

**Les organismes de promotion  
de l'égalité et les institutions  
nationales de protection des  
droits de l'homme**

*Collaborer pour mieux agir*

**E** Equinet  
European network  
of equality bodies

**Un Avis Equinet**

# Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de l'homme – Collaborer pour mieux agir

Un avis d'Equinet

Novembre 2011

*Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de l'homme – Collaborer pour mieux agir* est publié par Equinet, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité.

Membres d'Equinet : Agence fédérale de lutte contre les discriminations, **Allemagne** | Barreau pour les affaires d'égalité de traitement, **Autriche** | Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, **Belgique** | Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, **Belgique** | Commission pour la protection contre les discriminations, **Bulgarie** | Bureau du Commissaire en charge de l'administration, **Chypre** | Bureau du Médiateur, **Croatie** | Institut danois des droits de l'homme, **Danemark** | Conseil pour l'égalité de traitement, **Danemark** | Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non discrimination raciale ou ethnique, **Espagne** | Commissaire en charge de l'égalité des genres et de traitement, **Estonie** | Médiateur en charge des minorités, **Finlande** | Médiateur pour l'égalité, **Finlande** | Défenseur des droits, **France** | Ombudsman grec, **Grèce** | Autorité pour l'égalité de traitement, **Hongrie** | Cabinet du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques, **Hongrie** | Autorité en charge de l'égalité, **Irlande** | Bureau national contre la discrimination raciale, **Italie** | Bureau de l'Ombudsman, **Lettonie** | Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances, **Lituanie** | Centre pour l'égalité de traitement, **Luxembourg** | Commission nationale pour la promotion de l'égalité, **Malte** | Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination, **Norvège** | Commission pour l'égalité de traitement, **Pays-Bas** | Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres, **Portugal** | Le Défenseur public des droits – Médiateur, **République tchèque** | Conseil national de lutte contre la discrimination, **Roumanie** | Commission pour l'égalité et les droits de l'homme, **Royaume-Uni – Grande-Bretagne** | Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, **Royaume-Uni – Irlande du Nord** | Commission pour la protection de l'égalité, **Serbie** | Centre national pour les droits de l'homme, **Slovaquie** | Ombudsman pour l'égalité, **Suède**

Secrétariat d'Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Bruxelles | Belgique  
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org  
ISBN 978-92-95067-57-8  
© Equinet 2011  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

La présente publication a été soutenue financièrement dans le cadre du programme de l'UE pour l'emploi et la solidarité sociale PROGRESS (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter : <http://ec.europa.eu/progress>

Cette publication est préparée par le groupe de travail d'Equinet sur l'élaboration des politiques. Les vues exprimées dans la présente publication reflètent les opinions de ses auteurs. Ni Equinet ni la Commission européenne ne seront tenus responsables pour toute utilisation des informations contenues ici. Cette publication ne reflète pas nécessairement l'avis ou la position de la Commission européenne.

## Table des matières

### Introduction

Les objectifs | L'analyse | La démarche préliminaire  
page 6

### Les concepts

L'égalité et les droits de l'homme | La diversité des institutions | Un cadre pour de nouvelles relations | Les objectifs de la coopération | Les avantages de la coopération | Les risques de la coopération  
page 7

### L'expérience

L'enquête | La coopération par le biais des échanges mutuels | La coopération par le biais des actions conjointes | La coopération par le biais de la planification conjointe | La coopération par le biais de l'intégration  
page 10

### Conclusion

Les principes | Les clés du succès | Les perspectives d'actions  
page 13

*Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de  
l'homme  
Collaborer pour mieux agir*

# Introduction

## 1. Les objectifs

Equinet est un réseau européen regroupant des organismes de promotion de l'égalité et compte 33 membres actifs dans le secteur. Equinet mène toute une série d'activités auprès de ses membres (développement des compétences dans les organismes de promotion de l'égalité, renforcement de leurs capacités stratégiques, recensement des enseignements du travail réalisé sur le terrain et diffusion aux responsables politiques) afin qu'ils puissent être pleinement opérationnels.

Chaque année, Equinet publie des *perspectives* dans lesquelles il contribue au développement des politiques, tant à l'échelon national qu'europpéen. La présente *perspective* examinera le rapport entre, d'une part, le travail réalisé dans le domaine de l'égalité et des droits humains et, d'autre part, l'action menée auprès des organisations compétentes dans ces domaines.

Les informations présentées dans ce document sont tirées d'une enquête au cours de laquelle les organismes de promotion de l'égalité membres d'Equinet ont fait part de leur expérience de collaboration avec les institutions nationales des droits de l'homme. Nous tenterons parallèlement d'expliquer le contexte dans lequel cet exercice devra être analysé et compris et d'énoncer des principes et propositions pour que les liens établis entre les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité confèrent davantage de poids à ces organisations.

## 2. L'analyse

Trois directives européennes (2000/43/CE, 2004/113/CE et 2006/54/CE) obligent les États membres à créer ou désigner des instances chargées de la promotion de l'égalité de traitement pour toutes les questions liées au genre, à la race ou à l'origine ethnique. Elles stipulent que ces instances « peuvent faire partie d'agences chargées au niveau national de défendre les droits de l'homme et de protéger les droits individuels ».

Plusieurs organismes d'égalité de traitement ont été rattachés à des institutions nationales des droits de l'homme préalablement implantées. D'autres ont vu leurs compétences élargies aux droits de l'homme. D'autres, enfin, devraient voir leurs compétences étendues ou être prochainement intégrés au sein d'une organisation de défense des droits humains. En ces temps où les décideurs politiques sont très attentifs aux rapprochements qui peuvent exister entre droits humains et égalité et aux contacts qu'entretiennent les institutions responsables de chaque secteur d'activité, il serait judicieux de dresser un bilan des expériences menées conjointement par les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité et d'en informer les instances compétentes.

La majorité des organismes d'égalité de traitement ont pu tirer parti des relations qu'ils avaient tissées avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Certains d'entre eux qui poursuivent un double mandat de défense des droits humains et d'égalité de traitement affichent d'ailleurs un bilan assez remarquable. Cependant, certaines instances de promotion de l'égalité voient dans ces invitations à intégrer des institutions nationales des droits humains une menace pour leur indépendance et leur efficacité. D'autres déplorent les difficultés à poursuivre correctement leur mission au sein d'une structure à double mandat.

Il est primordial que les échanges entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains évoluent de telle sorte qu'ils viendront renforcer l'action de ces organisations. C'est à cet objectif que compte contribuer cette *perspective*.

### **3. La démarche préliminaire**

Ce document s'inspire largement de la présentation faite par Equinet devant le Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. En effet, cette présentation mettait en avant différents concepts sur lesquels les relations entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme devraient être fondés. Elle constituait également une tentative d'ouvrir un dialogue avec les institutions nationales des droits de l'homme sur ces échanges et en particulier de susciter des réactions qui seraient utilisées dans la confection de cette publication.

Pour préparer ce document, nous nous sommes également appuyés sur les débats tenus lors d'une réunion du groupe de travail « élaboration des politiques » d'Equinet. Les intervenants y ont abordé les principes et la portée que devrait avoir ce document. Ils ont également contribué à l'élaboration de l'avant-projet de document ainsi qu'à sa structure générale.

Enfin, l'enquête menée auprès des membres d'Equinet aura constitué la principale référence pour la rédaction de ce document et nous aura aidés à cerner l'étendue, la nature et le type de contacts qu'ils entretiennent avec les organismes de défense des droits de l'homme. Nous nous sommes tout spécialement attachés à mieux comprendre comment les instances investies d'un double mandat parvenaient à concilier défense des droits humains et promotion de l'égalité. Ce sont les résultats de ce travail d'enquête qui nous ont guidés dans la réalisation de ce document.

L'avant-projet de la présente publication a été présenté lors de la réunion de haut niveau d'Equinet, point de rencontre des principaux représentants de toutes les organisations membres, organisée à Bruxelles en novembre 2011. La réunion de haut niveau a également pu compter sur la participation du président du Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme. Le débat qui a eu lieu nous a permis de finaliser l'avant-projet de ce document.

## **Les concepts**

### **1. L'égalité et les droits de l'homme**

L'égalité et la non-discrimination sont des principes fondamentaux des droits humains et le principe essentiel pour assurer l'universalité des droits humains. De ces deux notions dépend la jouissance des droits humains. Tous les instruments internationaux en matière de droits de l'homme stipulent que ces droits doivent être garantis à tout un chacun sans aucune discrimination. La promotion et le respect des droits humains doit tenir compte de la diversité de la population et faire progresser les notions d'inclusion et d'égalité.

Depuis l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme en 1948, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (1950), du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et aux droits économiques, sociaux et culturels (1966), la communauté internationale a voulu adopter d'autres conventions spécifiques relatives à la protection des droits humains de certains groupes (Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale<sup>1</sup>, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes<sup>2</sup>, Convention relative aux droits des personnes handicapées<sup>3</sup>).

Une approche reposant sur les droits humains vis-à-vis des questions liées à l'égalité et la non-discrimination garantira une promotion de l'égalité basée sur les droits et un meilleur respect des droits humains. Cette approche garantira une meilleure prise en compte des besoins que rencontrent les groupes confrontés à des situations d'inégalité. Ce type de démarche tend également à responsabiliser les gouvernements et les organismes publics à l'égard de la sauvegarde de ces droits.

---

<sup>1</sup> Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 2106 du 21 décembre 1965)

<sup>2</sup> Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 34/180 du 18 décembre 1979)

<sup>3</sup> Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans sa résolution 61/106 du 13 décembre 2006)

Une approche reposant sur l'égalité vis-à-vis des droits humains garantira la pleine jouissance des droits humains pour chacun, quel que soit le groupe social auquel l'individu appartient. Elle garantira également que chaque initiative de protection, promotion et respect des droits humains intégrera la diversité des titulaires de ces droits. Ce type de démarche tend également à faire progresser les droits humains et à jeter les bases d'une société plus égale.

L'égalité n'est donc pas uniquement un principe fondamental des droits humains mais aussi un point de repère dans l'évaluation d'autres droits humains. Bien que le droit au logement, par exemple, soit un droit universel, il sera dans certains cas subordonné aux conditions économiques et sociales du pays concerné. Cependant, le droit à l'égalité et à la non-discrimination doit prévaloir dans chaque pays.

## **2. La diversité des institutions**

Les organismes de promotion de l'égalité sont très variés. Les spécificités de chacun d'eux déterminent et participent des liens qu'ils peuvent tisser avec les institutions nationales de protection des droits de l'homme. Les fonctions, mandat, structure, base juridique, durée de vie et dimensions de chaque organisation sont autant d'indices de sa diversité.

La diversité de fonction est ici d'une importance toute particulière. On distingue d'ailleurs deux « modèles » d'organisme de promotion de l'égalité. D'une part, les organismes de type « tribunal » qui sont davantage spécialisés dans le prononcé d'attendus en matière de discrimination. D'autre part, les organismes de promotion, au sens propre du terme, qui fondent principalement leurs activités sur la mise à disposition de conseils juridiques et d'une aide aux victimes d'actes discriminatoires et appuient les bonnes pratiques proposées par les employeurs et les prestataires de services.

Les institutions nationales de protection des droits de l'homme sont également très variées sur le plan de leur structure, fonction, mandat et base juridique. Leur diversité devra être prise en compte lorsqu'on examinera les relations qu'ont nouées les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme.

## **3. Un cadre pour de nouvelles relations**

Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme établissent entre eux un cadre de coopération à l'aune duquel on pourra juger du type de relations qu'ils entretiennent. Voici les quatre principaux types de coopération :

1. Les échanges mutuels : au cours de cette phase, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions des droits de l'homme prennent connaissance de leur travail, leur méthode et leur analyse respectifs.
2. L'action conjointe : les organismes de promotion de l'égalité et les institutions des droits de l'homme ne se limitent plus à échanger des connaissances et informations mais prennent part à des initiatives communes.
3. La planification conjointe : dans un souci d'efficacité et de rationalisation des tâches, de synergie et d'apprentissage du travail en commun, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions des droits de l'homme travaillent ensemble à l'élaboration d'un projet stratégique conjoint.
4. L'intégration : un seul organisme a la double responsabilité de travailler à la protection des droits humains et à la promotion de l'égalité.

Le choix de l'une ou l'autre forme de coopération dépendra de la juridiction où opèrent ces organisations et des interactions existant entre le travail effectué sur le volet « droits de l'homme » et celui sur l'égalité. Il se basera aussi sur l'expérience accumulée dans d'autres domaines d'activités et reflétera les enseignements tirés de cette expérience. Enfin, la décision finale interviendra après avoir procédé à une analyse « coûts – bénéfices » des différents modèles de coopération.

#### **4. Les objectifs de la coopération**

L'établissement de liens entre le travail sur l'égalité, d'une part, et celui sur les droits humains, d'autre part, répond à une série d'objectifs. On retrouve, parmi ceux-ci :

- la réduction de coûts qu'induit l'instauration de liens ou la consolidation des deux fonctions ;
- une plus grande efficacité de(s) l'organisme(s) dès lors que l'instauration de liens ou l'intégration de deux mandats augmente la visibilité des questions d'égalité et de droits humains au sein de la société et renforce l'accessibilité des services proposés par l'organisme en question ;
- une rationalisation du travail à effectuer puisqu'une collaboration plus étroite entre les organismes de protection des droits de l'homme et de promotion de l'égalité évitera la répétition inutile de certaines tâches et améliorera la qualité du travail.

De l'objectif poursuivi dépendra le modèle de coopération privilégié par les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme. Cependant, le fait de se fixer pour seule finalité la réduction des coûts n'aura vraisemblablement aucun impact positif sur l'efficacité de l'organisation et la rationalisation du travail. D'où l'intérêt de poursuivre les trois objectifs de front.

#### **5. Les avantages de la coopération**

Les bénéfices récoltés augmentent au fur et à mesure que les relations nouées évoluent d'un simple « échange mutuel » vers une « intégration ». Chaque étape contribue à renforcer le lien préalablement créé. On observe ainsi que les liens de coopération entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits de l'homme suivent un fil conducteur logique dont le point de départ serait « l'échange mutuel » et l'étape finale « l'intégration ».

Chaque modèle de collaboration comporte des atouts indéniables :

- « L'échange mutuel » permet à chaque collaborateur des organismes de promotion de l'égalité et des institutions nationales des droits de l'homme de se familiariser avec le travail d'autrui. Les enseignements que chacun peut tirer du travail réalisé par l'organisation partenaire sont d'une grande richesse. L'instauration d'échanges mutuels évitera la répétition inutile de certaines tâches et facilitera la bonne communication entre les organismes. Les victimes d'actes discriminatoires et de violations des droits de l'homme auront, elles aussi, tout à y gagner.
- « L'action conjointe » induit une mise en commun des compétences et des ressources. Chaque organisation pourra dès lors tirer parti de ce renforcement de capacités et travailler de manière plus efficace.
- « La planification conjointe » jette les bases d'une intégration accrue entre le travail de promotion de l'égalité et de protection des droits humains. Elle rend les avantages liés aux « échanges mutuels » et à « l'action conjointe » accessibles à tous et renforce, potentiellement, l'influence de chaque organisme.
- « L'intégration » est la forme de coopération la plus complexe et, par conséquent, la plus délicate à mettre en œuvre. L'intégration offre de réels avantages à plusieurs égards : elle rehausse la valeur du travail accompli sur le volet « droits humains » et sur celui « égalité », elle confère davantage de légitimité aux actions juridiques prises sur les deux fronts, elle étend le champ d'action sur les problématiques liées à la discrimination ou aux droits humains et permet une meilleure visibilité auprès des victimes d'actes discriminatoires ou de violations des droits de l'homme. Les organismes qui cumulent un double « mandat » sont mieux armés pour gérer des situations plus complexes où interviennent à la fois des questions d'égalité et de droits humains ou des cas où il y a un conflit entre les droits humains et l'égalité. Toutes les conditions devront cependant être réunies pour aboutir à une intégration réussie.

#### **6. Les risques de la coopération**

L'instauration d'une coopération plus étroite entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme n'est pas sans risque. Le modèle de l'intégration est indéniablement celui qui comporte le plus grand nombre de difficultés. Nous en

citerons quelques-unes ci-après. Les risques seront d'autant plus grands que la seule raison d'être de la démarche reposera sur une économie de coûts. Une coopération de qualité médiocre ou irréfléchie est dommageable sur deux plans :

- Elle « dilue » les efforts auparavant concentrés uniquement sur la promotion de l'égalité, lorsqu'un organisme indépendant prenait en charge ces activités. Ce travail est indispensable au vu des inégalités majeures et de longue date qui persistent dans tous les États membres.
- Elle complique la délimitation claire des tâches à accomplir sur le volet « égalité » et sur le volet « droits humains » obtenue par l'existence de deux organismes indépendants. Cette distinction peut être utile aux personnes devant s'adresser à ces organismes et en faciliter l'accès et la bonne compréhension.

Faute d'articulations fluides entre les deux secteurs, le travail sur l'égalité pourrait se retrouver en « concurrence » avec son pendant « droits de l'homme » pour l'affectation des ressources. Ces risques se trouvent décuplés lorsqu'une quantité insuffisante de ressources est allouée à l'organisme fusionné. On a pu recenser des cas où la coopération s'était soldée non pas par une consolidation de l'action menée sur les deux plans mais bien par une relégation au second plan de la défense des droits de l'homme ou de la promotion de l'égalité.

La promotion de l'égalité et des droits de l'homme repose sur des habitudes, des bases juridiques et des méthodes différentes. Les dispositions légales peuvent être plus strictes en matière d'égalité que de droits humains, notamment lorsque la législation sur l'égalité des chances inclut des mesures contraignantes. Si la coopération ne repose pas sur des bases solides, elle peut engendrer des conflits sur les procédures juridiques, les habitudes et les méthodes de travail et nuire à l'efficacité du travail. Les risques sont accrus lorsque les fonctions de chaque secteur ne sont pas clairement définies ou structurées.

## L'expérience

### 1. L'enquête

En juin 2011, Equinet a mené une enquête auprès de ses membres afin de recueillir leurs expériences et points de vue sur l'établissement de liens entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Vingt-cinq organisations, situées dans 23 pays différents, ont répondu au sondage. Seize d'entre elles étaient des organismes de promotion de l'égalité à part entière et neuf des organismes de type « tribunal ».

Six organisations ont déclaré qu'il n'existait aucune institution de protection des droits de l'homme dans leur pays. Dans leur cas, aucune forme de coopération n'était donc envisageable. Un de ces organismes a néanmoins déclaré qu'il intégrait la dimension des droits de l'homme dans son propre travail et un autre a indiqué qu'il avait noué des contacts avec d'autres organisations actives dans le secteur des droits de l'homme.

Le sondage montre à quel point le secteur est en évolution constante. Deux organismes de promotion de l'égalité ont déclaré qu'il avait été récemment décidé, pour le premier, de le fusionner avec un organisme de protection des droits de l'homme et, pour le deuxième, d'étendre son mandat aux droits humains. Deux organismes de promotion de l'égalité ont stipulé, pour leur part, qu'il était question de fusionner leurs services avec ceux d'institutions chargées de la protection des droits de l'homme dans leur pays.

La Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées et son obligation faite aux États de maintenir, renforcer, créer ou désigner un dispositif, y compris un ou plusieurs mécanismes indépendants de promotion, protection et suivi de l'application de la Convention, semblent inciter les organismes de promotion de l'égalité à modifier les rapports qu'ils entretiennent avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme et vice-versa. C'est en tout cas ce qu'affirment trois de nos membres sondés. Pour l'un d'eux, le débat sur le(s) mécanisme(s) indépendant(s) a amené à réfléchir sur une éventuelle fusion entre les organismes de promotion de l'égalité et de défense des droits de l'homme. Pour un autre, l'organisme de promotion de l'égalité et celui de la protection des droits de l'homme ont été conjointement désignés comme les deux

composants de ce mécanisme indépendant. Enfin, un dernier estime que la Convention incite à envisager une éventuelle action conjointe.

Une série de questions étaient spécialement réservées aux organismes de promotion de l'égalité faisant partie de structures à la fois responsables de la promotion de l'égalité et de la défense des droits de l'homme. Ce volet du questionnaire portait sur la démarche suivie par les organisations investies d'un double mandat et sur les atouts, faiblesses, défis et facteurs de réussite inhérents à leur structure particulière. Dix organisations ont répondu à ce volet du questionnaire, parmi lesquelles six organismes de type « tribunal ».

Les organismes de promotion de l'égalité investis d'un mandat unique ont pour leur part reçu un questionnaire plus bref. Les questions posées avaient pour but de mieux cerner la nature des liens qui existent entre ces organismes et les institutions nationales de défense des droits de l'homme et de comprendre comment ils envisageaient l'évolution de ces rapports. Quinze organisations ont répondu à ce questionnaire succinct dont cinq organisations de type « tribunal ».

Parmi les organisations qui ont répondu au questionnaire succinct, six (dont une organisation de type « tribunal ») ont affirmé qu'elles n'avaient noué aucun lien solide avec des institutions nationales de défense des droits de l'homme dans leur juridiction pour la simple raison qu'il n'y en avait aucune.

## **2. La coopération par le biais des échanges mutuels**

Six organismes de promotion de l'égalité, dont une organisation de type « tribunal », ont déclaré qu'ils entretenaient des contacts avec des institutions de défense des droits de l'homme basés essentiellement sur le partage d'informations et de connaissances.

Les réunions régulièrement organisées ou les contacts personnels que nouent les collaborateurs des institutions sont autant d'occasions d'établir des échanges mutuels. Dans un cas, ces échanges ont pu voir le jour via un groupe de coordination plus vaste composé d'instances de médiation. Dans un autre, l'établissement de relations institutionnelles entre l'organisme de promotion de l'égalité et celui de défense des droits de l'homme était requis par la loi.

Ces échanges mutuels concernent principalement des dossiers juridiques. Il semblerait dans certains cas qu'une collaboration se soit également créée à l'occasion de la rédaction de rapports internationaux sur les obligations internationales en matière de droits de l'homme. Les échanges mutuels peuvent également se traduire par des initiatives solidaires au cours desquelles un organisme s'exprime publiquement en faveur des prises de position d'une autre organisation.

Plusieurs organismes de promotion de l'égalité souhaiteraient approfondir les relations établies avec les institutions nationales des droits de l'homme. Ils manifestent clairement leur désir de multiplier les points de rencontres formels de partage d'informations et de connaissances ou les groupes de travail au sein desquels les organismes indépendants pourraient travailler dans un esprit d'égalité. Ils sont en outre favorables à une valorisation des activités conjointes ainsi qu'à une meilleure coordination de la communication et de la planification.

## **3. La coopération par le biais des actions conjointes**

Deux organismes de promotion de l'égalité, parmi lesquels un organisme de type « tribunal », ont déclaré que la coopération établie avec des institutions nationales des droits de l'homme se traduisait par l'organisation d'actions conjointes.

Les formations, les campagnes de sensibilisation, la collaboration sur des thèmes spécifiques tels que les Roms, la scolarisation des enfants porteurs d'un handicap et des enfants Roms, la discrimination liée à la nationalité et/ou à l'origine ethnique ainsi que la Convention des Nations Unies relative aux personnes handicapées sont quelques-uns des sujets sur lesquels ces organisations ont collaboré.

On dénombre un cas où le lien a pu être formalisé dans le contexte institutionnel, le directeur de l'organisme de promotion de l'égalité étant nommé d'office au Conseil d'administration de l'organisme de protection des droits de l'homme.

Dans le cas de deux organismes indépendants, la valeur ajoutée de la collaboration réside surtout dans l'influence plus grande qu'elle leur confère puisque, dans ce cas précis, elle a abouti à la rédaction de recommandations communes sur des questions politiques et juridiques.

#### **4. La coopération par le biais de la planification conjointe**

Un organisme spécialisé dans la promotion de l'égalité a déclaré que les liens qu'il entretenait avec un organisme de défense des droits de l'homme relevaient d'une planification conjointe.

Cette planification conjointe s'est traduite par la rédaction d'un protocole d'accord entre les deux organisations. Via leurs rencontres régulières, les Commissaires des organismes respectifs veillent scrupuleusement à une correcte mise en œuvre des principes énoncés dans le document.

L'organisation concernée a souligné l'efficacité de cette méthode de travail qui est, selon elle, la plus apte à créer des liens entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme. Par ailleurs, un autre organisme a lui aussi insisté sur le fait que cette méthode permettait de tirer le meilleur parti de la coopération tout en préservant l'indépendance de chaque institution dans l'organisation de son travail. Cette dernière condition est perçue comme nécessaire au bon fonctionnement de l'organisme.

#### **5. La coopération par le biais de l'intégration**

Dix organismes, dont six de type « tribunal » ont indiqué qu'ils étaient investis d'un double mandat « égalité » et « droits de l'homme ».

Dans deux cas, ce double mandat s'était traduit par l'octroi de nouvelles fonctions dans le domaine des droits de l'homme à une organisation qui travaillait déjà à la promotion de l'égalité. Dans un seul cas, l'organisation avait été créée avec l'attribution d'une double mission pour les deux secteurs d'activités.

Trois manières de mettre en œuvre ce double mandat semblent se dégager :

- L'approche à « double pilier » est la plus courante. Ici, le travail réalisé dans le domaine de la promotion de l'égalité et dans celui de la défense des droits de l'homme sont confiés à deux services distincts de l'organisation. Des groupes de travail se chargent quant à eux des thèmes « transversaux » et veillent à une bonne communication entre les deux piliers. Chaque service détermine sa propre stratégie de communication. Certaines organisations nous ont confié qu'elles attachaient une importance toute particulière à une répartition équitable des ressources entre les deux piliers.
- « L'approche intégrée » est moins courante et moins développée. Ici, l'accent est mis sur un cadre conceptuel unique recouvrant les deux mandats et sur les compétences multidisciplinaires de la direction et de ses collaborateurs. Afin de compléter le cadre d'initiatives conjointes, cette méthode de travail prévoit, dans certains cas, la mise en place d'initiatives centrées sur la promotion de l'égalité et d'autres axées sur les droits de l'homme. Elle s'attachera, par exemple, à examiner la prise en compte de la dimension « droits de l'homme » dans le travail réalisé en matière d'égalité lorsque le premier volet est venu s'ajouter au second, ou la prise en compte de la dimension « égalité » dans le travail sur les droits de l'homme.
- « L'approche mixte » est une combinaison des deux méthodes précédentes. Au sein de l'organisation, deux services différents sont chargés de la préparation des activités dans le domaine de la défense des droits de l'homme et de la promotion de l'égalité. Parallèlement, d'autres services au sein de l'organisation s'investissent à la fois dans le travail sur l'égalité et les droits de l'homme notamment sous l'angle de la communication et de la recherche.

Les organismes dotés d'un « double mandat » mettent en avant les avantages de leur structure. En voici quelques-uns :

- Faire bénéficier le volet « égalité » de l'arsenal de normes internationales conçues spécifiquement pour les instruments et institutions de protection des droits de l'homme.

- Surmonter les contraintes inhérentes aux critères et champ d'application de la législation en matière d'égalité en optant pour un outil de comparaison des actes discriminatoires.
- Mieux faire entendre la voix de l'organisme et en consolider l'influence.
- S'atteler de manière plus efficace aux situations qui constituent à la fois une violation des droits de l'homme et des lois anti-discrimination.
- Réaliser des économies financières et parvenir à un meilleur rapport « coût – efficacité »
- Offrir au citoyen la simplicité et l'accessibilité d'un guichet institutionnel unique

Les organismes dotés de ce double mandat pointent néanmoins du doigt quelques obstacles et difficultés.

L'obstacle majeur réside dans l'inadéquation des ressources et le manque de compétences adéquates. Une certaine symétrie doit être maintenue dans les prérogatives confiées au titre du mandat « droits de l'homme » et de celui « promotion de l'égalité ». Il est indispensable que l'organisation dispose de prérogatives adéquates et cohérentes pour avoir une crédibilité suffisante sur les plans des droits de l'homme et de l'égalité. De la même manière, le niveau de ressources dont elle est dotée devra lui permettre de mener à bien sa mission. Les ressources humaines constituent également une composante primordiale de toute organisation dotée d'un double mandat. Elles devront être en nombre suffisant et posséder les qualifications et compétences multidisciplinaires nécessaires.

Un organisme investi d'un double mandat peut voir des tensions apparaître entre son « pilier » droits de l'homme et son « pilier » égalité. Chaque domaine ressort d'une législation différente et n'entrevoit, par conséquent, qu'un intérêt limité dans l'approche intégrée. Les parties prenantes actives dans chacun des domaines ne sont pas nécessairement les mêmes et nourrissent parfois une certaine méfiance réciproque. Il pourrait dans ce cas-là s'avérer difficile de concilier les différentes opinions. Ce problème de communication peut également se vérifier à l'échelon gouvernemental où les questions relatives aux droits humains et à l'égalité sont réparties entre plusieurs ministères. Il est ainsi probable que les autorités gouvernementales traitent avec l'organisme comme s'il était composé de deux instances distinctes.

La coexistence de différentes traditions et méthodes de travail dans le secteur des droits de l'homme et de l'égalité peut elle aussi donner lieu à des tensions. Celles-ci peuvent s'expliquer par le fait que l'égalité sera perçue comme un concept propre au groupe et à la solidarité et les droits de l'homme comme un concept relevant davantage de l'individu et de la liberté. Les tensions peuvent en outre dériver de l'image que l'organisme doté d'un double mandat entend véhiculer auprès de l'opinion publique. Diverses stratégies de communication pourraient se retrouver en concurrence les unes avec les autres en fonction des arguments que tenterait de mettre en valeur chaque secteur d'activité.

Se posent enfin toute une série de questions liées à la répartition des ressources entre le travail sur la promotion de l'égalité et celui sur la défense des droits de l'homme. On sait à quel point il peut être ardu de procéder à une distribution équitable des montants financiers et à une identification claire des priorités. Chacun veillera donc au maintien d'un juste équilibre entre les deux mandats.

## Conclusion

### 1. Les principes

En matière de collaboration avec les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les organismes de promotion de l'égalité ont accumulé une expérience telle qu'elle a permis de dégager les axes directeurs d'un travail en commun fructueux. En voici quelques-uns :

- Les notions d'égalité et de droits humains sont étroitement liées. C'est la raison pour laquelle il est indispensable d'établir un trait d'union entre les activités menées dans chaque domaine. Même s'ils doivent être formalisés, ces liens peuvent s'envisager sous différentes formes.
- Le processus décisionnel régissant les formes de collaboration entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de défense des droits de l'homme requiert leur participation active et indépendante.

- La nature de la collaboration entre le secteur de la promotion de l'égalité et celui de la défense des droits humains doit contribuer à une plus grande efficacité et rationalisation du travail accompli. Cependant, le facteur coût ne peut pas, à lui seul, déterminer le choix d'un modèle de collaboration au profit d'un autre.
- L'affectation des ressources financières doit témoigner de la manifestation d'un intérêt égal pour le travail de promotion de l'égalité et de défense des droits de l'homme. La même priorité doit en outre être accordée aux initiatives relevant de chaque secteur, qu'il s'agisse de deux organismes séparés ou plus encore dans le cas d'un seul et même organisme investi d'un double mandat.
- La coopération doit favoriser une démarche multidisciplinaire (qui recouvre à la fois l'égalité et les droits de l'homme) vis-à-vis des activités et thèmes privilégiés. Le cas échéant, elle doit, si les circonstances l'exigent, être en mesure d'accorder une importance plus particulière au volet droits humains ou égalité.
- Les parties prenantes compétentes pour les deux secteurs d'activités sont encouragées à aider les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme à tisser et établir des liens.

## **2. Les clés du succès**

Les contacts que les organismes de promotion de l'égalité ont noués avec les institutions nationales de défense des droits humains nous permettent de relever quelques-uns des facteurs d'une collaboration fructueuse.

- Une base juridique cohérente pour la promotion de l'égalité et la protection des droits humains. On veillera à maintenir un équilibre dans les prérogatives accordées à(aux) l'organisme(s) indépendant(s) de promotion de l'égalité et à celui (ceux) chargé(s) de la défense des droits de l'homme.
- Une répartition équilibrée des ressources afin que chaque organisme, qu'il travaille seul ou en partenariat avec un autre, puisse mener à bien sa mission et disposer, pour chaque fonction, des collaborateurs compétents.
- Une mise à disposition et une répartition adéquate des ressources de manière à parvenir à un juste équilibre entre les activités dédiées à la promotion de l'égalité et celles portant sur la défense des droits humains. Cette condition devra d'autant plus être respectée que l'organisme sera pourvu d'un double mandat
- Le soutien et l'engagement des parties prenantes impliquées dans la promotion de l'égalité et des droits de l'homme envers la création et l'établissement de liens entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de protection des droits de l'homme.
- La mise en place par les organismes de promotion de l'égalité et de défense des droits de l'homme d'une stratégie afin de jeter les bases d'une collaboration réussie. Ce type de démarche permettrait de consolider les contacts établis sur la base d'« échanges mutuels » et de les faire progresser jusqu'au degré de collaboration souhaité.
- Une correcte adéquation entre les structures institutionnelles et le modèle de coopération choisi par les organismes, apte à proposer une vision intégrée des sujets relatifs aux droits humains et à l'égalité.
- La présence de collaborateurs disposant de compétences multidisciplinaires familiarisés tant avec le volet « droits humains » qu'« égalité » de l'organisation.

## **3. Les perspectives d'actions**

Les tendances politiques actuelles prônent de plus en plus une intégration des questions liées à la promotion de l'égalité dans celles des droits de l'homme et, par conséquent, des organismes compétents. Il semble que ces tentatives soient largement guidées par les difficultés économiques et les injonctions à réduire les dépenses publiques. Or, il serait préférable que le débat politique sur les modèles de collaboration se penche davantage sur les éléments nécessaires à une promotion plus efficace de l'égalité et des droits humains.

Au vu de l'expérience accumulée par les organismes de promotion de l'égalité, il est indéniable que l'établissement de liens entre les deux types d'organisation renforce leur efficacité.

Leur expérience montre aussi que la coopération pourrait et devrait être envisagée sous différentes formes et ne doit pas nécessairement se solder par une fusion. Les modèles de coopération mériteraient dans tous les cas d'être analysés, soutenus et financés.

En outre, s'il est démontré que la coopération est synonyme de plus grande efficacité, il apparaît tout aussi important de créer les conditions nécessaires à la mise en place de ce cadre de coopération : établissement du cadre juridique adéquat moyennant une réforme de la législation, investissements en vue d'une affectation adéquate des ressources, mesures propres à favoriser une conception multidisciplinaire de l'égalité et des droits de l'homme et un cadre conceptuel conjoint.

De nombreuses parties prenantes peuvent contribuer à créer un cadre de coopération entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de défense des droits de l'homme susceptible d'en améliorer l'efficacité :

- La Commission européenne pourrait appliquer aux organismes de promotion de l'égalité les normes qui sont déjà d'application dans les institutions nationales des droits de l'homme en les ajustant simplement en fonction du rôle, de la situation et de l'expérience des organismes de promotion de l'égalité. Ces normes pourraient stipuler clairement ce qui est attendu de la part d'un organisme de promotion de l'égalité qui a intégré ou a fusionné avec une institution de défense des droits de l'homme.
- Equinet pourrait entamer un dialogue avec le Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme afin de cerner de plus près la nature et le fonctionnement des liens existant entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de l'homme, en particulier, lorsqu'une seule organisation est investie d'un double mandat.
- Le Groupe européen des institutions nationales de promotion et de protection des droits de l'homme pourrait formuler une opinion sur la création de liens de coopération entre les institutions nationales des droits de l'homme et les organismes de promotion de l'égalité en se basant sur l'expérience et le point de vue des organismes de promotion des droits de l'homme. Cette opinion servirait de base de dialogue avec Equinet sur le sujet.
- Il serait bon que les organismes de promotion de l'égalité procèdent à un bilan et une consolidation des liens qu'ils ont noués avec les institutions nationales des droits de l'homme en fonction des points repris dans ce document et des enseignements tirés de leur expérience.
- Les législateurs nationaux pourraient appuyer l'instauration d'une coopération efficace entre les activités réalisées dans le secteur de l'égalité et celui de la défense des droits humains. Pour ce faire, ils s'inspireront des expériences relatées dans ce document, les adapteront à leur propre contexte et n'omettront pas de tenir compte des facteurs de réussite avant de proposer de nouvelles mesures politiques ou législatives.

Secrétariat d'Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Bruxelles | Belgique  
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org

Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de  
l'homme – Collaborer pour mieux agir  
Un Avis d'Equinet | Novembre 2011  
ISBN 978-92-95067-57-8  
© Equinet 2011

## Organisations membres d'Equinet

### ALLEMAGNE

Agence fédérale de lutte contre les discriminations  
[www.antidiskriminierungsstelle.de](http://www.antidiskriminierungsstelle.de)

### AUTRICHE

Barreau pour les affaires d'égalité de traitement  
[www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at](http://www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at)

### BELGIQUE

Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme  
[www.diversite.be](http://www.diversite.be) et [www.diversiteit.be](http://www.diversiteit.be)

### BELGIQUE

Institut pour l'égalité des femmes et des hommes  
<http://igvm-iefh.belgium.be>

### BULGARIE

Commission pour la protection contre les discriminations  
[www.kzd-nondiscrimination.com](http://www.kzd-nondiscrimination.com)

### CHYPRE

Bureau du Commissaire chargé de l'administration  
[www.ombudsman.gov.cy](http://www.ombudsman.gov.cy)

### CROATIE

Bureau du Médiateur  
[www.ombudsman.hr](http://www.ombudsman.hr)

### DANEMARK

Conseil pour l'égalité de traitement  
[www.ast.dk](http://www.ast.dk)

### DANEMARK

Institut danois pour les droits de l'homme  
[www.humanrights.dk](http://www.humanrights.dk)

### ESPAGNE

Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non-discrimination raciale ou ethnique  
[www.igualdadynodiscriminacion.org](http://www.igualdadynodiscriminacion.org)

### ESTONIE

Commissaire en charge de l'égalité des genres et de traitement  
[www.sv.ee](http://www.sv.ee)

### FINLANDE

Médiateur pour l'égalité  
[www.tasa-arvo.fi](http://www.tasa-arvo.fi)

### FINLANDE

Ombudsman pour les minorités  
[www.ofm.fi](http://www.ofm.fi)

### FRANCE

Défenseur des droits  
[www.defenseurdesdroits.fr](http://www.defenseurdesdroits.fr)

### GRECE

Ombudsman grec  
[www.synigoros.gr](http://www.synigoros.gr)

### HONGRIE

Autorité pour l'égalité de traitement  
[www.egyenlobanasmod.hu](http://www.egyenlobanasmod.hu)

### HONGRIE

Bureau du Commissaire parlementaire pour les droits des minorités nationales et ethniques  
[www.kisebbségiombudsman.hu](http://www.kisebbségiombudsman.hu)

### IRLANDE

Autorité pour l'égalité  
[www.equality.ie](http://www.equality.ie)

### ITALIE

Bureau national de lutte contre la discrimination raciale  
[www.unar.it](http://www.unar.it)

### LETTONIE

Bureau de l'Ombudsman  
[www.tiesibsargs.lv](http://www.tiesibsargs.lv)

### LITUANIE

Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances  
[www.lygybe.lt](http://www.lygybe.lt)

### LUXEMBOURG

Centre pour l'égalité de traitement  
[www.cet.lu](http://www.cet.lu)

### MALTE

Commission nationale pour la promotion de l'égalité  
[www.equality.gov.mt](http://www.equality.gov.mt)

### NORVEGE

Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination  
[www.ldo.no](http://www.ldo.no)

### PAYS-BAS

Commission pour l'égalité de traitement  
[www.cgb.nl](http://www.cgb.nl)

### PORTUGAL

Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres  
[www.cig.gov.pt](http://www.cig.gov.pt)

### REPUBLIQUE TCHEQUE

Bureau du défenseur public des droits  
[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

### ROUMANIE

Conseil national de lutte contre la discrimination  
[www.cncd.org.ro](http://www.cncd.org.ro)

### ROYAUME-UNI - GRANDE-BRETAGNE

Commission pour l'égalité et les droits de l'homme  
[www.equalityhumanrights.com](http://www.equalityhumanrights.com)

### ROYAUME-UNI - IRLANDE DU NORD

Commission pour l'égalité en Irlande du Nord  
[www.equalityni.org](http://www.equalityni.org)

### SERBIE

Commission pour la protection de l'égalité  
[www.ravnopravnost.gov.rs](http://www.ravnopravnost.gov.rs)

### SLOVAQUIE

Centre national pour les droits de l'homme  
[www.snsip.sk](http://www.snsip.sk)

### SUEDE

Ombudsman pour l'égalité  
[www.do.se](http://www.do.se)

ISBN 978-92-95067-57-8

© Equinet 2011

 Equinet  
European network  
of equality bodies



FOR DIVERSITY  
AGAINST DISCRIMINATION

[www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org)