des directives de l'UE,<sup>8</sup> les efforts de l'Irlande du Nord pour produire la même chose ont été, de manière paradoxale, freinés par la mise en œuvre des directives bien qu'ils aient établi un code de droits sur l'égalité ayant la dimension de l'UE. En introduction, deux autres aspects du contexte de l'Irlande du Nord doivent être mentionnés. Le premier est l'obligation légale des autorités publiques de veiller au besoin de promouvoir l'égalité des chances pour les neuf motifs de discrimination tels qu'établis dans la section 75 de la Loi sur l'Irlande du Nord de 1998. Un autre paradoxe de la situation en Irlande du Nord est que l'obligation légale d'égalité n'a pas une place proéminente dans les débats sur LUE. Cela est dû en grande partie à ce que la section 75 est une affaire réservée au Parlement de Westminster. Toute révision de celle-ci exigerait des amendements de la Loi sur l'Irlande du Nord de 1998, considérée comme une loi constitutionnelle qui ne devrait être amendée qu'avec précaution. Il faut aussi rappeler que l'obligation d'égalité ne crée pas de droits individuels substantifs. Cependant, les motifs dans la section 75 et l'expérience des processus qui étaient cette section ont un rapport important avec le débat sur la LUE.

<sup>5</sup> [www.ofndfmi.gov.uk/equality](http://www.ofndfmi.gov.uk/equality).

<sup>6</sup> <http://www.equalityni.org/publicationstrecentpub.cfm>.

<sup>7</sup> "Un projet de loi unique sur l'égalité pour l'Irlande du Nord, un document de discussion sur les options d'harmonisation, de mise à jour et d'élargissement, si nécessaire, de la législation d'anti-discrimination et d'égalité en l'Irlande du Nord" (CPMVP : juin 2004) (A partir de maintenant décrit comme "le Livre vert").

<sup>8</sup> Loi sur l'égalité dans l'emploi de 1998 et la loi sur l'égalité de statut de 2000

Un autre aspect spécifique au contexte de l'Irlande du Nord est la proposition d'avoir une Déclaration des droits pour l'Irlande du Nord (Bill of rights).<sup>9</sup> Sans entrer dans les méandres de ce processus, toute Déclaration des droits pour l'Irlande du Nord comprendra un chapitre sur l'égalité. Cela formera un 'socle de droits' à l'aune duquel toute législation sur l'égalité en Irlande du Nord sera jugée. C'est pourquoi le contenu définitif de la Déclaration des droits aura une influence importante sur la rédaction de la LUE.

## 2. QUELQUES PRINCIPES DIRECTEURS

En dépit des approches fondamentalement différentes qui sous-tendent l'obligation d'égalité et le développement de droits à l'égalité substantifs, l'objectif reste le même, à savoir le 'mainstreaming' de l'égalité dans les politiques et les pratiques des employeurs et des fournisseurs de services. La Commission est la première à reconnaître que chaque motif de discrimination comporte ses propres problèmes pratiques. C'est pourquoi, il faut accepter dans une loi unique un certain degré de diversité. Cependant, la Commission est engagée dans un 'modèle commun' pour tous les motifs de la LUE. Pour atteindre ce modèle commun, il est nécessaire d'avoir des principes communs mais également des principes effectifs. Il est aussi nécessaire d'avoir des mécanismes d'application communs mais qui soient également effectifs. L'objectif est d'avoir une loi qui donne le maximum de facilités aux organisations qui désirent poursuivre l'égalité mais aussi le maximum d'impulsion aux organisations qui se limitent à satisfaire (ou même éviter) les principes d'égalité.

D'une certaine manière, la Commission envisage un 'socle montant' de principes en dessous duquel la LUE ne peut pas descendre. Le premier est la 'non-régression', un concept qui est maintenant devenu familier aux juristes qui s'occupent d'égalité au niveau européen, tel qu'énoncé, par exemple, à l'article 8.2 de la DCEE: "La mise en œuvre de la présente directive ne peut en aucun cas constituer un motif d'abaissement du niveau de protection contre la discrimination déjà accordé par les Etats membres dans les domaines régis par la présente directive". La Commission souhaiterait évidemment voir ce principe appliqué à tout le champ d'application de la LUE. En effet, le CPMVPM a établi une série de principes propres, un desquels stipule de "Fournir un cadre de législation et de politiques publiques effectives, efficaces et équitables pour contribuer à l'élimination de la discrimination illégale et promouvoir l'égalité des chances et qui n'implique pas une régression de la loi existante".<sup>10</sup> La Commission souhaiterait également que l'on respecte les standards internationaux<sup>11</sup> et une harmonisation des régimes existants vers le 'meilleur standard'. Implicitement, cela est reconnu dans le Livre vert à travers le principe "Minimiser la tendance aux hiérarchies des motifs de discrimination afin de développer et de traiter les identités multiples, ce qui allégerait les complexités juridiques des affaires de discrimination multiple portées devant les cours et tribunaux".<sup>12</sup>

'L'égalité des inégalités' est de différentes manières le mantra de la politique d'égalité en Irlande du Nord, pas parce qu'il n'y a pas dans une LUE de différences significatives entre les différents motifs (et leur portée) mais parce qu'il est difficile de justifier une hiérarchie particulièrement à l'égard des membres des 'groupes protégés' qui n'obtiennent pas le niveau de protection dont bénéficient les autres. Par conséquent, tout du moins implicitement, la combinaison de la 'non-régression' et de 'l'égalité des inégalités' conduit à une harmonisation vers les meilleurs standards, bien qu'il doit y avoir un espace pour ce que l'on pourrait appeler 'la géométrie variable' dans la LUE, à savoir des situations construites avec soin dans lesquelles les différences entre les différents motifs puissent être respectées à travers de modestes variations du modèle commun. Finalement, la Commission s'est engagée à établir la 'meilleure pratique' sur une base comparative. Cela implique l'examen d'autres régimes légaux d'égalité mais aussi l'analyse des succès et des échecs de près de 30 ans de législation d'égalité en Irlande du Nord. Par conséquent le développement d'une LUE présuppose une réflexion créative et novatrice sur le modèle commun qui va présider la législation et la politique d'égalité les prochaines 30 années. C'est dans ce sens que la Commission demande des définitions effectives et des moyens d'application effectifs.

<sup>9</sup> Tout récemment, la Commission des droits de l'homme pour l'Irlande du Nord a produit un rapport actualisé, *Progressing a Bill of Rights for Northern Ireland* (CDHIN : avril 2004) ([www.nihrc.org](http://www.nihrc.org)), auquel la Commission a récemment répondu.

<sup>10</sup> Livre vert, p 17

<sup>11</sup> Cela est également reflété dans le Livre vert, aussi p17 par le principe "Assurer la conformité avec les traités internationaux sur les droits de l'homme qui promeuvent l'égalité et interdisent la discrimination injuste ainsi que la conformité avec le droit européen".

<sup>12</sup> *Ibid*, p 20

Il est impossible dans ce court exposé de rendre justice au large spectre de propositions que la Commission a déjà faites dans le cadre de ce débat. Nos positions se trouvent sur le site web et notre réponse au Livre vert sera disponible bientôt puisqu'elle sera approuvée début septembre. Le reste de cet article donne un aperçu des controverses qui ont été épinglées et de la manière dont la Commission voudrait les voir résolues.

### 3. MOTIFS DE DISCRIMINATION

Une question fondamentale au cœur du débat sur la LUE est la liste potentielle des motifs de discrimination à inclure. Il est tentant d'adopter une approche 'longue liste' pour couvrir tout motif qui réunisse vaguement les conditions nécessaires à une inclusion. La Commission ne serait pas satisfaite avec une liste qui ne comprendrait pas les neuf motifs repris à la section 75.<sup>13</sup> D'un autre côté, la dernière version de la section sur l'égalité contenue dans la proposition de Déclaration des droits adopte une approche 'longue liste'.<sup>14</sup> Comme le déclare la Commission dans sa réponse au document actualisé de la Commission des droits de l'homme d'Irlande du Nord, "elle a demandé un 'débat animé' sur certains des motifs potentiels de discrimination établis à la section 4(3)b mais elle réserve sa position sur leur inclusion dans la Loi unique sur l'égalité. Il se peut que l'approche 'longue liste' soit appropriée pour un document constitutionnel et une approche 'liste plus courte' le soit lorsque tout l'édifice d'un régime d'une loi sur l'égalité, y compris la discrimination indirecte et l'action positive, est applicable. Dans une loi sur l'égalité, la Commission souhaiterait que l'attention soit portée sur les motifs qui tireraient des bénéfices d'une approche juridique et ne souhaiterait pas voir l'affaiblissement de ce régime par des litiges plus dispersés et une insécurité croissante concernant ce qui est illégal et ce qui ne l'est pas. La Commission est aussi de l'avis que les droits importants et les responsabilités associés à certains de ces motifs pourraient mieux être articulés et protégés à travers une législation spécifique qui traiterai les questions particulières que ces motifs soulèvent plutôt qu'à travers leur inclusion dans une loi sur l'égalité."<sup>15</sup>

Néanmoins, la Commission est en faveur de l'inclusion d'un motif 'autre statut' dans la LUE. Cette inclusion permettrait une extension ordonnée des motifs de la LUE, soit par un décret ministériel soit par une interprétation judiciaire comme cela a été le cas de l'orientation sexuelle grâce au motif 'autre statut' de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

### 4. CHAMP D'APPLICATION

'Champ d'application' comprend tant les activités couvertes par la LUE que de manière logique, les conditions dans lesquelles les individus doivent être protégés. En dépit de sensibles variations, la législation sur l'égalité préexistante en Irlande du Nord et en Grande-Bretagne inclut dans son champ d'application l'éducation et les biens, les équipements et les services (BES). Ce qui était déjà un 'patchwork' de dispositions légèrement différentes pour les différents régimes est devenu extraordinairement compliqué avec la mise en œuvre des directives de l'UE. Ceci est valable seulement pour le champ d'application des directives elles-mêmes et pas pour le champ d'application plus large des normes préexistantes. Paradoxalement, c'est la DROE qui fournit le champ d'application le plus large de toutes les directives, couvrant les biens, les services, l'éducation, la protection sociale et les avantages sociaux.

Il y a bien sûr un lien ombilical entre 'motifs' et 'champ d'application'. Sujette à des aspects particuliers de la 'géométrie variable', la Commission croit fermement qu'une fois que le motif de discrimination est inclus dans la LUE, tout le champ d'application de la loi doit lui être appliqué. L'infrastructure de la législation sur l'égalité de l'UE s'est beaucoup développée dans le domaine de l'égalité de traitement entre les sexes dans l'emploi mais il ne faudrait pas sous-estimer le Règlement sur la liberté de circulation des travailleurs de 1968 qui applique les principes d'égalité à une grande variété d'activités humaines.<sup>16</sup> L'applicabilité de ce qui est essentiellement

<sup>13</sup> Ceux-ci sont établis dans la section 75 en ces termes : "le besoin de promouvoir l'égalité des chances entre des personnes de croyance religieuse, opinion politique, groupe racial, âge, état civil ou orientation sexuelle différents, de manière générale entre hommes et femmes, entre personnes avec un handicap et sans handicap, et entre personnes ayant des personnes à charge et n'ayant pas de personnes à charge".

<sup>14</sup> La section 4(3) prévoit que : "Chacun a le droit d'être protégé contre toute discrimination directe ou indirecte quelle qu'elle soit fondée sur un motif (ou combinaison de motifs) tel que le sexe, le statut marital ou familial, l'orientation sexuelle, les caractéristiques génétiques, la race ou l'origine ethnique, la nationalité, la couleur, la langue, la religion ou la croyance, l'opinion politique ou autre, le handicap, l'antécédent pénal, l'origine nationale ou sociale, l'association avec une minorité nationale, la propriété, la naissance, la parenté, l'âge, la résidence, le statut de victime ou tout autre statut."

<sup>15</sup> Document de réponse au Document actualisé (CEIN), p 2.

<sup>16</sup> Le Règlement 1612/68/CEE couvre la discrimination dans des domaines tels que le logement, les avantages sociaux ainsi que l'emploi.

la législation sur l'égalité dans l'emploi à d'autres domaines d'activité ne devrait pas poser de problème. Après tout, la même organisation qui est un employeur est également un fournisseur de services, d'équipements et/ou de services etc. D'un autre côté, l'applicabilité de la législation sur l'égalité à une liste croissante de motifs de discrimination en dehors du marché du travail suppose des résultats potentiellement imprévisibles. L'approche du Livre vert est de poser la question de savoir si les régimes existants devraient être étendus aux nouveaux domaines. L'approche de la Commission est d'anticiper que le champ d'application équivalent sera appliqué à chaque motif à moins de raisons impératives basées sur la diversité entre les motifs, un certain degré de 'géométrie variable', que ce soit en rapport avec le champ d'application de la protection ou le moment auquel il faut introduire cette protection.

## 5. DEFINITIONS

### 5.1 Discrimination directe

Les définitions qui seront employées dans la LUE constitueront le fondement vital sur lequel l'application stratégique de la loi sur l'égalité pourra être construite. La Commission a des réserves sur certains aspects des définitions de la discrimination tant directe qu'indirecte inscrites dans les directives. Elles constituent des 'standards minimaux' que la mise en œuvre ne peut pas raboter mais le danger existe que le seuil des droits sur l'égalité européens constitue un 'plafond' au-dessus duquel les Etats de l'UE ne voudront pas légiférer. En ce qui concerne la définition de la discrimination directe, l'article 2.2(a) des DROE/DCEE stipule que "une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur la base de l'un des motifs visés à l'article 1er". Bien que basée sur une définition britannique de la discrimination directe, elle assoit la notion de discrimination directe strictement sur une base 'comparative'.<sup>17</sup> L'opinion de la Commission est qu'un comparateur est *preuve* de la discrimination mais non pas l'*essence* de la discrimination. La raison d'être de la discrimination directe est d'interdire sa dépendance à l'égard du facteur discriminatoire. Etant donné la référence à la notion de 'désavantage particulier' contenu dans la discrimination *indirecte*, la Commission souhaiterait une définition qui stipule que la discrimination directe se produit lorsqu'un désavantage se base sur un facteur prohibé.<sup>18</sup>

### 5.2 Harcèlement

En ce qui concerne le harcèlement qui est inclus dans la définition de discrimination tant de la DROE que de la DCEE mais qui est considéré comme une cause d'action séparée dans la législation en G-B et en IN, la Commission a accueilli favorablement la définition explicite de harcèlement.<sup>19</sup> Cependant, les dispositions de l'article 2.3 exigent à la fois une atteinte à la dignité *et* la création d'un environnement hostile. Conformément à la jurisprudence établie du R-U, le gouvernement a accepté que le principe de 'non-régression'<sup>20</sup> requière une approche conjointe de la mise en œuvre en G-B et en IN de manière à ce que *soit* l'atteinte à la dignité *soit* la création d'un environnement hostile soit suffisant pour satisfaire à la définition.

### 5.3 Discrimination indirecte

La Commission émet aussi des réserves en ce qui concerne la définition de discrimination indirecte des DROE et DCEE. L'article 2.2(b) DROE/DCEE stipule que "une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés par rapport à d'autres personnes, à moins que (i) cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires". D'une part, la Commission accueille favorablement l'approche non statistique de la discrimination indirecte encouragée par l'utilisation du concept 'désavantage particulier'. D'autre part, la Commission n'est pas à l'aise

<sup>17</sup> Certains des arrêts importants de la CEJ en matière d'égalité entre les sexes, l'Affaire C-177/88 Dekker ([1990] Recueil de jurisprudence I-3941) et l'Affaire C-32/93 Webb contre EMO Air Cargo (UK) Ltd ([1994] Recueil de jurisprudence I-3537) toutes deux concernant la discrimination fondée sur la grossesse et l'Affaire C-13/94 P contre S ([1996] Recueil de jurisprudence I-2143) relative à une affectation discriminatoire liée au sexe, ne peuvent être facilement assimilés à une approche comparative.

<sup>18</sup> Voir par exemple, Equality Legislative Reform : Implementation of European Union Directives, (CEIN : juillet 2002), pp 5-6 ([www.equalityni.org/uploads](http://www.equalityni.org/uploads)).

<sup>19</sup> Ibid, p 7.

<sup>20</sup> Article 8.2 DCEE

avec l'élément 'objectif légitime' de la définition. Pour certaines agences de lutte contre la discrimination illégale, la discrimination indirecte est une composante vitale de leur arsenal contre la discrimination institutionnelle ou systémique. Un examen de la justification objective faible peut compromettre cet objectif.

La CJE s'est prononcée sur le test de 'l'objectif nécessaire' dans l'affaire de discrimination indirecte, *Affaire 170/84 Bilka/Kaufhaus*.<sup>21</sup> L'examen de la justification objective de 'l'objectif légitime' dans les affaires de discrimination dans le domaine de la sécurité sociale s'est avéré désastreux pour un grand nombre de contestations de discrimination indirecte.<sup>22</sup> Ceci également pour les régimes d'emploi fixés par la loi comme dans *ex parte Seymour-Smith*,<sup>23</sup> où l'invocation d'un examen de 'l'objectif légitime' par la CEJ a établi un standard que les Etats membres n'ont pas eu beaucoup de difficultés à satisfaire. Par conséquent, la Commission recommande que la définition de discrimination indirecte comprenne 'l'objectif nécessaire' dans l'examen de la justification objective.<sup>24</sup>

#### 5.4 Aménagement raisonnable

Dans la DCEE, la question de 'l'aménagement raisonnable' est abordée purement comme une matière relative à la discrimination fondée sur un handicap. L'article 5 est une disposition autonome mais aussi la base de la justification objective dans des affaires de discrimination indirecte fondée sur un handicap. Comme c'est le cas dans la Loi britannique sur la discrimination fondée sur un handicap dans l'emploi,<sup>25</sup> l'article 5 prévoit l'aménagement raisonnable 'dans une situation concrète'. Cependant les dispositions de la LDH sur la discrimination dans la fourniture de biens, d'équipements et de services prévoient 'des adaptations raisonnables' pour 'des personnes handicapées', ce qui est interprété comme comportant une obligation anticipative de la part des fournisseurs de services.<sup>26</sup> Dans ces circonstances, il semble illogique de ne pas appliquer une obligation anticipative également à l'emploi et à la formation. La Commission désirerait également que l'obligation d'aménagement raisonnable soit également appliquée à tous les motifs de la LUE. Une obligation généralisée de l'aménagement raisonnable est fréquemment invoquée dans la législation canadienne. Il s'agit d'une obligation plus directe et proactive que ce qui émerge des technicisms de l'application du principe de discrimination indirecte. Par conséquent, la Commission souhaiterait que l'obligation soit appliquée à tous les motifs de discrimination.

## 6. EXIGENCE PROFESSIONNELLE ESSENTIELLE ET DÉTERMINANTE

La Commission accepte qu'il puisse être nécessaire de prévoir que certains emplois ne soient entrepris que par des femmes, des noirs, des gays et des lesbiennes, etc. En effet, à partir du moment où un socle solide de législation sur l'égalité est établi, il pourrait exister des arguments selon lesquels la diversité doit être respectée, particulièrement pour les groupes désavantagés précédemment.<sup>27</sup> Une controverse qui a eu lieu en G-B concerne le fait de savoir s'il faut persévérer avec une 'liste spécifique' dans l'approche de l'EPED (exigence professionnelle essentielle et déterminante) comme c'était le cas dans la législation relative à la discrimination sexuelle et la discrimination raciale ou avancer vers une définition générale comme dans la DROE et la DCEE. Essentiellement, la mise en œuvre de la DROE a entraîné le maintien de l'approche liste mais avec le supplément de la définition générale. La mise en œuvre de la DCEE a entraîné une approche définition générale, bien qu'en IN il a été décidé que l'examen de 'la nature essentielle de l'emploi' contenu dans le DEEET,<sup>28</sup> qui est un examen plus solide que celui de l'article 4.1 ne pourrait pas être dilué par l'adoption de l'EPEE générale ou d'une EPEE plus spécifique en ce qui concerne 'l'éthique religieuse des organisations' de l'article 4.2. Cela n'a pas empêché le gouvernement britannique d'adopter de nouvelles exceptions spécifiques à 'la religion organisée' dans la législation sur la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle en G-B et en IN.<sup>29</sup> La Commission souhaiterait que toutes les exceptions qui seront proposées pour la LUE soient examinées rigoureusement. La LUE est une occasion

<sup>21</sup> [1986] Recueil de jurisprudence 1607

<sup>22</sup> Voir, par exemple, l'*Affaire C-444/93 Megner* [1995] Recueil de jurisprudence I-4741.

<sup>23</sup> *Affaire C-167/97 R contre Secretary of State ex parte Seymour-Smith* [1999] Recueil de jurisprudence I-623.

<sup>24</sup> Voir, par exemple, *Equality Legislative Reform: Implementation of European Union Directives*, p 7.

<sup>25</sup> La section 6 de la Loi sur la discrimination fondée sur un handicap 1995 (LDH) prévoit des 'adaptations raisonnables' pour une personne handicapée.

<sup>26</sup> LDH, section 21.

<sup>27</sup> Une des difficultés qu'a la Commission avec la DEOR est qu'elle ne prévoit pas explicitement ce que l'on pourrait appeler une 'exigence de service général' (ESG), une disposition équivalente à l'EPED pour la fourniture de biens, d'équipements et de services, par ex. un service de soutien pour les bénéficiaires noirs et issus de minorités ethniques. La Commission souhaiterait voir une ESG dans la LUE qui soit soumise aux mêmes exigences que les EPED.

<sup>28</sup> L'article 70(3) du Décret stipule : "(3) dans la mesure où ils se rapportent à la discrimination fondée sur la conviction religieuse, les chapitres III [emploi] et V ne s'appliquent à aucun emploi ni à aucune activité où la nature essentielle de l'emploi requiert qu'il soit réalisé par une personne ayant, ou n'ayant pas, une conviction religieuse particulière."

<sup>29</sup> Voir Le règlement sur la protection dans l'emploi (Orientation sexuelle), Article 7(3) (G-B) et le Règlement sur la protection dans l'emploi (Orientation sexuelle) (Irlande du Nord), Article 8(3), considéré, selon une interprétation étroite, ne pas être en dehors du champ de l'article 4.1, DCEE (R (sur l'application de *Amicus-MSF et autres*) contre *Secretary of State for Trade and Industry* [2004] IRLR 430 (High Ct)).

non seulement de créer un modèle commun mais également de remettre en question la validité de beaucoup d'exceptions qui ont pu paraître nécessaires dans le passé mais qui ne sont plus utiles actuellement. En effet, beaucoup d'exceptions dans la législation sur la discrimination sexuelle du R-U et d'autres régimes préexistants ont pu être contestées par l'exploitation de la législation sur l'égalité de l'UE.<sup>30</sup>

## 7. ACTION POSITIVE

L'article 7.1 de la DCEE stipule que "pour assurer la pleine égalité dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un Etat membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à un des motifs visés à l'article 1er."<sup>31</sup> Cette formulation, qui a déjà été examinée par la jurisprudence de la Cour européenne de justice (CEJ),<sup>32</sup> fournit un champ d'application de l'action positive considérablement plus large, à part les quotas, que celui permis actuellement en G-B et en I-N. Essentiellement, l'approche R-U est de permettre des programmes de formation spécifiques aux groupes désavantagés telles que des formations uniquement pour les femmes ou uniquement pour les minorités ethniques. La Commission souhaiterait que l'action positive prenne beaucoup plus d'ampleur conformément aux limites assez flexibles de la définition de l'UE. Les employeurs (et fournisseurs de services) devraient être capables d'introduire des mesures d'action positive afin d'inclure des groupes précédemment désavantagés dans l'emploi et la réception de services sans craindre qu'une action pour discrimination directe ou indirecte soit prise à leur encontre. La Commission pourrait avoir un rôle à jouer en approuvant ces programmes. Comme mentionné plus haut, un objectif central de la Commission est 'd'offrir un maximum de facilités aux organisations qui désirent poursuivre l'égalité ainsi que le maximum d'impulsion pour ces organisations qui se limitent à satisfaire (ou même à éviter) les principes d'égalité.' La poursuite de l'égalité ne se limite pas à simplement éviter les cas de discrimination directe ou indirecte. Les organisations devraient être libres d'introduire des mesures positives d'inclusion et non pas des quotas, afin de remédier à l'inégalité dans l'emploi et la fourniture de services.

## 8. APPLICATION

Il est tentant de reléguer les questions d'application à un rôle secondaire, comme si chaque Etat avait un degré élevé 'd'autonomie procédurale'. La Commission n'est pas de cet avis. Une composante importante de la jurisprudence de la CEJ relative à la législation sur l'égalité des sexes est le principe de 'protection judiciaire effective'.<sup>33</sup> Le prédécesseur de la Commission, la Commission de l'égalité des chances pour l'Irlande du Nord, a soutenu en effet Mme Johnston dans son affaire devant les tribunaux d'IN et devant la CEJ. Les droits qui ne peuvent pas être appliqués effectivement donnent l'impression que l'inégalité est réparée alors qu'en réalité très peu a été atteint. C'est pour cette raison que la Commission s'engage à une série de réformes du système d'application de la législation d'égalité pour l'amener dans le 21ème siècle.

### 8.1 Capacité juridique des organisations

Un élément crucial dans le débat sur l'application effective, particulièrement pour les agences spécialisées, concerne la mesure dans laquelle le système de procédure judiciaire devrait aller au-delà du cas individuel. Bien qu'elle et ses prédécesseurs aient soutenu beaucoup de cas significatifs, avec des ramifications allant au-delà du cas concret, la Commission est convaincue qu'il y a encore beaucoup d'exemples de discrimination et d'inégalité qui ne sont jamais mis en avant car les individus, qui se trouvent souvent dans des situations très vulnérables, n'osent pas intenter de procès. La Commission a deux positions sur cette question de la capacité d'ester en justice pour elle-même et pour les autres organisations, tels que les syndicats et les groupes d'intérêt.

<sup>30</sup> Entre autres exemples de la législation sur l'égalité entre les sexes de l'UE, l'Affaire 222/84, *Johnston contre Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* [1986] Recueil de jurisprudence 1651.

<sup>31</sup> L'article 5 de la DROE est rédigé en termes similaires.

<sup>32</sup> Voir, par exemple, Affaire C-450/93 *Kalanke contre Bremen* [1995] Recueil de jurisprudence I-3051 et Affaire C-409/95 *Marschall contre Land Nordrhein-Westfalen* [1997] Recueil de jurisprudence I-6363.

<sup>33</sup> Voir Affaire 222/84 *Johnston*.

Tout d'abord, l'article 7.2 DROE/ article 9.2 DCEE stipule que "les Etats membres veillent à ce que les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont... un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées puissent, *pour le compte* ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive." (Italique ajouté). La Commission est d'avis qu'elle soutient 'les individus portant une affaire en leur propre nom mais qu'elle agirait 'pour le compte' d'un plaignant si elle porte l'affaire en son nom mais avec le consentement du plaignant.<sup>34</sup> Bien qu'une telle formulation exigerait toujours de nommer les plaignants, la Commission pense que certaines des pressions liées au fait de porter l'affaire au nom du plaignant disparaîtraient. La capacité d'ester en justice donnerait également à la Commission le contrôle sur les procédures. Etant donné la terminologie utilisée dans l'article 7 de la DROE et dans l'article 9 de la DCEE, cette capacité d'agir devrait aussi être ouverte aux syndicats et aux groupes d'intérêts réunissant les conditions requises.

La Commission souhaiterait que la LUE aille plus loin. Dans des affaires hautement stratégiques pour les agences spécialisées et autres organismes, 'la victime' devient presque un spectateur. L'enjeu important est de savoir si les politiques ou les pratiques d'un employeur ou d'un fournisseur de services font preuve d'une discrimination institutionnalisée ou systémique. Dans de tels cas, la Commission pense que la capacité juridique devrait être octroyée même en l'absence d'une victime identifiée. Le Parlement européen, lors de l'adoption de la directive d'égalité de traitement modifiée a proposé un amendement, paradoxalement rejeté par la Commission européenne, qui permettait aux organisations d'ester en justice de manière autonome et qui stipulait : "[les associations, organisations et autres personnes morales] pourront, si la législation nationale le permet, mener une action collective, dans toute procédure judiciaire et/ou administrative, de leur propre initiative et indépendamment des circonstances propres aux cas particuliers, pour déterminer si le principe d'égalité des hommes et des femmes a été appliqué ou non." La Commission est convaincue que c'est seulement avec une telle formulation que certains des aspects les plus retranchés de la discrimination et de l'inégalité pourront être combattus. C'est pourquoi il est décevant que la mise en œuvre des directives au R-U et en IN n'ait prévu aucune mesure pour octroyer une quelconque capacité d'ester devant les cours et tribunaux à la Commission ou à d'autres organisations.

## 8.2 Recours

De l'autre côté du processus judiciaire, il est aussi important tant pour les individus que pour les organisations qui agissent en leur nom ou pour le compte d'un/e plaignant/e que les recours soient effectifs. Il est donc décevant de constater une lacune lors de la mise en œuvre en G-B et en IN de l'article 15DROE/article 17 DCEE qui stipule que "Les Etats membres déterminent les régimes des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en application de la présente directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues qui peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime, doivent être effectives, proportionnées et dissuasives". La Commission n'est pas convaincue que les sanctions imposées par les cours et tribunaux de G-B et d'IN soient 'effectives, proportionnées et dissuasives'. Elle souhaiterait que l'on réfléchisse de manière créative à des questions telles que la compensation exemplaire dans certains cas individuels et les sanctions proactives qui exigent le changement des politiques et des pratiques, des contrôles de l'égalité, et une liaison avec la Commission. Il devrait aussi être possible pour les cours et tribunaux qu'ils accordent une réparation sous forme d'injonction visant à éviter la réalisation d'un acte de discrimination ou sa répétition.

## 8.3 Tribunal d'égalité unique

Un aspect important des propositions sur la mise en application est la création d'un Tribunal d'égalité unique. Il y a une progression assez naturelle allant de la Commission pour l'égalité unique à une loi pour l'égalité unique avec un tribunal pour l'égalité unique. D'une part, les modèles de la 'justice ordinaire' traditionnelle, fréquemment utilisés pour résoudre des conflits dans des affaires d'emploi ou de sécurité sociale, ne sont plus adaptés aux complexités de la législation sur l'égalité, même avant d'être soutenus par le système juridique distinct de l'UE.

<sup>34</sup> On pourrait soutenir que l'application du principe de protection judiciaire effective à l'interprétation des articles 7.2 et 9.2 renforce cette approche.

Par conséquent, il est nécessaire de développer un système de procédure judiciaire qui puisse gérer les complexités de la législation sur l'égalité. Ce n'est que devant un tribunal où la Commission d'Égalité pour l'Irlande du Nord peut agir, où les demandeurs ont le droit à l'assistance juridique et où des recours effectifs existent que la législation d'égalité pourra être appliquée de manière effective.

D'autre part, diriger certaines affaires de discrimination vers différentes instances du système judiciaire est contreproductif. En G-B, les affaires en matière d'emploi et de formation sont du ressort des tribunaux du travail. En IN, elles vont au Tribunal pour l'emploi égalitaire (Fair Employment Tribunal) et les tribunaux industriels (industrial tribunals). Donc, l'IN possède déjà un tribunal spécialisé mais les affaires relatives aux biens, équipements et services (BES) sont portées devant les tribunaux ordinaires. En effet très peu de cas relatifs aux BES sont portés devant ces tribunaux peut-être à cause de l'inaccessibilité du système de la County Court. La Commission souhaiterait que l'expertise auprès des tribunaux se concentre dans un Tribunal d'égalité unique devant lequel seraient portées toutes les affaires d'égalité.

#### **8.4 Résolution alternative des conflits**

Beaucoup de conflits en matière de discrimination sont susceptibles d'être résolus d'une manière alternative par le biais de la conciliation, la médiation ou l'arbitrage. Toute agence pour l'égalité recherche une solution au conflit qui soit durable. Les affaires d'importance stratégique ne sont pas résolues de façon satisfaisante par le paiement d'une compensation s'il n'y a pas un changement dans les politiques et les pratiques. Aussi longtemps que la conciliation et la médiation produisent des résultats durables, la Commission souhaiterait une plus grande utilisation de ces alternatives. En effet, la Commission est compétente pour insister sur les termes des accords négociés tels que l'entreprise de changements des pratiques, pour réaliser des contrôles portant sur l'égalité et assurer la liaison avec la Commission. La Commission souhaiterait que ces fonctions fassent partie des possibilités de sanctions d'un tribunal pour l'égalité unique. Cependant, la Commission souhaite aussi qu'elles fassent partie de la résolution alternative des conflits. La Commission n'est pas opposée à la possibilité d'un arbitrage dans les affaires de discrimination aussi longtemps qu'il n'y a pas de tentative de développer un autre modèle de 'justice ordinaire' pour des cas souvent très complexes. En effet, dans certains cas très sensibles comme les affaires de harcèlement, un système informel de résolution des conflits pourrait être plus attrayant qu'une procédure juridique traditionnelle. Il pourrait également être plus facile d'obtenir de l'arbitrage un recours proactif dirigé à l'égard de l'acte de discrimination allégué.

#### **8.5 Contrôle et examen**

La spécificité du modèle 'd'emploi égalitaire' (OEEET) en Irlande du Nord réside dans un processus élaboré de contrôle des motifs relatifs à 'l'origine communautaire', d'un rapport annuel à la Commission.... sur l'établissement des objectifs en matière de 'participation équitable' et des rapports triennaux sur les progrès réalisés en matière de participation équitable. Il y a de nombreuses preuves des succès réalisés par le modèle de l'OEEET en ce qui concerne le rétablissement de l'équilibre de la participation entre Catholiques et Protestants sur le marché de l'emploi.<sup>35</sup> La Commission voudrait tirer profit de ces succès en élargissant ce modèle afin de couvrir tous les motifs de discrimination de la LUE. Il est indéniable qu'un modèle qui repose fortement sur une relation constructive avec les employeurs (et les fournisseurs de services) peut s'avérer plus efficace dans une juridiction de 1,6 million de personnes que dans une économie beaucoup plus large. Néanmoins, le modèle de l'OEEET concentre son attention sur des objectifs en matière d'égalité pouvant être atteints.

<sup>35</sup> On pourrait soutenir que l'application du principe de protection judiciaire effective à l'interprétation des articles 7.2 et 9.2 renforce cette approche.

Une limitation potentielle du modèle de l'OEEET est qu'il dépend très fort d'un contrôle quantitatif. Ce contrôle est plus productif dans une situation 'bi-focale' dans laquelle les sondés sont soit Catholiques, soit Protestants (ou soit un homme soit une femme). Pour des motifs tels que la race, le handicap ou l'orientation sexuelle on peut débattre de la valeur d'un contrôle purement quantitatif. Il est évident que toute forme de contrôle ne représente que le premier pas vers un diagnostic de l'inégalité et des mesures pour y remédier. Les performances de l'obligation d'égalité dans le secteur public ont entraîné un modèle consultatif fort. A cet égard, la Commission souhaiterait voir un modèle consultatif dans le marché de l'emploi qui se base sur le système d'information et consultation de l'UE et qui tienne compte du modèle consultatif existant en matière de fourniture de services qui s'est construit autour de l'expérience de l'obligation légale d'égalité. Par conséquent, un contrôle quantitatif avec un contrôle qualitatif accru apporteront une nouvelle vitalité au modèle OEEET tout en encourageant un diagnostic plus détaillé de l'inégalité et des mesures effectives pour y remédier.

## 8.6 Pouvoirs d'investigation

Les pouvoirs d'investigation de la Commission sont étroitement liés à la question du contrôle et de l'examen du modèle OEEET. La Commission est autorisée conformément à l'OEEET à mener des enquêtes dans les matières relatives à l'emploi dans toutes les affaires où elle recherche la 'promotion de l'égalité des chances'.<sup>36</sup> Il s'agit d'un modèle moins conflictuel et plus 'coopératif' que celui que l'on trouve dans d'autres régimes légaux d'égalité, dans lequel la Commission peut mener des enquêtes générales dans différents secteurs mais n'est autorisée à mener une enquête officielle 'individualisée' que si elle a la conviction qu'un acte de discrimination illégale a été commis. Cette dernière approche s'est avérée plus conflictuelle et souvent soumise à un examen judiciaire de la Commission dans les tribunaux administratifs. Le système d'enquête officielle introduit récemment par la LDH est plus avantageux que l'ancienne approche de la législation sur la discrimination fondée sur le sexe et la race. La Commission souhaiterait très certainement que les enquêtes officielles de la LUE se basent au moins sur le modèle de la LDH. Cependant, elle pense que le modèle OEEET offre à la Commission de meilleures possibilités d'enquête qui produiront des résultats constructifs en matière de promotion de l'égalité des chances.

## 9. CONCLUSION

Les propositions de LUE fournissent l'occasion de créer un cadre légal d'égalité qui soit cohérent, conséquent et efficace en Irlande du Nord. La Commission est d'avis que ce processus ne représente pas seulement un exercice de production d'un 'modèle commun' pour les différents motifs de discrimination qui seront inclus dans la LUE. C'est aussi l'occasion d'examiner plus d'un quart de siècle d'application de la législation sur l'égalité en vue de l'élaboration d'un système qui soit réellement efficace. Il est évident que ce processus vers une LUE ne doit pas être perçu de manière isolée. Il faut considérer qu'il y aura une chorégraphie entre la mise en œuvre des directives, l'adoption d'une Déclaration des droits pour l'Irlande du Nord, l'adoption de la LUE pour l'Irlande du Nord et la possibilité d'un agenda concernant aussi une LUE pour la Grande-Bretagne. L'entrée en vigueur d'une LUE en Irlande du Nord a été au cœur des objectifs de la Commission depuis ses débuts. Elle attend avec confiance le jour où cette ambition sera atteinte.

<sup>36</sup> Article 11 OEEET

**LES ORGANISMES  
SPECIALISES  
DANS L'EGALITE  
AU NIVEAU  
NATIONAL APRES  
L'ADOPTION  
DES DIRECTIVES  
EUROPEENNES  
D'ANTI-  
DISCRIMINATION**

JAN NIESSEN, DIRECTEUR ET JANET CORMACK, CHARGÉE DE PROGRAMME,  
MIGRATION POLICY GROUP

## 1. INTRODUCTION<sup>37</sup>

Quatre ans après l'adoption de la Directive d'égalité raciale (2000/43 CE), on peut trouver un large spectre de modèles d'organismes chargés de l'égalité dans les Etats de l'Union européenne et les Etats voisins. L'article 13 de la directive d'égalité raciale exige que les Etats membres "*désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique*". L'organisme doit être une institution ayant le mandat exclusif de promouvoir l'égalité mais "*peut faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes*". Cette disposition complète la Recommandation de politique générale n° 2 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe qui déjà en 1997 demandait l'établissement d'un organisme spécialisé pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national et qui pose une liste complète de principes fondamentaux concernant ces organismes. Cette disposition est également en conformité avec les résolutions et recommandations des Nations Unies et du Conseil de l'Europe en vertu desquelles tous les états doivent créer une commission indépendante des droits de l'homme<sup>38</sup> et un ombudsman.<sup>39</sup>

Il est à regretter qu'aucune exigence d'établir un organisme chargé de l'égalité n'ait été introduite dans la directive cadre (2000/78/CE) à l'égard de la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'âge, un handicap, ou l'orientation sexuelle. Un ou plusieurs organismes d'égalité entre les sexes chargé "*de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur le sexe*" doit cependant être mis en place pour le 5 octobre 2005, délai prescrit pour la transposition de la directive 2002/73 qui modifie la seconde directive d'égalité de traitement (Article 8 bis 76/207/CEE modifiée).

Malgré le manque de règles de l'UE pour l'établissement des organismes chargés de l'égalité pour tous les motifs de discrimination protégés par l'Article 13 du Traité CE (le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle), un nombre croissant de pays fournissent un soutien institutionnel à tous les motifs de discrimination qui sont interdits légalement dans le pays. Ce type de soutien à tous les motifs est logique et doit être accueilli favorablement. Les organismes chargés de l'égalité sont extrêmement importants pour la mise en œuvre de la législation d'anti-discrimination fondée sur tous les motifs, étant donné le rôle qu'ils peuvent jouer en soutenant les victimes de discrimination, en conseillant le gouvernement et d'autres organismes publics et privés sur la manière de travailler en faveur de l'égalité, en fournissant aux parties prenantes et au public une information sur les droits d'anti-discrimination et en conduisant des études et des recherches dans le domaine de la discrimination et les moyens de la combattre.

Cet exposé cherche à donner un aperçu des tendances émergentes en ce qui concerne l'établissement institutionnel d'organismes nationaux de promotion de l'égalité de traitement dans les Etats membres de l'UE ainsi qu'en Bulgarie et en Roumanie, en tant que pays candidats et en Norvège en tant qu'Etat membre de l'EEE, tout en soulignant les changements apportés à ces structures depuis l'adoption des directives d'anti-discrimination CE. Par la suite, certaines observations essentielles seront faites, et certains arguments en faveur et contre les structures choisies seront présentés.<sup>40</sup>

## 2. OBSERVATIONS SUR LES STRUCTURES DES ORGANISMES CHARGES DE L'EGALITE DANS L'UE

Une première observation qui peut être faite est que depuis 2000 des changements se sont produits dans la majorité des Etats européens en ce qui concerne l'établissement d'organismes de promotion de l'égalité de traitement. La seconde observation est qu'il est plus commun de trouver des organismes ou des ombudsmen spécifiquement mandatés pour promouvoir l'égalité que de trouver cette tâche placée au sein d'une agence ou de

<sup>37</sup> Cet article, complété en juillet 2004, est basé sur l'information réunie dans le cadre du projet sur les organismes spécialisés et des rapports nationaux rédigés par des experts pour la Commission européenne. De plus amples informations peuvent être trouvées dans l'étude commanditée par la Commission européenne en 2003, "Egalité, diversité et élargissement" basée sur les rapports nationaux produits par des experts des nouveaux Etats membres et coordonnée par MEDE European Consultancy et Migration Policy Group ; les résumés sur la transposition de la Directive d'égalité raciale dans les 15 pays de l'UE produits par le Groupe d'experts indépendants sur la discrimination fondée sur la race et l'origine ethnique et les rapports équivalents par le Groupe d'experts indépendants sur la discrimination fondée sur la religion et les convictions, coordonnés par Migration Policy Group ; et l'étude sur les organismes spécialisés dans la lutte contre la discrimination commanditée par la Commission européenne, réalisée par PLS Ramboll Management en mai 2002. Tous ces documents sont disponibles sur le site de la DG Emploi et Affaires Sociales de la Commission européenne [http://www.europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm)

<sup>38</sup> Institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme, Résolution 48/134 de l'Assemblée générale du 20 décembre 1993

<sup>39</sup> Recommandation (85) R 13 relative au médiateur.

<sup>40</sup> Il convient de souligner que ce document ne prétend pas évaluer la manière dont les Etats membres se conforment aux directives en ce qui concerne leur législation d'égalité ou leurs organismes de promotion de l'égalité de traitement.

l'institution de l'ombudsman avec une mission plus large. Une troisième observation est qu'il y a plus d'exemples d'organismes spécialisés couvrant plusieurs motifs de discrimination que d'organismes ne traitant que de la race et l'ethnicité ou le sexe (allant au-delà de ce que la CE exige). Enfin, une quatrième observation est que différents organismes à motifs multiples doivent faire face au défi de faire appliquer une série de lois et différents standards de protection pour différents motifs de discrimination. Voici le détail de ces observations.

*Observation 1: Les pays qui ont modifié le cadre institutionnel des organismes de promotion de l'égalité de traitement depuis l'adoption des directives d'anti-discrimination de l'UE l'emportent sur ceux qui n'ont pas introduit de modification.* Il y a quatre pays qui n'ont pas modifié le cadre institutionnel de leurs organismes de promotion de l'égalité de traitement depuis l'adoption des directives CE en 2000 :

**Irlande:** l'Autorité pour l'égalité<sup>41</sup> établie en 1999 sur la base de la Loi sur l'égalité dans l'emploi 1998 traite neuf motifs de discrimination : le sexe, l'état civil, le statut familial, l'âge, le handicap, la race, l'orientation sexuelle, la croyance religieuse et l'appartenance à la communauté des Travellers. Des amendements récents à la Loi sur l'égalité dans l'emploi et la Loi sur l'égalité de statut dans la Loi sur l'égalité de 2004 n'ont pas introduit de modifications à la réglementation concernant l'Autorité pour l'égalité (sauf concernant l'engagement du personnel).

**Norvège:** Le Centre de lutte contre la discrimination ethnique a été établi en 1998 par un Décret Royal. L'ombud pour l'égalité entre les sexes a été établi en 1979 et le Centre pour l'égalité entre les sexes qui effectue un travail de sensibilisation et de lobbying en faveur de mesures d'égalité entre les sexes plus actives a été mis en place en 1997 à la suite de la réorganisation du Conseil pour l'égalité de statut de 1972.<sup>42</sup> Cependant des changements institutionnels en vue d'un organisme chargé de l'égalité unique sont attendus ces prochaines années.

**Roumanie:** Le Conseil national de lutte contre la discrimination a été établi par l'Ordonnance 137/2000 en tant qu'organisme spécialisé de l'administration publique centrale dépendant du gouvernement. Selon l'Ordonnance, la discrimination couvre la différence, l'exclusion, la restriction ou la préférence fondée sur la race, la nationalité, l'appartenance ethnique, la langue, la religion, le statut social, les convictions, le sexe ou l'orientation sexuelle, l'appartenance à une catégorie défavorisée ou tout autre critère visant ou ayant pour résultat la restriction ou prévention d'une reconnaissance égale, de l'exercice de droits humains et de libertés fondamentales dans le domaine politique, économique, social, culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique.

**Suède:** Il y a quatre Ombudsmen traitant un seul motif : l'Ombudsman contre la discrimination ethnique (DO établi en 1986 et compétent pour les motifs relatifs à l'appartenance ethnique, la religion et les autres convictions), Ombudsman pour l'égalité des chances (entre les sexes, JämO établi en 1991), l'Ombudsman pour les handicapés (HO établi en 1994) et l'Ombudsman contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle (HomO établi en 1999).<sup>43</sup> Une enquête parlementaire se penche actuellement sur les bénéfices d'une législation intégrée qui, si elle est adoptée, conduira aussi à la création d'un organisme d'égalité intégré qui combinera les Ombudsmen existants et auquel on ajoutera la discrimination fondée sur l'âge. Les compétences du DO, HO et HomO ont été élargies en 2003 afin de couvrir en plus du domaine de l'emploi, également les plaintes n'étant pas liées à l'emploi.

En contraste, il y a 18 pays qui ont récemment modifié le cadre institutionnel de promotion de l'égalité de traitement:

**Autriche:** la loi sur l'égalité de traitement (LET) de 2004 comprend trois parties dont une sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'emploi, une sur l'égalité de traitement sans discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle et une sur l'égalité de traitement sans discrimination fondée sur l'appartenance ethnique dans d'autres domaines (en dehors de l'emploi). Une deuxième nouvelle loi comporte des dispositions sur les institutions et les procédures. Les nouveaux aménagements institutionnels introduits par la loi correspondent aux trois parties de la LET et se sont construits à partir de la Commission pour l'égalité de traitement existante de l'Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi. Il y aura trois ombudsmen: l'Ombud pour l'égalité des chances entre les femmes et les hommes dans l'emploi, l'Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi en ce qui concerne l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle et de l'Ombud pour l'égalité des chances en ce qui concerne l'appartenance ethnique dans d'autres domaines. Ces trois Ombud formeront collectivement la Représentation légale en matière d'égalité de traitement ('Gleichbehandlungsanwaltschaft'), l'Ombud pour l'égalité des chances entre

<sup>41</sup> Equality Authority, [www.equality.ie](http://www.equality.ie)

<sup>42</sup> Senter mot etnisk diskriminering [www.smed.no](http://www.smed.no), Likestillingsombudet <http://www.likestillingsombudet.no/>, Likestillingscenteret <http://www.likestilling.no/>

<sup>43</sup> Ombudsmannen mot etnisk diskriminering [www.do.se](http://www.do.se); Jämställhetsombudsmannen [www.jamombud.se](http://www.jamombud.se); Handikappombudsmannen [www.handikappombudsmannen.se](http://www.handikappombudsmannen.se), Ombudsmannen mot diskriminering på grund av sexuell läggning, [www.homo.se](http://www.homo.se).

les femmes et les hommes dans l'emploi coordonnera les trois institutions. De la même manière, la Commission pour l'égalité de traitement qui reçoit les plaintes pour discrimination sera composée de trois chambres. Le handicap sera réglementé dans une loi séparée.

**Belgique:** La Loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la Loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme<sup>44</sup> ont étendu le mandat du Centre belge pour couvrir, en plus d'une prétendue race, la couleur, l'ascendance, l'origine nationale ou ethnique, mais aussi l'orientation sexuelle, l'état civil, la naissance, la fortune, l'âge, la conviction religieuse ou philosophique, l'état de santé actuel ou futur, le handicap ou une caractéristique physique. La Belgique a établi un nouvel organisme qui traite de la discrimination sexuelle, l'Institut pour l'égalité entre les hommes et les femmes.<sup>45</sup>

**Bulgarie:** La Commission de protection contre la discrimination est établie d'après la loi de protection contre la discrimination de 2003 pour traiter de différents motifs : le sexe, la race, l'extraction, l'ethnicité, la nationalité, l'origine, la religion ou la foi, l'éducation, les convictions, l'affiliation politique, le statut personnel ou public, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, le statut familial, la propriété ou tout autre motif. La commission n'est pas encore opérationnelle.

**Chypre:** Le Commissaire pour l'administration de la république de Chypre (Ombudsman) a reçu le mandat de traiter tous les motifs de discrimination, dans la mesure où l'Ombudsman a la responsabilité de veiller à l'application du Protocole 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (dont Chypre est un des huit états membres du Conseil de l'Europe à l'avoir ratifié) qui interdit la discrimination fondée sur une liste exhaustive de motifs.

**Danemark:** L'Institut danois des droits de l'homme, établi en vertu de la Loi n° 411 du 6 juin 2002, est l'organisme désigné conformément à l'Article 13 de la Directive d'égalité raciale. Le Comité des plaintes en matière d'égalité ethnique a été établi au sein de l'Institut des droits de l'homme<sup>46</sup> sur base de la Loi n° 374 du 28 mai 2003 relative à l'égalité ethnique. Le mandat du comité a été élargi en vertu de la Loi n° 253 du 7 avril 2004 aux plaintes en matière d'emploi. Le Bureau pour l'égalité de statut<sup>47</sup> est compétent en matière de plaintes pour discrimination sexuelle dans la société et oriente et conseille les citoyens, les organisations, les entreprises et les autorités sur la manière de porter plainte pour discrimination sexuelle devant le Bureau ou d'autres organismes.

**Estonie:** Depuis le 1 janvier 2004, les compétences du Chancelier de la Justice<sup>48</sup> ont été élargies conformément à la Loi d'amendement de la loi sur le Chancelier de 2003 qui fait du Chancelier l'autorité centrale pour recevoir et traiter les plaintes pour discrimination. Le ministre supervise les activités pertinentes des institutions et des organes des gouvernements central et local, les entités publiques et les entités privées qui exercent une fonction ou une obligation publique. En ce qui concerne les conflits entre les personnes régies par le droit privé, la ministre peut en tant que médiateur organiser des conciliations sur base volontaire (discrimination fondée sur le sexe, la race, la couleur, la nationalité (l'origine ethnique), la langue, l'origine, la religion ou les convictions religieuses, l'opinion politique ou autre, la propriété ou le statut social, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle ou autres attributs spécifiés par la loi).

**Finlande:** L'Autorité pour la santé et la sécurité est chargée de la supervision de la loi sur l'égalité de 2003 en ce qui concerne les relations d'emploi dans les secteurs privé et public pour tous les motifs de discrimination (âge, origine nationale ou ethnique, nationalité, langue, religion, conviction, opinion, santé, handicap, orientation sexuelle ou autre statut personnel). Le Bureau contre la discrimination établi récemment et l'Ombudsman pour les minorités<sup>49</sup> existant ont tous deux le mandat de superviser l'application de la Loi sur l'égalité de 2003 en ce qui concerne la discrimination ethnique dans les domaines autres que l'emploi. L'Ombudsman pour l'égalité surveille la conformité avec la loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes.<sup>50</sup>

**France:** Un projet de loi pour l'établissement d'une Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité<sup>51</sup> a été transmis au parlement le 15 juillet 2004 et devrait être adopté en automne 2004. Il est envisagé que cet organisme, compétent pour traiter tous les motifs de discrimination interdits par la loi ou les accords internationaux souscrits par la France, commence à travailler le 1 janvier 2005.

**Hongrie:** L'Autorité établie par la Loi n° 125 de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances devrait commencer à travailler en 2005. Elle traitera de la discrimination fondée sur le sexe, l'origine raciale, la couleur, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique, la langue maternelle, le handicap, l'état de santé, la conviction idéologique ou religieuse, l'opinion politique ou autre, le statut familial, la maternité (gros-

<sup>44</sup> [www.antiracisme.be](http://www.antiracisme.be)

<sup>45</sup> [www.meta.fgov.be](http://www.meta.fgov.be)

<sup>46</sup> Klagekomiteen for Etnisk Ligebehandling, Institut for Menneskerettigheder, <http://www.humanrights.dk/afdelinger/klagekomite/>

<sup>47</sup> Ligestillingsnævnet, <http://www.ligenaevn.dk/>

<sup>48</sup> Oiguskantsler, <http://www.oiguskantsler.ee>

<sup>49</sup> Vähemmistövaltuutettu <http://www.mol.fi/vahemmistovaltuutettu/index.html>

<sup>50</sup> Tasa-arvovaltuutettu <http://www.stm.fi/Resource.phx?eng/subjt/gendr/index.htm>

<sup>51</sup> [http://www.assemblee-nat.fr/12/dossiers/haute\\_autorite\\_discriminations.asp](http://www.assemblee-nat.fr/12/dossiers/haute_autorite_discriminations.asp)

resse) ou la paternité, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, l'origine sociale, le statut financier, la nature à temps partiel de la relation d'emploi ou autre relation juridique visant le travail ou la période déterminée qui s'y rapporte, l'appartenance à un groupe d'intérêt, et autre situation, attribution ou condition d'une personne ou d'un groupe. En outre, le Commissaire parlementaire aux droits des minorités ethniques et nationales et le Commissaire parlementaire aux droits de l'homme ont des compétences pertinentes.<sup>52</sup>

**Italie:** Le Bureau de lutte contre la discrimination raciale et ethnique et la Commission pour l'égalité des chances entre hommes et femmes ont été établis en 2004. Ces deux bureaux se trouvent dans le ministère de l'égalité des chances et sous la responsabilité politique du ministre pour l'égalité des chances.<sup>53</sup> Le Bureau de lutte contre la discrimination raciale et ethnique est chargé d'aider les victimes de discrimination et de recevoir les plaintes par le biais d'un centre de contacts. La Commission pour l'égalité des chances entre hommes et femmes est chargée de conseiller le ministre sur les questions relatives à l'égalité entre les sexes. De même, concernant la discrimination sexuelle, le Comité national pour la mise en œuvre des principes d'égalité de traitement et de chances entre les hommes et les femmes sur le lieu de travail et les Conseillers sur l'égalité nommés aux niveaux national, régional et provincial par le ministre du travail ont un rôle de conseil et de surveillance.

**Lituanie:** L'Ombudsman pour l'égalité des chances,<sup>54</sup> qui précédemment n'était responsable que de l'égalité entre les sexes, traite actuellement tous les motifs de discrimination de l'Article 13 TCE (sexe, orientation sexuelle, âge, handicap, race, ethnicité, religion ou autres convictions).

**Les Pays-Bas:** Le handicap, une maladie chronique et l'âge ont été récemment ajoutés comme motifs protégés au mandat de la Commission pour l'égalité de traitement,<sup>55</sup> qui avait déjà la compétence pour combattre la discrimination fondée sur la religion, les convictions, l'opinion politique, la nationalité, la race, le sexe, les orientations hétérosexuelle ou homosexuelle, le statut civil, le statut du travailleur qu'il soit à plein ou à mi-temps et la nature des relations d'emploi (c'est à dire un employé temporaire ou permanent). En plus, il existe un réseau de bureaux d'anti-discrimination apportant de l'aide aux victimes de discrimination.<sup>56</sup>

**Pologne:** Le Secrétariat du gouvernement plénipotentiaire pour l'égalité de statut des femmes<sup>57</sup> a été établi par ordonnance du Conseil des ministres en novembre 2001, sur base des dispositions de l'Ordonnance du Conseil des ministres du 25 juin 2002, ses compétences ont été élargies afin de mener la politique gouvernementale dans le domaine de la lutte contre la discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la religion, la conviction, l'âge et l'orientation sexuelle jusqu'à ce qu'un organisme spécialisé dans la lutte contre la discrimination soit mis sur pied. Le Commissaire pour la protection des droits civils (ombudsman national) et le plénipotentiaire gouvernemental aux affaires des personnes handicapées ont également des compétences pertinentes.

**Portugal:** La Commission pour l'égalité et contre la discrimination (couvrant la race, l'origine ethnique et la nationalité)<sup>58</sup> est présidée par le Haut Commissaire à l'immigration et aux minorités ethniques.<sup>59</sup> La Commission pour l'égalité dans l'emploi et au lieu de travail traite la discrimination fondée sur le sexe.<sup>60</sup> La Commission pour la liberté religieuse, établie par la Loi sur la liberté religieuse de 2001 et réglée par le Décret-loi 308/2003, est un organisme indépendant de nature principalement consultative.<sup>61</sup>

**Slovaquie:** Le Centre national des droits de l'homme<sup>62</sup> a pour rôle la supervision du respect de la nouvelle loi d'anti-discrimination qui garantit l'égalité de traitement de tous quelle que soit la race, la couleur, le sexe, la religion, l'âge, l'origine nationale ou ethnique, l'état de santé ou l'orientation sexuelle.

**Slovénie:** La Loi sur l'exécution du principe d'égalité de traitement de 2004 prévoit l'établissement d'un conseil gouvernemental pour l'exécution du principe d'égalité de traitement et un Défenseur du principe d'égalité qui offrira des avis non contraignants sur l'existence de discrimination dans des cas individuels et qui opérera dans le cadre du Bureau pour l'égalité des chances qui actuellement ne traite que de discrimination fondée sur le sexe.<sup>63</sup>

**Espagne:** La Loi de transposition des directives d'anti-discrimination CE de décembre 2003 a établi le Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur l'origine raciale ou ethnique. Celui-ci est attaché au Ministère du Travail et des Affaires sociales. Son fonctionnement et ses compétences devraient prochainement être réglementés par un Décret royal. D'après la loi, le Défenseur du Public (l'Ombudsman),<sup>64</sup> qui traite aussi de cas de discrimination peut établir une collaboration avec le Conseil. En outre, un Observatoire du racisme et de la xénophobie a récemment été mis sur pied au sein du département immigration du Ministère du Travail et des Affaires sociales. L'Institut de la femme<sup>65</sup> fournit informations et conseils sur la discrimination sexuelle.

<sup>52</sup> Állampolgári Jogok Biztosa és Általános Helyettese, Nemzeti és Etnika Kisebbségi Jogok Biztosa, <http://www.obh.hu>

<sup>53</sup> Ministero per le pari opportunità, [www.pariopportunita.gov.it](http://www.pariopportunita.gov.it)

<sup>54</sup> Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba, [www.lygybe.lrs.lt](http://www.lygybe.lrs.lt)

<sup>55</sup> Commissie Gelijke Behandeling, [www.evb.nl](http://www.evb.nl)

<sup>56</sup> Landelijke Vereniging van Anti-Discriminatie Bureau's, [www.lvad.nl](http://www.lvad.nl)

<sup>57</sup> Sekretariat Pełnomocnika Rządu do Spraw Równego Statusu Kobiet i Mezczyzn

<sup>58</sup> Comissão para a Igualdade e Contra a Discriminação Racial

<sup>59</sup> Alto-Comissário para a Imigração e Minorias Étnicas [www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt)

<sup>60</sup> Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego, [www.cite.gov.pt](http://www.cite.gov.pt)

<sup>61</sup> Comissão da Liberdade Religiosa

<sup>62</sup> Slovenské národného strediska pre ľudské práva, [www.snsfp.sk](http://www.snsfp.sk)

<sup>63</sup> Urad za enake možnosti, [www.uem-rs.si](http://www.uem-rs.si)

<sup>64</sup> Defensor del Pueblo <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp>

<sup>65</sup> Instituto de la Mujer <http://www.mtas.es/mujer/principal.htm>

**Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord:** Le cadre institutionnel des organismes d'égalité est composé de trois commissions avec un mandat pour la Grande-Bretagne - la Commission d'égalité raciale (établie en 1976), la Commission pour l'égalité des chances (pour le sexe, établie en 1975) et la Commission pour les droits des handicapés (établie en 1999)<sup>66</sup>- et la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord (CEIN).<sup>67</sup> Cette dernière est le résultat d'un processus d'intégration en 1999 d'organismes spécialisés existants à ce moment-là en Irlande du Nord : la Commission d'égalité raciale pour l'Irlande du Nord, la Commission d'égalité des chances pour l'Irlande du Nord, la Commission pour l'emploi équitable et le Conseil pour les handicapés d'Irlande du Nord. Le seul changement introduit au R-U depuis 2000 a été fait au CEIN: l'orientation sexuelle a été ajoutée à la race, la conviction religieuse ou l'opinion politique, le sexe, l'état civil et le handicap lorsqu'en 2003 la réglementation (Irlande du Nord) sur l'égalité dans l'emploi (orientation sexuelle) (Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations (Northern Ireland)) est entrée en vigueur. Le gouvernement britannique a l'intention, cependant, de replacer en 2006 les trois Commissions G-B existantes dans une seule Commission pour l'égalité et les droits de l'homme et de lui donner aussi le mandat de traiter les nouveaux motifs que sont la religion et les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge.<sup>68</sup>

Six pays n'ont pas encore transposé les directives d'anti-discrimination CE mais devraient soit introduire de nouveaux organismes de promotion de l'égalité de traitement soit donner ce mandat à une institution existante: en **République Tchèque** une nouvelle loi d'anti-discrimination établira un nouvel organisme unique qui aura un mandat en matière de discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, l'orientation sexuelle, l'âge, le handicap, la religion et les convictions, ou étendra le mandat du Défenseur public des droits (Ombudsman tchèque) aux questions de discrimination. Il n'est pas encore clair comment **l'Allemagne** va transposer l'exigence d'un organisme spécialisé. En **Grèce** il a été proposé que l'Ombudsman reçoive le mandat d'exécuter l'article 13 de la directive d'égalité raciale, les motifs contenus dans la directive cadre ainsi que les plaintes en matière de sexe, et qu'un organisme de supervision du travail (au sein du Ministère du travail) soit responsable pour la discrimination ethnique sur le marché de l'emploi et un Comité pour l'égalité de traitement (au sein du Ministère de la justice) soit responsable pour les cas de discrimination qui ont lieu dans la sphère privée (en dehors du marché du travail). En **Lettonie**, on s'attend à ce que le Bureau national des droits de l'homme soit l'organisme spécialisé désigné sur base du projet de loi anti-discrimination visant à transposer les directives de l'article 13. Au **Luxembourg**, (où il y a déjà une Commission permanente spéciale contre la discrimination ethnique compétente pour recevoir les pétitions des victimes une fois que tout autre remède local a été épuisé) une proposition de loi sur l'organisme spécialisé est attendue. A **Malte**, le mandat de la Commission nationale pour la promotion de l'égalité des hommes et des femmes pourrait être élargi afin de couvrir la race et l'appartenance ethnique. Le mandat de la Commission nationale malte pour les personnes handicapées inclut les cas de discrimination fondée sur le handicap.

Il faut se féliciter des développements en matière d'organismes nationaux chargés de l'égalité. Il convient de souligner que tous les pays où il y a eu des modifications ne le doivent pas exclusivement aux directives CE d'anti-discrimination, certains auraient introduit des modifications de toute façon. Depuis plusieurs années, le travail de l'ECRI, qui émet des recommandations et suit la situation des pays membres du Conseil de l'Europe par le biais des rapports nationaux, a été d'une grande importance pour persuader les états de changer leur manière de faire. Il y a cependant des états où il est clair que les changements législatifs et la protection institutionnelle sont le résultat de l'obligation de conformité avec les directives CE. Les pays qui ont introduit des organismes pour la race et l'ethnicité mais pas pour les motifs protégés par la directive-cadre peuvent être considérés comme en faisant partie. Le fait de refléter dans la loi nationale l'approche à deux vitesses des directives CE en n'accordant pas aux victimes de discrimination fondée sur la religion/convictions, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle une assistance indépendante constitue le maintien décevant d'une hiérarchie entre les motifs de discrimination. Ces distinctions envoient un mauvais message aux victimes de discrimination et à la société dans son ensemble.

*Observation 2: Les pays avec des organismes /Ombudsmen qui ont une mission spécifique en matière d'égalité sont plus nombreux que ceux qui ont confié la tâche de promotion d'égalité de traitement à une agence avec une mission plus large.* Comme souligné dans l'introduction, conformément aux directives, la promotion de l'égalité de traitement peut être confiée à des organes chargés à l'échelon national de défendre les droits de l'homme ou de protéger le

<sup>66</sup> CER : [www.cre.gov.uk](http://www.cre.gov.uk), CEC: [www.eoc.org.uk](http://www.eoc.org.uk), CDH : [www.drc.gov.uk](http://www.drc.gov.uk)

<sup>67</sup> Equality Commission for Northern Ireland [www.equalityni.org](http://www.equalityni.org)

<sup>68</sup> Un Livre blanc 'Équité pour tous: une nouvelle Commission pour l'égalité et les droits de l'homme' (Fairness for all: a new Commission for Equality and Human Rights) avec les plans du gouvernement a été publié en mai 2004. [http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/project/cebr\\_white\\_paper.pdf](http://www.womenandequalityunit.gov.uk/equality/project/cebr_white_paper.pdf), dernier accès le 20 juillet 2004.

droit des personnes. Cette option n'a cependant pas été suivie par la majorité des pays européens. L'Autriche, la Bulgarie, la Belgique, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, Malte, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, la Slovénie, l'Espagne, la Suède et le R-U ont tous actuellement ou auront bientôt des organismes spécialisés chargés de l'égalité et/ou de la discrimination, des ombudsmen ou des bureaux. Une autre question est le lien que ces organismes ou bureaux ont avec les ministères, ce qui varie selon les pays ; cette question ne sera pas abordée ici.

Chypre, le Danemark, l'Estonie, la Finlande, et la Slovaquie ont confié la tâche de promotion de l'égalité de traitement à une agence ayant une mission plus large. La Finlande a à la fois un organisme spécialisé dans l'anti-discrimination, le bureau d'anti-discrimination, et des institutions avec des missions plus larges chargées de superviser la loi sur l'égalité de traitement (L'Ombudsman pour les minorités et l'Autorité pour la santé et la sécurité).

*Observation 3 : Il y a plus d'exemples d'organismes spécialisés couvrant une série de motifs de discrimination que d'organismes ne traitant que la race l'ethnicité et/ou le sexe (allant au-delà de ce qu'exige la législation CE).*

La tendance des états européens semble être d'avoir des organismes ou instituts qui peuvent soutenir les victimes de discrimination quels que soient les motifs de discrimination. Ces états vont clairement au-delà de la législation européenne et reconnaissent le besoin d'un soutien institutionnel pour toutes les victimes de discrimination et l'urgence de promouvoir l'égalité pour tous comme un objectif global.

#### *Les organismes à motifs multiples*

Plusieurs pays ont étendu le mandat d'organismes spécialisés existants ou d'autres institutions - couvrant des motifs allant au-delà la race, l'ethnicité et le sexe - pour coïncider avec la transposition des directives d'anti-discrimination. Cela indique généralement qu'ils perçoivent comme une nécessité qu'il y ait un organisme d'application pour tous les nouveaux motifs de discrimination introduits dans leur législation nationale suite aux directives CE. L'Ombudsman chypriote, l'Autorité pour la santé et la sécurité finlandaise, l'Ombudsman pour l'égalité des chances lituanien, le Secrétariat du gouvernement plénipotentiaire pour l'égalité de statut entre les hommes et les femmes polonais et le Centre national des droits de l'homme slovaque ont tous des rôles renforcés dans la lutte contre la discrimination et la promotion de l'égalité. Le Chancelier de la justice estonien a aussi reçu un mandat élargi en ce qui concerne la discrimination, ceci en dépit de l'absence de législation qui transpose les directives. La Commission d'égalité de traitement néerlandaise, alors qu'elle est déjà chargée de multiples motifs, a maintenant aussi le mandat de traiter l'âge et le handicap puisque ces motifs sont l'objet des nouvelles lois d'anti-discrimination. De manière semblable, la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord, déjà chargée de multiples motifs de discrimination s'occupe maintenant de la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle depuis l'introduction de la nouvelle législation en cette matière. Le Centre belge pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme a une foule de nouveaux motifs conformément à la législation de 2003 qui couvre expressément 17 motifs.

L'Autorité pour l'égalité irlandaise et le Conseil national roumain de lutte contre la discrimination ont été des organismes à motifs multiples depuis leur début. Les nouveaux organismes couvrant tous les motifs de discrimination légalement interdits qui ont été institués par une loi (bien qu'ils ne soient pas encore opérationnels) depuis l'adoption des directives CE sont la Commission bulgare de protection contre la discrimination, l'Autorité hongroise et le Conseil gouvernemental slovène pour l'exécution du principe d'égalité de traitement et le Défenseur pour le principe d'égalité qui opérera au sein du Bureau de l'égalité des chances existant. La Haute Autorité française de lutte contre la discrimination, qui devrait être instituée par loi dans les prochains mois, s'inscrit aussi dans cette catégorie.

La situation en Autriche est unique, en ce que l'Ombud pour l'égalité dans l'emploi existant (hommes et femmes) a reçu le rôle de coordonner les deux autres Ombuds: l'Ombud pour l'égalité dans l'emploi en ce qui concerne l'appartenance ethnique, la religion ou les convictions, l'âge et l'orientation sexuelle et l'Ombud pour l'égalité en ce qui concerne l'appartenance ethnique dans d'autres domaines.

*Organismes se limitant à la race / l'origine ethnique*

Les organismes avec un mandat uniquement pour la discrimination fondée sur la race/l'origine ethnique sont minoritaires. Ceux-ci sont : la Commission britannique pour l'égalité raciale, le Comité danois de plaintes relatives à l'égalité de traitement au sein de l'Institut danois des droits de l'homme, le Bureau national italien contre la discrimination raciale, le Bureau finlandais contre la discrimination et l'Ombudsman pour les minorités, le Centre norvégien contre la discrimination ethnique, la Commission portugaise pour l'égalité et contre la discrimination, le Conseil espagnol pour la promotion de l'égalité de traitement de toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique et l'Ombudsman suédois contre la discrimination ethnique.

#### *Organismes / Instituts se limitant au sexe*

Les organismes qui ont uniquement un mandat en matière de sexe sont l'Institut belge pour l'égalité des hommes et des femmes, la Commission britannique pour l'égalité des chances, le Bureau danois pour l'égalité de statut, les ombudsmen allemands pour les femmes, le secrétariat grec d'égalité des sexes, l'Ombudsman pour l'égalité finlandais, la Commission italienne pour l'égalité des chances entre hommes et femmes, la Commission nationale malte pour la promotion de l'égalité des hommes et des femmes, l'Ombud norvégien pour l'égalité sexuelle et le Centre pour l'égalité sexuelle, la Commission portugaise pour l'égalité dans l'emploi et au lieu de travail, l'Institut de la femme espagnol et l'Ombudsman suédois pour l'égalité des chances.

Enfin, il y a quatre exemples d'organismes ayant un mandat en matière de *handicap seulement*: l'Ombudsman suédois pour les handicapés, la Commission britannique pour les droits des handicapés, et le Commissaire allemand pour les personnes handicapées et la Commission Nationale malte pour les personnes handicapées. Il n'y a qu'un seul organisme ayant le mandat exclusif de *l'orientation sexuelle*: l'Ombudsman suédois contre la discrimination fondée sur l'orientation sexuelle.

Il est important de souligner ici une tendance identifiée parmi les pays ayant de longue date des organismes spécialisés dans un seul motif vers l'établissement d'un nouvel organisme intégré unique. L'Irlande du Nord l'a fait en 1999 (comme l'explique Evelyn Collins dans la présente publication), la Grande-Bretagne et la Norvège<sup>69</sup> se sont engagées à le faire et la Suède étudie la question.

#### *Observation 4: Plusieurs organismes à motifs multiples sont confrontés au défi de mettre en œuvre différents niveaux de protection conformément aux différents motifs de discrimination.*

Plusieurs pays ont différents outils législatifs au lieu d'une législation sur l'égalité unique, qui devront être appliqués par l'organisme spécialisé. Souvent cela est accompagné par des distinctions dans le champ d'application et le niveau de protection offert à chaque motif. C'est le cas par exemple, de la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord et la Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise. Cela pourrait être aussi le cas lorsque les directives CE d'anti-discrimination et d'égalité entre les sexes seront transposées ou reflétées dans les lois nationales correspondantes, par ex. à Chypre, où l'organisme d'égalité sera en charge des affaires de discrimination fondée sur la religion/conviction, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle ou le sexe uniquement dans le domaine de l'emploi et du travail alors que pour la discrimination fondée sur la race ou de l'origine ethnique, la loi et par conséquent les compétences iront plus loin. Cela conduit à un scénario d'application particulier et à une forte probabilité de confusion et de mécontentement entre les victimes.

Tout aussi particulière est la situation où un organisme spécialisé dans un seul motif comme la race et l'ethnicité (ou le sexe) doit veiller à l'application de quelques parties seulement de la législation d'égalité de traitement à motifs multiples (par ex. une loi sur l'égalité de traitement générale) s'appliquant à leur motif. C'est le cas du Bureau finlandais contre la discrimination et de l'Ombudsman pour les minorités et de l'Ombud autrichien qui sont chacun responsable d'une partie de la législation. Les nouvelles lois finlandaises et autrichiennes reflètent la portée des directives CE.

Les organismes spécialisés en Belgique, Irlande et Roumanie et bientôt en Bulgarie et en Hongrie, se trouvent dans la situation moins complexe de travailler sur une série de motifs de discrimination qui sont tous traités de manière similaire ou égale par la législation de base d'égalité à motifs multiples (même s'ils doivent aussi appliquer une législation additionnelle pertinente). Dans ces pays, la législation tend à ne pas opérer de distinction entre les

<sup>69</sup>Il est prévu qu'un nouvel Ombud pour l'égalité et contre la discrimination soit établi en 2006 pour la protection des droits des minorités ethniques et religieuses et pour l'égalité des sexes, en remplacement des organismes existants.

motifs en termes de niveau de protection et de compétences de l'organisme, ce qui facilite le travail de l'organisme chargé de l'égalité.

Le fait d'avoir une législation qui couvre de la même manière tous les motifs de discrimination est également plus équitable et plus transparent pour les victimes. La Commission d'égalité de traitement néerlandaise met en œuvre de manière similaire la loi sur l'égalité de traitement bien que la discrimination sur les motifs de l'âge, du handicap, des maladies chroniques, des heures de travail et de la nature des relations de travail font l'objet d'une législation séparée. Le gouvernement néerlandais se penche actuellement sur la rédaction d'un projet de une 'Loi intégrante' compréhensive, qui viserait à remplacer toutes les lois contre la discrimination existantes.

En Suède, où une enquête parlementaire est en train de considérer la question de la fusion de la législation d'égalité, dans le cas où une législation intégrée est introduite un organisme intégré sera établi en même temps. Il existe déjà une loi de 2003 interdisant la discrimination fondée sur l'appartenance ethnique, l'âge, le handicap, la religion ou les convictions et l'orientation sexuelle. Cela est clairement la façon logique de traiter la situation. La même approche sera suivie en Norvège qui est dans le processus d'élaboration d'une nouvelle législation et d'harmonisation de la législation existante. En Grande-Bretagne par contre, il n'y a aucune indication qu'il y aura une intégration de la législation sur l'égalité visant à une fusion des trois commissions d'égalité en une Commission pour l'égalité et les droits de l'homme. Ceci implique le considérable défi de mettre en œuvre différents outils législatifs et des différences importantes dans la protection des différents motifs et peut être même dans les compétences de la Commission par rapport à ces motifs.

### 3. MOTIVATION DERRIERE LES STRUCTURES CHOISIES

Comme cela a été remarqué plus haut, il y a une tendance dans les pays européens à choisir le modèle d'un vaste organisme unique plutôt que celui d'un groupe d'organismes couvrant un seul motif. Ce choix est effectué pour plusieurs raisons. Les avantages et les défis des organismes à motifs multiples sont les suivants:

#### Avantages stratégiques:

- Le soutien aux victimes de discrimination est plus cohérent quel que soit le motif de discrimination.
- Le travail des praticiens est plus cohérent et plus intégré. Il est plus facile de transférer connaissance et expérience parmi les motifs. En comparaison, les tâches éventuellement plus difficiles pour les différents organismes couvrant un seul motif dans un pays donné pour assurer qu'ils travaillent de manière complémentaire pour atteindre la cohérence des politiques, de l'interprétation juridique, et éviter les conflits parmi les organismes qui travaillent tous en défense de leur propre motif.
- La reconnaissance de l'identité multiple des victimes, il est plus facile de traiter les cas de discrimination multiple.
- Il est plus facile pour les victimes d'approcher un organisme unique: cas dans lesquels la victime est consciente qu'elle a été discriminée mais qui est incapable d'identifier le(s) motif(s) de discrimination plus facile(s) à traiter.
- Un partenariat plus efficace pour les entreprises/employeurs/autorités publiques car il agit en tant que source d'information et de conseil unique et cohérente.
- Un impact plus décisif sur les décideurs dans la mesure où l'organisme est une organisation plus grande représentant les intérêts de plus de personnes.
- Un message plus fort envoyé au public en matière de lutte contre toutes les formes de discrimination et en faveur de l'égalité.
- Le soutien public pourra être plus important dans la mesure où chacun/e peut s'identifier avec au moins un des motifs de discrimination. En comparaison, les organismes à un seul motif peuvent avoir plus de difficultés à se faire entendre, particulièrement lorsque l'opinion publique n'est pas très favorable à la cause et dans le contexte d'une compétition croissante pour attirer l'attention du public sur les nouveaux motifs de discrimination.
- Une utilisation plus efficace des ressources, par ex. personnel, frais de bureau.

Il est utile de mentionner le Livre blanc britannique publié récemment 'Équité pour tous: une nouvelle

Commission pour l'égalité et les droits de l'homme' (CEDH) qui souligne les avantages d'avoir un organisme en Grande-Bretagne qui couvre tous les motifs au lieu d'avoir plusieurs organismes ne couvrant qu'un seul motif. Trois options y sont décrites:<sup>70</sup> maintenir le statu quo, établir de nouvelles commissions pour chacun des nouveaux motifs de discrimination et les droits de l'homme ou établir une commission unique pour l'égalité et les droits de l'homme. Selon le rapport, l'option 1 laisserait les nouveaux motifs de discrimination que sont l'orientation sexuelle, l'âge, la religion et les convictions sans soutien institutionnel, et sans un organisme qui sensibiliserait et fournirait des possibilités alternatives de résolution des conflits n'y aurait pas de réduction sensible du nombre de cas de violation de la loi. L'option 2 ne recueillerait pas les bénéfices des 'économies d'échelle et des synergies dérivées d'une organisation unique, y compris la promotion de bonnes pratiques sur l'égalité et la diversité auprès des employeurs et des fournisseurs de services'. On estime qu'un organisme unique coûte de 15-25% de moins que six commissions séparées.<sup>71</sup> L'option 3, d'autre part faciliterait la promotion intégrée de l'égalité et des droits de l'homme et la lutte contre la discrimination. Les bénéfices d'une Commission unique pour l'égalité et les droits de l'homme identifiés par le Livre blanc comprennent une augmentation du niveau de revenus et d'emploi des motifs concernés estimé à 51-91 millions de Livres. Ceci résulterait d'une information et d'une orientation concernant les droits plus importantes et du fait que les personnes seraient mieux équipées pour faire respecter ces droits. La lutte contre la discrimination et l'inégalité d'une manière qui serait plus stratégique, ainsi que la promotion d'une vision de la société basée sur l'égalité des chances et le respect de la dignité de chaque personne contribuerait également à plus de cohésion sociale de tous les groupes au sein de la société. Bien que particulier à l'expérience et à l'environnement de Grande-Bretagne, ceci est bien sûr pertinent pour beaucoup d'autres pays.

#### Défis:

- Jongler pour surveiller la mise en œuvre de la législation des différents motifs de discrimination et pour soutenir les victimes de toutes ces formes de discrimination ainsi que de discrimination multiple.
- Dans le cas de fusion d'organismes existants, le risque existe qu'il n'y ait pas l'augmentation de budget et de personnel correspondante qui permettrait le même niveau d'attention pour chaque motif ; il se peut qu'il y ait une insatisfaction généralisée parmi les communautés discriminées et le personnel face à la diminution des ressources exclusivement allouées aux motifs traités précédemment; le personnel pourrait être démoralisé face à une charge de travail plus lourde ou au sentiment d'incapacité d'avoir un impact sur les problèmes.
- Il y a un plus grand nombre de communautés/groupes discriminés avec lesquels travailler.
- Il faut trouver un équilibre entre la mise en œuvre horizontale du principe d'égalité et un traitement adéquat des particularités des différents motifs.
- Il faut éviter les cas de motifs de discrimination qui s'opposent les uns aux autres, par ex. âge v. sexe (par ex. des hommes plus âgés protégés dans leur emploi aux dépens des femmes qui percent), orientation sexuelle v. religion (par ex. le droit des entités religieuses de restreindre les possibilités d'emploi des homosexuels au sein des institutions religieuses à cause d'un conflit perçu avec l'éthique religieuse), ethnicité v. sexe (par ex. la subordination traditionnelle des femmes dans certaines religions).
- Danger qu'un ou deux motifs reçoivent plus d'attention et/ou de budget, autrement dit, une hiérarchie d'intérêts. Le degré de succès avec lequel cela peut-être évité dépendra de la force de la 'base' de ceux ayant un intérêt dans un motif particulier, du personnel des organismes spécialisés et des communautés elles-mêmes. Dans un pays comme le R-U, d'importants groupes d'intérêt ont été construits depuis un certain nombre d'années, par conséquent ces groupes/communautés qui soutiennent l'action d'un motif particulier ne devraient pas rencontrer de difficulté à continuer de se faire entendre dans une commission pour l'égalité unique. Cependant, dans d'autres pays où les groupements autour de certains motifs sont plus faibles, il pourrait exister une concentration de facto autour de motifs plus traditionnels.
- La structure de la législation pourrait perpétuer une hiérarchie d'intérêts, alors qu'une seule législation complète et unifiée qui accorde le même niveau de protection à tous les motifs et utilise les mêmes termes pourrait augmenter l'efficacité d'un organisme chargé d'égalité.<sup>72</sup>
- En terme de structures internes, équilibrer tant l'expertise sur la discrimination générale que celle sur les motifs particuliers avec une 'bonne direction, une hiérarchie claire et une coopération effective'.<sup>73</sup>

<sup>70</sup> Annexe B Evaluation réglementaire partielle de l'impact de la CEDH, p 106-116

<sup>71</sup> Annexe B, paragraphe 19

<sup>72</sup> Cf. Colm O'Cinneide, *Un organisme d'égalité unique : Leçons de l'étranger*, 2002, p.10 (Rapport commandité par la CER, la CDH et la CEC en tant que rapport indépendant dans le contexte du changement vers un organisme unique en Grande-Bretagne).

<sup>73</sup> *Ibid.*, p.30-37

## 4. CONCLUSIONS

Le récent Livre vert de la Commission 'Egalité et non-discrimination dans l'Union européenne élargie' accueille favorablement la tendance parmi certains Etats membres 'à créer des organismes chargés de promouvoir l'égalité, de manière conjointe ou séparée, en luttant contre toutes les formes de discrimination prévues à l'article 13' dans la mesure où 'cela démontre que certains Etats membres ont l'intention de ne pas se limiter aux exigences minimales de la législation communautaire' et ajoute que 'Les organismes chargés de l'égalité seront certainement des partenaires essentiels dans le contexte du perfectionnement futur de la politique anti-discriminatoire de l'Union européenne'.<sup>74</sup>

Malgré les progrès soulignés dans cet exposé, tous les pays ne vont pas au-delà de la législation communautaire et nous plaçons ici pour une avancée vers des organismes d'égalité pour tous les motifs de discrimination, qu'ils couvrent de multiples motifs ou un seul motif de discrimination. En outre, il reste encore beaucoup à faire en terme de mandat et de compétences pour mieux permettre aux organismes spécialisés de promouvoir efficacement l'égalité de traitement. Plusieurs états membres ont limité le mandat de leur(s) organisme(s) spécialisé(s) à ce qui est exigé dans la directive d'égalité raciale et dans la deuxième directive d'égalité de traitement (sexe) et certains ne remplissent toujours pas pleinement ces exigences. Dans leur recherche de fonctions effectives, les organismes nationaux devraient se pencher sur les principes établis dans la Recommandation de politique générale n°2 de l'ECRI qui fournit de précieuses suggestions sur le mandat de l'organisme spécialisé qui vont bien au-delà de ce qui est prescrit par l'Union européenne. Il est absolument crucial qu'un mandat ambitieux aille de pair avec des ressources budgétaires et humaines pour une correcte exécution des missions. Tant les organismes d'égalité à motifs multiples que les organismes ne couvrant qu'un seul motif sont confrontés à une charge de travail et à un volume de plaintes pour discrimination en rapide croissance, ce qui exige des ressources adéquates couplées à des stratégies d'application réfléchies.<sup>75</sup>

Les différences de protection juridique entre les différents motifs de discrimination devraient être éliminées à l'échelon national et européen. Un objectif central de la coopération entre les organismes spécialisés est d'assurer une application uniforme des normes d'anti-discrimination CE et le nivellement vers le haut de la protection de tous les motifs au niveau national. Au niveau européen, une avancée considérable peut-être effectuée par le biais de la consultation de la Commission européenne lancée au moyen du Livre vert qui recherche les opinions concernant les possibilités de 'renforcer l'approche intégrée en matière de lutte contre les discriminations fondées sur les divers motifs mentionnés à l'article 13 du traité CE, y compris le sexe'.<sup>76</sup> S'il y a un vaste soutien en faveur d'une approche intégrée, nous pourrions également voir un changement au sein des institutions européennes, qui actuellement traitent ces questions de manière assez séparée.

<sup>74</sup> 28.05.2004, COM (2004) 379 final, paragraphe 3.5. Le but du Livre vert est de soulever un vaste nombre de questions liées au futur de la politique d'égalité et de non-discrimination dans une Union européenne élargie. Il lance une consultation visant les parties prenantes pertinentes et le public qui doivent remplir pour le 31 août 2004 le questionnaire en annexe.

<sup>75</sup> Voir le sixième rapport d'experts dans la présente série, Dublin, 3-4 mars 2004.

<sup>76</sup> Livre vert, paragraphe 3.6.



## COMMENTAIRES ET DISCUSSION

### Points soulevés par les participants lors des séances plénières:

Certaines personnes craignent qu'un organisme spécialisé travaillant sur tous les motifs de discrimination ne puisse se concentrer suffisamment sur aucun des motifs et qu'une hiérarchie se crée, spécialement en cas de fusion d'organismes couvrant un seul motif. Il devrait exister une attention adéquate pour les motifs individuels de discrimination afin d'assurer que les problèmes particuliers de chaque motif sont traités de manière appropriée mais il doit exister aussi un enrichissement réciproque et un échange de bonnes pratiques entre les motifs.

Si les membres du personnel des organismes chargés d'égalité sont habitués à travailler avec un niveau élevé de protection juridique accordée à un motif, cela pourrait filtrer à travers les autres motifs. Il pourrait et devrait être inscrit dans le plan institutionnel de l'organisme spécialisé que tous les motifs doivent être traités de manière égale.

Un avantage d'une législation intégrée unique est que certains concepts peuvent être adaptés à différents motifs. En Irlande, par exemple, le tribunal pour l'égalité a appliqué l'interprétation d'aménagement raisonnable normalement utilisée en matière de handicap aux travailleurs migrants.

Dans chaque affaire que l'organisme spécialisé soutient, un effort peut être fait pour que l'affaire soit aussi pertinente que possible pour tous les motifs. La réalité des affaires – et des personnes, qui ont toutes des identités multiples – est telle, qu'un organisme unique traitant de multiples motifs pourrait être avantageux.

Lorsque les organismes spécialisés ont des compétences pour certains motifs qui sont plus amples que pour d'autres, il existe un danger que les ressources limitées soient utilisées pour l'exécution de ces compétences plus vastes, ce qui contribuerait à perpétuer la hiérarchie de motifs.

Il est important que les organismes spécialisés entretiennent de bonnes relations avec les communautés discriminées et avec les parties prenantes en matière d'égalité. Cependant, un organisme dont la compétence principale est d'émettre des décisions sur une affaire peut rencontrer plus de difficulté qu'un organisme dont l'activité centrale est de soutenir les victimes et/ou de promouvoir l'égalité.

Les cours et les tribunaux spécialisés ou d'autres instances qui peuvent traiter les affaires plus rapidement que les cours normales sont une partie très précieuse de l'application de la législation d'égalité.

La clause de non-régression des directives CE (article 6(2) de la directive d'égalité raciale et article 8(2) de la directive-cadre empêchent les états membres d'abaisser le niveau de protection qui existait au niveau national avant les directives, même en transposant les exceptions contenues dans les directives.

Les organismes spécialisés devraient avoir le pouvoir d'examiner la législation et les propositions législatives, ce qui inclurait la compétence d'évaluer les lois de transposition des directives. Les rapports annuels au parlement pourraient être utilisés pour attirer l'attention sur les préoccupations des organismes spécialisés.

Une législation intégrée unique se prête mieux au traitement de la discrimination multiple.

Aux Pays-Bas, il existe une législation spécifique interdisant la discrimination des travailleurs à temps partiel et cela a pour résultat que les femmes qui travaillent à temps partiel ne doivent plus prouver la discrimination sexuelle indirecte lorsqu'elles sont discriminées parce qu'elles travaillent à temps partiel. Cela contourne les difficultés

pouvant être associées à la preuve de la discrimination indirecte. Il a été suggéré que quelque fois il est plus approprié d'avoir des lois spécifiques pour aborder des circonstances sociétales spécifiques plutôt que d'ajuster les lois d'égalité à ces situations. Un autre exemple est le traitement des victimes des 'Troubles' en Irlande du Nord où certains pensent qu'elles devraient être couvertes par la législation d'égalité alors que d'autres pensent que cette question devrait faire l'objet d'une législation spécifique.

Il existe des différences considérables entre les contextes nationaux, légaux et institutionnels dans lesquels les organismes spécialisés travaillent et qui définissent inévitablement leur travail. Il est crucial que les organismes spécialisés comprennent leurs contextes respectifs pour mieux appréhender le travail des organismes dans leur contexte national et être capables de profiter de l'expérience des autres organismes. Il est peu probable qu'il soit possible de prendre le modèle ou les compétences d'organismes spécialisés dans un pays et de le transposer dans un autre pays sans l'adapter soigneusement pour qu'il s'ajuste au contexte national.

Une difficulté significative que les organismes spécialisés peuvent rencontrer est qu'étant donné les compétences larges et variées qu'ils ont, ils ne trouvent pas le personnel spécialisé capable de toutes les assumer, par ex. les juristes ne sont probablement pas compétents pour conduire des études. Par conséquent, il pourrait quelques fois s'avérer utile de faire appel à des experts et des scientifiques extérieurs.

Il a été souligné qu'il y a un danger à octroyer aux organismes spécialisés de nouvelles attributions sans évaluer l'impact des attributions existantes. Le travail des organismes spécialisés devrait être contrôlé pour se rendre compte de ce qui fonctionne et de ce qui ne fonctionne pas, et, si nécessaire, les attributions seront ainsi revues.

Il y a quelques fois des conflits entre les attributions d'un organisme spécialisé, tels que dans ses rôles de décideur, de promoteur de l'égalité de traitement et d'investigateur et l'exercice simultané de ces compétences. Les compétences devraient être clairement catégorisées et lorsque cela s'avère nécessaire sur base de la séparation des pouvoirs, certaines compétences devraient être entreprises extérieurement.

## PROGRAMME

### JEUDI, 17 JUIN 2004

- 11.00 Bienvenue: Evelyn Collins, Chief Executive, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord
- 11.15 La Loi sur l'Irlande du Nord 1998: Le façonnement de l'environnement concernant l'égalité– Professeur Eithne McLaughlin, Queen's University of Belfast
- 11.45 Défis et choix – L'établissement d'une Commission d'égalité unique en Irlande du Nord : Evelyn Collins, Chief Executive, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord
- 12.15 Structures et stratégies en Europe – Un aperçu des changements dans les organismes spécialisés européens à la suite des nouveaux motifs introduits par l'article 13 du Traité CE – Jan Niessen, Directeur, Migration Policy Group
- 14.00 Discussion en plénière portant sur les présentations de la matinée
- 14.45 Ateliers:  
- Redéfinition de l'action positive à la lumière des Directives (Beverley Jones, avocate, IN, et Ingrid Nikolay-Leitner, Ombud, Autriche)  
- Les nouveaux motifs de discrimination; les approches de mise en œuvre (Professeur Barry Fitzpatrick, CEIN)  
- Dialogue avec la société civile : Parties prenantes et conseils consultatifs (Irene Kingston, CEIN ; Maggie Beirne, Comité sur l'Administration de justice)
- 16.15-17.00 Séance plénière

### VENDREDI, 18 JUIN 2004

- 9.15 Egalité et non-discrimination dans une EU élargie – Aperçu du Livre vert, Tony Lockett, DG emploi et affaires sociales de la Commission européenne
- 09.45 Une loi unique sur l'égalité en IN – Mettre en pratique la vision (Représentant du Cabinet du Premier Ministre et du Vice Premier Ministre et Professeur Barry Fitzpatrick, Conseiller juridique de la CEIN)
- 10.45 Discussion en plénière portant sur les présentations de la matinée
- 11.45 Ateliers:  
(Le thème central de tous les ateliers sera le renforcement de la coopération entre les organismes spécialisés européens, en réunissant les opinions des participants de l'atelier sur la manière dont cela pourrait être fait dans le domaine faisant l'objet de l'atelier en vue d'alimenter la phase future du projet )
- Concepts et définitions communs (Anna Theodóra Gunnarsdóttir, Ombudsman suédois contre la discrimination ethnique)
  - Obligations de l'employeur et du fournisseur de services (Animateurs de la CEIN en ce qui concerne l'expérience de l'OEEET et la S75)
  - Examen des compétences des organismes spécialisés ; renforcement de la législation (Janet Cormack, MPG)
- 12.45 Discussion en plénière portant sur les ateliers de la matinée et sur les domaines/thèmes sur lesquels portera le renforcement de la future collaboration entre organismes spécialisés européens – phase deux du projet transnational
- 14.15 Clôture de la réunion d'experts de Belfast

## PARTICIPANTS

### **Autriche :**

Christine Baur, Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi  
Sandra Konstatzky, Ombud pour l'égalité des chances dans l'emploi  
Ingrid Nikolay-Leitner, 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:**

Christoffer Ulrik Badse, Institut Danois pour les droits de l'homme

### **France:**

Sophie Latraverse, Groupe d'Etude et de Lutte contre les Discriminations (GELD)

### **Irlande:**

Eilis Barry, Autorité pour l'égalité  
Anna Visser, Comité consultatif national sur le racisme et l'interculturalisme

### **Pays-Bas:**

Edith Brons, Commission pour l'égalité de traitement  
Marcel Zwamborn, Commission pour l'égalité de traitement

### **Roumanie:**

Adrian Vasile Camarasan, Conseil National pour la Lutte contre la Discrimination

### **Suède:**

Ulrika Dietersson, Ombudsman contre la discrimination ethnique  
Anna Theodora Gunnarsdottir, Ombudsman contre la discrimination ethnique

**Royaume-Uni:**

Maggie Beirne, Comité sur l'Administration de justice  
Catherine Casserley, Commission pour les droits des handicapés  
Evelyn Collins, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Tim Cunningham, Comité sur l'Administration de justice  
Neil Feris, Cleaver, Fulton and Rankin  
Barry Fitzpatrick, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Jim Glackin, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Tansy Hutchinson, Conseil d'Irlande du Nord pour les minorités ethniques  
Beverley Jones, Jones & Cassidy Solicitors  
Irene Kingston, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
James Knox, Coalition on Sexual Orientation  
Danny Lambe, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Liz Law, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Pauline Leeson, Children in Northern Ireland  
Patricia Maxwell, Université d'Ulster  
Julie McBride, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Jacqui McKee, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Antoinette McKeown, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
Eithne McLaughlin, Queen's Université de Belfast  
Ivan Millen, Cabinet du Premier Ministre et du Vice Premier Ministre  
Katie Radford, Save the Children UK  
Sheila Rogers, Commission pour l'égalité raciale  
Geraldine Scullion, Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord  
David Zilkha, Commission pour l'égalité raciale

**Commission Européenne:**

Anthony Lockett, 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 dernière réunion d'une série de sept réunions d'experts menées dans le cadre de ce projet, accueillie les 17 et 18 juin 2004 à Belfast par la Commission d'égalité pour l'Irlande du Nord. Cette réunion avait pour thème *Réflexions sur l'intégration des différents motifs de discrimination dans les dispositions sur l'égalité - Quel avenir?* Les six 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*, *La lutte contre la discrimination dans les biens et les services* et *L'application stratégique du droit et les Directives d'égalité de traitement de la CE*.

