

Construire une Europe plus égale : une obligation légale ?

Niall Crowley

Construire une Europe plus égale : une obligation légale ? est publiée par Equinet, le Réseau européen des organismes de promotion de l'égalité.

Equinet rassemble 46 organisations de 34 pays européens qui sont habilités à lutter contre la discrimination et à promouvoir l'égalité en tant qu'organismes nationaux de lutte contre les discriminations à travers un éventail de motifs tels que l'âge, le handicap, le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions et l'orientation sexuelle. Equinet vise à permettre aux organismes nationaux de lutte contre les discriminations de réaliser et d'exercer leur plein potentiel en soutenant et en développant un réseau et une plateforme au niveau européen.

Membres d'Equinet: Commissaire pour la protection contre les discriminations, **Albanie** | Agence fédérale de lutte contre les discriminations, **Allemagne** | Barreau pour les affaires d'égalité de traitement, **Autriche** | Ombudsman en charge du handicap, **Autriche** | Centre interfédéral pour l'égalité des chances, **Belgique** | Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, **Belgique** | Institution du Médiateur aux droits humains, **Bosnie-Herzégovine** | Commission pour la protection contre les discriminations, **Bulgarie** | Bureau du Commissaire en charge de l'administration (Ombudsman), **Chypre** | Bureau du Médiateur, **Croatie** | Bureau de Médiation en charge de l'égalité des genres, **Croatie** | Médiatrice pour les personnes en situation de handicap, **Croatie** | Institut danois des droits humains, **Danemark** | Conseil pour l'égalité de traitement, **Danemark** | Conseil pour l'élimination de la discrimination raciale ou ethnique, **Espagne** | Commissaire en charge de l'égalité entre les genres et de l'égalité de traitement, **Estonie** | Ombudsman contre les discriminations, **Finlande** | Ombudsman pour l'égalité, **Finlande** | Défenseur des droits, **France** | Médiateur grec, **Grèce** | Autorité pour l'égalité de traitement, **Hongrie** | Cabinet du Commissaire aux droits fondamentaux, **Hongrie** | Commission irlandaise pour les droits humains et l'égalité, **Irlande** | Bureau national contre la discrimination raciale, **Italie** | Conciliateur National pour l'Égalité, **Italie** | Bureau du Médiateur, **Lettonie** | Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances, **Lituanie** | Centre pour l'égalité de traitement, **Luxembourg** | Commission pour la protection contre la discrimination, **(ARYD) Macédoine** | Commission nationale pour la promotion de l'égalité, **Malte** | Commission nationale pour les personnes handicapées, **Malte** | Protecteur des droits humains et des libertés (Médiateur), **Monténégro** | Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination, **Norvège** | Institut néerlandais pour les droits humains, **Pays-Bas** | Bureau du Défenseur des droits humains, **Pologne** | Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres, **Portugal** | Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi, **Portugal** | Haut Commission aux migrations, **Portugal** | Le Défenseur public des droits, **République Tchèque** | Conseil national de lutte contre la discrimination, **Roumanie** | Commission pour l'égalité et les droits humains, **Royaume-Uni – Grande-Bretagne** | Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, **Royaume-Uni – Irlande du Nord** | Commissaire pour la protection de l'égalité, **Serbie** | Centre national pour les droits humains, **Slovaquie** | Défenseur du principe d'égalité de traitement, **Slovénie** | Ombudsman pour l'égalité, **Suède**

Secrétariat d'Equinet | Rue Royale 138 | 1000 Bruxelles | Belgique
info@equineteurope.org | www.equineteurope.org
ISBN 978-92-990081-6-4
© Equinet 2017

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

Cette publication a été financée par Equinet et rédigée par Monsieur Niall Crowley, expert indépendant. Les vues exprimées dans la présente publication reflètent les opinions de leurs auteurs. Ni Equinet ni la Commission européenne ne seront tenus responsables pour toute utilisation des informations contenues dans ce document. Cette publication ne reflète pas nécessairement l'avis ou la position de la Commission européenne.

Remerciements

Auteur: Niall Crowley
Coordination de la publication: Katrine Steinfeld
Mise en page: Sarah Cooke O'Dowd
Traduction: Marielle Messe

 Equinet
European network
of equality bodies



Co-financé par le Programme Droits, égalité et citoyenneté de l'Union européenne

Table des matières

Synthèse	Page 3
1. Introduction	Page 6
1.1 La recherche	Page 6
1.2 Le rapport	Page 6
2. Obligations légales	Page 8
2.1 Normes internationales	Page 8
2.2 Typologie	Page 11
2.3 Raisonnement	Page 12
2.4 Évaluation des obligations légales	Page 16
3. Élaboration des obligations légales	Page 20
3.1 Les obligations de prévention	Page 20
3.2 Les obligations institutionnelles	Page 27
3.3 Les obligations de transversalité politique	Page 36
3.4 Appréciation globale	Page 48
4. Mise en œuvre des obligations légales	Page 55
4.1 Mise en place des conditions	Page 55
4.2 Les obligations de prévention	Page 58
4.3 Les obligations institutionnelles	Page 60
4.4 Les obligations de transversalité politique	Page 62
5. Le rôle des organismes de promotion de l'égalité	Page 73
5.1 Rôle	Page 73
5.2 Action	Page 74
5.3 Réflexion	Page 80
6. Conclusions et recommandations	Page 82
6.1 Conclusions	Page 82
6.2 Les obligations légales : perspectives futures	Page 83
6.3 Les organismes de promotion de l'égalité et les obligations légales: perspectives futures	Page 85
7. Bibliographie	Page 87

Synthèse

Un large éventail d'initiatives sont adoptées partout en Europe afin de promulguer et d'appliquer les obligations légales prévues par la législation relative à l'égalité de traitement.

Parmi ces obligations légales, on dénombre des obligations de prévention qui imposent aux organisations la mise en place de mécanismes et de méthodes de lutte contre les discriminations, des obligations institutionnelles qui leur imposent l'instauration de mécanismes et de méthodes de promotion de l'égalité pour les employés et les usagers et des obligations de transversalité politique pour que les pouvoirs publics envisagent la promotion de l'égalité dans l'élaboration et l'application des lois mais aussi dans la préparation des budgets.

Ces obligations légales ne sont pas développées et mises en œuvre de manière homogène. Si elles concernent la quasi-totalité des pays, elles ne touchent pas tous les domaines. Leur niveau d'ambition varie en fonction des juridictions et tant leur élaboration que leur mise en pratique suivent des approches disparates. De nombreux obstacles subsistent à leur mise en œuvre efficace et homogène. Les indicateurs utilisés dans le cadre de cette étude pour évaluer les obligations légales sont : leur ambition à promouvoir l'égalité, leur champ d'application, leur impact et les changements auxquels elles contribuent, leur application et leur respect sur le terrain.

De nombreuses juridictions présentent des législations exemplaires en matière d'obligations de prévention, institutionnelles et de transversalité politique. Ces dispositions ont alors fait l'objet d'une préparation minutieuse et exhaustive et ont démontré leur capacité à faire progresser les changements sociétaux et institutionnels. Les juridictions dont la législation détaille précisément le contenu des obligations légales sont celles qui obtiennent en général les meilleurs résultats. Les craintes invoquées quant à l'éventuelle complexité de ces modèles sont infondées puisque les juridictions les ayant appliqués enregistrent une bonne observance des obligations légales.

Les instances assujetties à ces obligations disposent d'outils innovants, bien conçus et complets destinés à faciliter l'observance des obligations légales. Mais seules quelques juridictions affirment avoir accès à ces outils qui devraient, par conséquent, être plus largement diffusés. Pour pouvoir tenir compte des traditions et procédures ayant cours au sein de ces instances, il est indispensable de concevoir des méthodes d'élaboration et d'application plus innovantes de ces outils.

Il a été démontré que les obligations légales contribuent aux changements institutionnels et sociétaux. Sur le plan institutionnel, elles ont un impact positif sur la culture de l'organisation, le processus décisionnel, les modes de consultation et l'affectation des ressources. Elles sont aussi à l'origine de politiques plus cohérentes, inclusives et en lien avec la réalité. Sur le plan sociétal, elles aboutissent à des résultats tangibles en matière d'emploi et de fourniture de services.

Des lacunes dans la mise en œuvre des obligations légales sont le résultat d'une incompréhension ou d'une négligence à l'égard des obligations légales qui, selon les instances censées les appliquer, n'apportent aucune valeur ajoutée. Ces instances sont souvent dépourvues des compétences et des données nécessaires à l'instauration d'une

approche proactive et systémique en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations. Elles ne peuvent en outre compter que sur de faibles moyens. On entend par mise en œuvre déficitaire une mise en œuvre prosaïque ou axée davantage sur la théorie plutôt que sur les résultats.

Les organismes de promotion de l'égalité jouent un rôle capital dans l'application et le suivi des obligations légales. Ils sont à ce titre chargés de : faire respecter les obligations légales, sensibiliser les instances assujetties à ces obligations, éveiller l'intérêt de l'opinion publique à l'égard des obligations légales, fixer des objectifs en matière d'application des obligations légales, publier et distribuer des documents d'orientation, soutenir les instances assujetties aux obligations dans la réalisation des objectifs fixés et évaluer l'application et l'impact des obligations légales.

Propositions visant à renforcer l'élaboration et le potentiel des obligations légales :

La *Commission européenne* est invitée à promouvoir les bonnes pratiques relatives à la promulgation et à l'application des obligations légales parmi les États membres.

Les *Gouvernements nationaux* sont invités à promulguer et à étoffer les dispositions législatives relatives aux obligations légales. Il est recommandé que ces dispositions législatives : englobent tous les domaines visés par la législation sur l'égalité de traitement, décrivent précisément les méthodes de mise en œuvre prévues, prévoient des sanctions appropriées et adéquates ainsi que des incitants au respect des obligations légales, confèrent un rôle clair et précis aux organismes de promotion de l'égalité en matière d'élaboration, d'orientation et d'accompagnement des règles contraignantes qui régiront les obligations légales mais aussi en matière de surveillance et de respect de ces obligations, garantissent la participation des personnes confrontées aux inégalités et des organismes qui les représentent à l'application des obligations légales. Les mesures préventives axées sur l'égalité salariale devraient être assorties d'obligations visant à mieux cerner et sanctionner les écarts salariaux et à rétablir davantage d'équité dans le calcul des barèmes salariaux et des différents éléments qui composent le salaire.

Les gouvernements nationaux sont invités à créer des structures de coordination et de mise en réseau des instances assujetties aux obligations légales afin d'en garantir une application plus efficace. Ils sont aussi encouragés à mettre en place les conditions propices à un respect réel des obligations légales par toutes les instances qui y sont assujetties : développer des systèmes de collecte de données sur l'égalité, promouvoir des modèles de participation pour l'application des obligations légales, proposer des formations et des accompagnements pour les instances assujetties aux obligations légales, mettre des experts à disposition des instances assujetties aux obligations légales, jeter des ponts entre ces instances pour qu'elles puissent s'entraider, assurer sur le long terme le suivi de l'impact des politiques, des programmes et des législations et le comparer aux objectifs fixés.

Les *pouvoirs publics*, les *employeurs* et les *prestataires de services* sont encouragés et si possible soutenus dans les efforts qu'ils consentiront en vue de planifier correctement l'application efficace des obligations légales. Il leur appartient de : fixer des objectifs en matière d'égalité, identifier en interne les personnes responsables de l'application des obligations légales, créer des liens avec les organismes représentant les groupes sociaux confrontés à des inégalités, veiller à disposer d'un soutien adéquat et de documents d'orientation, recenser et répondre aux besoins de formation.

Les *organismes de promotion de l'égalité* sont invités à plaider pour le développement et la mise en œuvre efficaces des obligations légales. Ils devront créer et distribuer des documents d'orientation, travailler au renforcement des capacités des instances assujetties aux obligations légales et offrir un soutien direct aux organisations exemplaires. Ils ont les compétences nécessaires à l'instauration des règles inhérentes à la mise en œuvre des obligations légales. Enfin, ils sont invités à suivre et évaluer le respect et l'impact des obligations légales.

Il est souhaitable qu'*Equinet* continue de stimuler et de soutenir le rôle qu'ont les organismes de promotion de l'égalité dans l'application des obligations légales via des apprentissages entre pairs, la promotion et l'ouverture d'un débat autour des obligations légales.

1. Introduction

1.1 La recherche

Cette étude, réalisée à la demande d'Equinet, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité, examine et analyse l'élaboration et la mise en œuvre des obligations légales prévues par la législation sur l'égalité de traitement qui ne se limitent pas à simplement interdire les discriminations mais travaillent à la promotion de l'égalité. Les obligations légales se déclinent en obligations de prévention, obligations institutionnelles et obligations de transversalité politique. Ce document explore et mesure le rôle et le degré d'implication des organismes de promotion de l'égalité dans le respect de ces obligations.

Le but de cette étude est de recenser et de comparer ces trois types d'obligations légales dans les différentes juridictions et d'en évaluer les forces, les faiblesses et les éventuels manquements pour bâtir une société plus juste. Il s'agit aussi de mieux connaître et juger le rôle qu'ont les organismes de promotion de l'égalité dans l'application de ces obligations et de leur formuler des suggestions qui les aideront à mieux élaborer et appliquer ces règles.

En amont de cette étude, il a été nécessaire de compiler les publications sur le sujet, de mener une enquête parmi les membres d'Equinet avant de la poursuivre sous forme d'échanges avec certains d'entre eux et de s'entretenir avec le secrétariat d'Equinet et son Conseil d'administration.

Vingt-deux organismes de promotion de l'égalité implantés dans dix-sept juridictions ont participé à l'enquête.¹ Les échanges se sont poursuivis avec quinze de ces organismes situés dans quatorze juridictions.² La rédaction de ce rapport n'aurait pu être menée à bien sans la précieuse contribution des employés des vingt-deux organismes et nous leur en sommes reconnaissants.

1.2 Le rapport

Ce rapport se penche sur les normes internationales en matière d'obligations légales et examine la manière dont elles sont élaborées. Il présente les arguments qui sous-tendent l'adoption d'une telle approche dans la promotion de l'égalité et examine le bien-fondé de leur mise en œuvre. Des indicateurs utiles à l'évaluation de ces obligations légales sont également proposés.

Dans un second temps, nous passons en revue les dispositions légales relatives aux obligations et examinons ces dernières en fonction de la catégorie à laquelle elles appartiennent. Des études de cas sont proposées pour chacune des approches suivies dans l'élaboration des obligations et la disposition légale s'y rapportant est présentée en détails.

Nous abordons ensuite la mise en œuvre des obligations légales pour faire le point sur les différents outils utilisés à cette fin. Ici aussi, des études de cas viennent illustrer notre propos. Le rôle assumé par les organismes de promotion de l'égalité dans la mise en œuvre des obligations légales et les activités qu'ils organisent à cet effet sont également traitées dans cette partie du rapport.

¹ Autriche (2), Belgique (2), Bulgarie, Chypre, Croatie, Estonie, Finlande (2), Grande-Bretagne, Hongrie (2), Irlande, Irlande du Nord, Lettonie, Lituanie, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Suède.

² Autriche, Belgique (2), Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande, Irlande du Nord, Lettonie, Lituanie, République tchèque, Slovaquie, Suède.

La dernière partie du document est consacrée aux conclusions. Nous évoquons l'évolution que pourraient suivre l'élaboration des obligations légales et le rôle des organismes de promotion de l'égalité.

2. Obligations légales

Ce chapitre recense le contenu des normes internationales en matière d'obligations légales dans la législation sur l'égalité de traitement et revient sur les conséquences de ces normes. Le rapport classe chacune de ces obligations dans une catégorie et énonce les arguments en faveur de la promulgation de ces obligations.

2.1 Normes internationales

Il n'existe que peu de normes européennes encadrant la législation sur l'égalité de traitement et les organismes de promotion de l'égalité. Leur champ d'application est restreint, elles sont difficiles à appliquer et souvent obsolètes. Elles offrent cependant une excellente clé de lecture des obligations légales et constituent une incitation à leur mise en œuvre. La Commission européenne n'y réserve qu'une place limitée dans ses directives en matière d'égalité de traitement alors que, de son côté, le Conseil de l'Europe y dédie un volet plus important via le rôle qu'il a confié au Commissaire aux droits de l'homme et à la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI).

2.1.1 Directives sur l'égalité de traitement

Le principe de l'égalité de traitement repose sur la lutte contre les discriminations, la suppression des inégalités et la promotion de l'égalité. Les directives européennes sur l'égalité de traitement établissent un socle minimum de critères que la législation de chaque État membre en matière d'égalité de traitement doit respecter. Les obligations légales n'y sont que rarement mentionnées. La directive sur l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes en matière d'emploi et de travail constitue le texte le plus abouti dans ce domaine.³

L'article 26 de la directive souligne la nécessité de prévenir les actes de discrimination. Il y est stipulé que « les États membres encouragent, dans le cadre de leurs législations, conventions collectives ou pratiques nationales, les employeurs et les personnes responsables de l'accès à la formation professionnelle à prendre des mesures efficaces pour empêcher toute forme de discrimination fondée sur le sexe et, en particulier, le harcèlement et le harcèlement sexuel sur le lieu de travail dans l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles ». Aucune précision n'est fournie sur le contenu de ces mesures.

L'article 29 plaide en faveur d'une approche plus proactive en matière d'égalité et, plus spécifiquement, pour l'intégration dans les différentes politiques des questions d'égalité entre les hommes et les femmes. Il y est stipulé que « les États membres tiennent activement compte de l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que des politiques et activités dans les domaines visés par la présente directive ». Les actions nécessaires à une prise en compte active ne sont cependant pas explicitées.

³ Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail (refonte).

Les Directives relatives à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement (article 11(2)) et article 1352)) ne font que vaguement référence à la nécessité de prévenir la discrimination.⁴ Elles stipulent simplement que « les États membres encouragent les partenaires sociaux, sans préjudice de leur autonomie, à conclure, au niveau approprié, des accords établissant des règles de non-discrimination dans les domaines visés par les Directives qui relèvent du champ d'application des négociations collectives ». Aucune précision n'est fournie sur le contenu de ces règles.

2.1.2 Conseil de l'Europe – ECRI

La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe a publié deux recommandations de politique générale qui concernent d'une manière non-négligeable la législation sur l'égalité de traitement. Les deux textes plaident pour l'édiction d'obligations légales.

La recommandation invitant à l'élaboration d'une législation en matière de lutte contre les discriminations raciales insiste sur la nécessité de prévenir les discriminations et de promouvoir l'égalité. Elle stipule que « la loi doit prévoir l'obligation pour les autorités publiques de promouvoir l'égalité et de prévenir la discrimination dans l'exercice de leurs fonctions ». ⁵ Elle insiste sur l'importance d'établir des règles détaillées à cet égard et « d'énoncer aussi clairement que possible les devoirs qui leur incombent dans la loi ».

Les autorités publiques ont ainsi un rôle indispensable à jouer dans l'élaboration de politiques, l'emploi et la fourniture de services. La recommandation indique clairement que « la loi doit imposer aux autorités publiques de veiller à ce que les parties auxquelles elles attribuent des marchés, des prêts, des subventions ou d'autres avantages respectent et promeuvent une politique de non-discrimination ».

Quelques orientations sont fournies sur la méthode à suivre pour promouvoir l'égalité. Les autorités publiques pourraient, par exemple, travailler à l'élaboration et à l'application de « programmes pour l'égalité ». Les organismes de promotion de l'égalité auraient eux aussi un rôle à jouer car ils participeraient à la rédaction et à la mise en œuvre de ces « programmes pour l'égalité ». Les organisations du secteur privé pourraient d'ailleurs se voir confiées des fonctions similaires.

La recommandation relative à la lutte contre la discrimination raciale dans le monde du travail va dans le même sens.⁶ Elle recommande l'imposition d'une obligation légale à tous les employeurs dans le but de « promouvoir l'égalité, supprimer et prévenir le racisme, la discrimination raciale et le harcèlement racial dans l'emploi ». Elle demande également que les autorités contractantes puissent être autorisées à imposer des sanctions aux opérateurs économiques qui, dans le cadre de la procédure des marchés publics, auraient violé les obligations concernant la lutte contre les discriminations.

⁴ 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 et 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.

⁵ Recommandation de politique générale n° 7 de l'ECRI sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale, adoptée le 13 décembre 2002.

⁶ Recommandation de politique générale n° 14 de l'ECRI sur la lutte contre le racisme et la discrimination raciale dans le monde du travail, adoptée le 22 juin 2012.

Il est recommandé que les « programmes pour l'égalité » incluent « une évaluation des effets de l'ensemble des politiques menées et des décisions prises par les pouvoirs publics en matière d'emploi sur la promotion de l'égalité et sur l'élimination du racisme, de la discrimination raciale et du harcèlement racial ». Pour évaluer les effets des politiques et des décisions en matière d'emploi sur l'égalité, « il faudra peut-être évaluer ou analyser des données qualitatives sur ce sujet, recueillies par divers moyens dont la consultation des groupes concernés ».

2.1.3 Conseil de l'Europe – Commissaire aux droits de l'homme

Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe invite les États membres à « mettre en œuvre des obligations positives en vertu de la législation en matière d'égalité de traitement. Les organisations du secteur public devraient être encouragées à octroyer toute l'attention nécessaire à l'égalité dans l'exercice de leurs fonctions. Les organisations du secteur privé devraient être encouragées à adopter une approche programmée et cohérente en matière d'égalité ». ⁷ Plus largement, elles sont appelées à promouvoir l'égalité telle que l'entend l'ECRI et à appliquer une catégorie d'obligation légale supplémentaire régissant les politiques et procédures organisationnelles. Leur mode de mise en œuvre est explicite. Une approche programmée et cohérente en matière d'égalité implique, de la part des organisations, « la mise en œuvre d'une politique en matière d'égalité qui prévoit des formations sur le sujet à l'intention du personnel ainsi qu'un plan d'action en matière d'égalité ».

Un rôle important est conféré aux organismes de promotion de l'égalité dans le suivi à octroyer aux deux types d'obligations légales puisqu'ils devront « élaborer les règles relatives à leur application, fournir des orientations et des formations inhérentes à la mise en œuvre des obligations positives et imposer des sanctions en cas de non-respect des obligations positives ».

2.1.4 Implications

Les règles européennes régissant les obligations légales offrent quelques indications sur le champ d'application de ces obligations légales tel que prévu par la législation relative à l'égalité de traitement. On y fait référence à plusieurs obligations légales exigeant l'application de mesures destinées à prévenir la discrimination mais aussi de politiques et de procédures organisationnelles de promotion de l'égalité ou encore d'une approche proactive à l'égard de l'égalité. Cependant, rien n'est dit – ou très peu – sur le mode d'élaboration et d'application de ces obligations. En outre, rien n'est dit non plus sur les sanctions prévues en cas d'inexistence de ces obligations légales. C'est la raison pour laquelle les obligations légales au sens où l'entendent les différentes juridictions européennes ont évolué de manière organique et disparate, en fonction des besoins ou des demandes et ont ainsi donné lieu à une multitude de dispositions riches en enseignements. Les obligations légales sont appelées à s'adapter aux circonstances et aux traditions locales. Mais il n'en reste pas moins qu'une meilleure coordination au niveau européen, tendant vers un renforcement des règles actuelles, contribuerait certainement à une amélioration et

⁷ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, CommDH(2011)2, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 mars 2011.

une uniformisation des obligations légales dans toutes les juridictions et à une plus grande efficacité dans leur mise en œuvre.

2.2 Typologie

Les normes internationales prévoient que les obligations légales répondent à une certaine typologie. Cette typologie détermine le regard à l'aune duquel seront jugées les dispositions de la législation relative à l'égalité de traitement et leur mise en œuvre. Il existe trois types d'obligations légales. Dans le cadre de la rédaction de ce rapport, nous les avons dénommées comme suit : les obligations de prévention, les obligations institutionnelles et les obligations de transversalité politique.

Les obligations de prévention sont les obligations légales qui incombent aux organisations en matière de prévention de la discrimination, du harcèlement ou de harcèlement sexuel dans le monde du travail ou dans la fourniture de biens et services. Ces obligations sont un incitant aux changements institutionnels car elles obligent les organisations à mettre en place une approche systémique propice à la prévention ou à la réduction des cas de discriminations, de harcèlement ou de harcèlement sexuel. Ces obligations légales visent à lutter contre les discriminations et à assurer le respect de la législation sur l'égalité de traitement.

Les obligations institutionnelles sont les obligations légales qui incombent aux organisations en matière de promotion de l'égalité à l'égard des employés et des personnes qui utilisent leurs services. Les obligations institutionnelles encouragent le changement institutionnel car elles exigent que les procédures et systèmes institutionnels internes contribuent à instaurer un climat d'égalité, de diversité et de non-discrimination. En prônant l'égalité des employés et des usagers des services, ces obligations entraînent indirectement des changements au sein de la société.

Les obligations de transversalité politique sont les obligations légales en matière de promotion de l'égalité qui incombent aux autorités publiques dans l'exercice de leurs fonctions. Dans ce rapport, nous nous pencherons en particulier sur leurs fonctions législatives, régulatrices, budgétaires et politiques. Elles peuvent également se rapporter à leurs fonctions en leur qualité d'employeur, de prestataire de services et de fournisseur de biens et services. Les obligations de transversalité politique sont un vecteur de changement institutionnel car elles contribuent à la mise en place de procédures et systèmes administratifs via lesquels la législation, les budgets et les politiques deviendront un facteur d'égalité pour les groupes sociaux confrontés aux inégalités. Elles promeuvent le changement sociétal en faisant valoir le potentiel d'égalité auquel pourront accéder les bénéficiaires de ces politiques.

Les obligations de prévention et les obligations institutionnelles peuvent se recouper puisque le travail nécessaire à la promotion de l'égalité est censé inclure des mesures de lutte contre les discriminations. Il n'empêche qu'en raison de leur caractère général et de l'importance moindre qu'elles réservent à la non-discrimination, les obligations de prévention doivent faire l'objet d'un suivi distinct. Les obligations institutionnelles peuvent recouper les obligations de transversalité politique puisque les fonctions qu'englobent ces dernières couvrent les rôles assumés par les autorités publiques en leur qualité d'employeur, de prestataire de services mais aussi de législateur. Pour autant, les

obligations institutionnelles doivent faire l'objet d'un suivi distinct eu égard aux dispositions particulières qu'elles prévoient et à leur application dans le secteur privé également.⁸

Tableau 1 : typologie des obligations

	Finalité	Secteur	Égalité recherchée	Changement recherché
Obligation de prévention	Adoption de mesures en vue de prévenir les discriminations	Secteur privé et secteur public	Égalité formelle	Institutionnel
Obligation institutionnelle	Développement de systèmes en vue de promouvoir l'égalité des employés et des usagers des services	Secteur privé et secteur public	Égalité substantielle	Institutionnel
Obligation de transversalité politique	Prise en compte de la nécessité de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discriminations dans l'exercice des fonctions	Secteur public	Égalité substantielle	Sociétal et institutionnel

2.3 Raisonnement

Les obligations légales impliquent une évolution notoire de la législation relative à l'égalité de traitement. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe souligne que la prise en compte de ces obligations s'inscrit dans le cadre d'une nouvelle génération de lois qui émergent progressivement pour pallier les contraintes observées dans la mise en œuvre des dispositions d'hier et d'aujourd'hui. Si nous reconnaissons l'importance de garantir de façon homogène et globale la qualité des obligations légales, il est essentiel de présenter tous les arguments en faveur de cette nouvelle génération de législation sur l'égalité de traitement et de défendre son entrée en vigueur.

Dans certaines juridictions, les organismes de promotion de l'égalité ont joué un rôle décisif dans l'entrée en vigueur des obligations légales et dans l'élaboration d'une nouvelle législation en matière d'égalité de traitement. Conformément à leur mandat, ils ont ainsi rempli la fonction de conseil et d'orientation qui est la leur, contrôlé l'application de la législation relative à l'égalité de traitement et, le cas échéant, formulé les recommandations

⁸ Cette étude n'aborde pas les mesures d'action positive, pourtant obligatoires dans certaines juridictions. Elles visent à une égalité complète sur le terrain ou à la mise en place d'aménagements raisonnables (obligatoires dans la plupart des juridictions) ou encore à l'apport d'ajustements pour favoriser la diversité, en particulier le handicap.

nécessaires à son amélioration. Il serait toutefois utile que ce travail soit effectué par un plus grand nombre d'organismes.

Les propos de Fredman montrent à quel point il a bien saisi l'importance de faire avancer la législation sur l'égalité de traitement : « la persistance des inégalités hommes-femmes sont la preuve qu'il est nécessaire de revoir les méthodes utilisées dans nos efforts pour parvenir à une égalité hommes-femmes réelle et tangible. Traditionnellement, nous nous sommes toujours contentés d'un modèle d'arbitrage individuel des plaintes. Mais de nouvelles méthodes apparaissent, basées sur des mesures proactives de promotion de l'égalité et propices à un changement institutionnel ». ⁹ L'auteur y entrevoit quatre avantages :

- Les personnes sont déchargées des formalités et des coûts liés à la gestion du contentieux qui incombent désormais au législateur, à l'employeur et au prestataire de service.
- Un changement systémique est préférable à de petits changements ponctuels et permet de mieux s'attaquer aux causes institutionnelles et structurelles des inégalités.
- Plutôt que d'essayer à tout prix d'apporter la preuve qu'un acte de discrimination a été commis et d'en rechercher l'auteur, on s'attelle à recenser les cas de discrimination systémique et à mettre sur pied les mécanismes institutionnels propices à leur éradication.
- Le rôle participatif de la société civile est élargi à la définition et à l'application des normes.

2.3.1 Les obligations de prévention

Les obligations de prévention, au même titre que toutes les obligations légales, entendent renforcer l'efficacité et les effets de la législation sur l'égalité de traitement. Elles contraignent les employeurs et les prestataires de services à ne plus se contenter de réagir à posteriori à des cas individuels de discrimination, de harcèlement et de harcèlement sexuel mais à se montrer proactifs dans la mise en place de procédures et de systèmes afin que, dans le meilleur des cas, ces abus ne se reproduisent plus ou que, dans le pire des cas, ils soient dénoncés et pris en charge.

Ces obligations viennent compenser le manque de sensibilisation aux droits consacrés par la législation sur l'égalité de traitement et la réticence à signaler les abus, ce qui a pour effet d'atténuer l'efficacité potentielle de la législation. Elles sont aussi susceptibles de remédier aux problèmes qui se posent lorsque certaines clauses de la législation ne sont pas dûment appliquées (en matière d'égalité salariale, par exemple). Les obligations de prévention réduisent les risques d'être confronté à des actes de discrimination, de harcèlement ou de harcèlement sexuel.

2.3.2 Les obligations institutionnelles

En comparaison avec les obligations de prévention, les obligations institutionnelles témoignent d'une ambition accrue dans la promotion de l'égalité, sans pour autant négliger les changements institutionnels qui doivent caractériser les procédures et les systèmes. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe reconnaît leur capacité à

⁹ Fredman S. (2009) Making Equality Effective: The role of proactive measures, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, Commission européenne, Bruxelles.

« stimuler des changements culturels, systémiques et politiques au sein des organisations » et à « apporter les changements institutionnels essentiels aux progrès dans le domaine de l'égalité, à la prise en compte de la diversité et à la prévention de la discrimination dans les organisations ». ¹⁰

Les obligations institutionnelles sont là pour démontrer qu'une législation axée exclusivement sur l'interdiction de la discrimination ne suffit ni à l'éradiquer ni à faire avancer la question de l'égalité. Elles laissent entrevoir de nouvelles perspectives sur le plan de la diversité pour les employés et les prestataires de services.

Les arguments en faveur de la mise en place de systèmes d'égalité et de diversité requis en vertu des obligations institutionnelles sont indiscutables. Pour que l'entreprise puisse bénéficier des avantages économiques liés à la diversité et à l'égalité, les initiatives prises en leur faveur doivent reposer sur une organisation dynamique. ¹¹ Lorsque les obligations institutionnelles donnent lieu à une conception programmée et systématique de l'égalité et de la diversité dans les organisations, celles-ci sont gagnantes en termes de productivité, de créativité et de réduction de l'absentéisme de leurs employés. Pour les prestataires de services, c'est le gage d'une fidélisation de sa clientèle et du développement de son portefeuille de clients.

2.3.3 Obligations de transversalité politique

Les obligations de transversalité politique affichent des ambitions similaires à celles des obligations institutionnelles mais vont plus loin encore car elles promeuvent le changement sociétal au travers de mécanismes politiques qui « intègrent les mesures en faveur de l'égalité et de la non-discrimination dans tous les domaines visés par le processus décisionnel ». ¹² Les obligations de transversalité politique tentent de pallier les inégalités frappantes qui persistent au sein de la société et la minent, en dépit des mesures d'interdiction. Avec ces obligations, la diversité et l'égalité sont mieux prises en compte y compris là où la législation en matière de lutte contre les discriminations est généralement peu prise en compte. C'est ce que McCrudden appelle « les décisions majeures d'un gouvernement ». Les obligations de transversalité politique peuvent contribuer à faire progresser les objectifs en matière d'égalité pour l'ensemble des groupes visés par ces politiques.

McCrudden avance que « lorsque les politiques sont élaborées sans tenir compte des objectifs en matière d'égalité, ceux-ci se retrouvent trop facilement relégués au second plan par des dirigeants politiques qui ne les considèrent pas primordiaux. L'intérêt d'inclure l'équité et l'égalité dans toutes les politiques ne réside pas seulement dans l'idée selon laquelle la législation anti-discrimination, les actions positives et les mécanismes traditionnels de protection constitutionnelle n'ont qu'un poids limité, mais aussi dans le sentiment selon lequel les questions touchant à l'inégalité et à la lutte contre les discriminations peuvent être aisément écartées des débats. Par définition, les obligations de transversalité politique ont été conçues pour éviter que ce problème ne se pose en

¹⁰ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, CommDH(2011)2, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 mars 2011.

¹¹ Monks K., *The Business Impact of Equality and Diversity: The international evidence*, National Centre for Partnership and Performance and the Equality Authority, Dublin, 2007.

¹² McCrudden, C. (1999) *Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland*, in *Fordham International Law Journal*, Volume 22, numéro 4, 1998.

exigeant, de la part de tous les gouvernements, qu'ils se penchent sérieusement sur les questions liées à l'égalité ».

La Commission européenne reconnaît les avantages que comporte, sur le plan politique, l'intégration de la question de l'égalité dans toutes les politiques sous l'impulsion des obligations de transversalité politique :

- « Elle permet d'obtenir, sur le plan politique, des avancées plus efficaces dans la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations au sein de la société, dans les organisations et les programmes mis en œuvre par le secteur public ;
- Elle contribue à l'élaboration de meilleures mesures et à des réponses politiques plus efficaces en veillant à ce que celles-ci répondent aux besoins des personnes victimes d'inégalités et aient des effets positifs pour ces mêmes personnes ;
- Elle stimule la cohérence dans le processus politique en veillant à ce que toutes les politiques contribuent de manière appropriée aux objectifs en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations ;
- Elle fait de l'élaboration des politiques un processus plus transparent et ouvert, apte à contribuer à une bonne gouvernance et à des mécanismes politiques reposant sur des bases plus solides ».¹³

2.3.4 Implications

En vertu de leur fonction d'organe consultatif, les organismes de promotion de l'égalité sont appelés à jouer un rôle majeur dans la promulgation d'obligations légales effectives et pertinentes. Dans ce contexte, ils devront faire valoir de manière très précise les arguments en faveur de leur application. Les outils nécessaires à la structuration de ces arguments existent déjà.

Les obligations légales ont pour but de susciter le changement. Plus concrètement, elles doivent changer la donne pour les personnes qui sont victimes d'actes de discrimination en conférant au législateur, aux employeurs et aux prestataires de services la responsabilité de ces questions. Elles sont aussi un moteur du changement institutionnel car elles incitent les organisations à repenser leurs méthodes de travail. Pour que ces obligations légales soient appliquées, il est nécessaire que ce soient le législateur, les employeurs et les prestataires de service qui mettent en œuvre ces nouvelles politiques, procédures et pratiques. Enfin, les obligations légales sont un facteur de changement sociétal car elles laissent entrevoir de nouvelles avancées en matière d'égalité et de diversité pour les bénéficiaires de ces mesures, les employés et les usagers des services.

Les obligations légales servent également à garantir et à renforcer l'application effective de la législation sur l'égalité de traitement et à combler les manquements des dispositions visant à interdire la discrimination. Elles ont ainsi pour but de concrétiser les objectifs qui sont à la base de cette législation. La législation actuelle en matière d'égalité de traitement voit son impact diminué en raison du faible taux de signalement des cas de discrimination et de la forte persistance des inégalités.

Les obligations légales confèrent au législateur, aux employeurs et aux prestataires de services le soin de prendre des initiatives dans les domaines de l'égalité, la diversité et la

¹³ Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.

discrimination. Elles contribuent ainsi à faire progresser les objectifs d'égalité pour les personnes et les groupes confrontés à ces inégalités et diminuent les préjudices que des personnes confrontées à des actes de discrimination, de harcèlement sexuel et de harcèlement pourraient subir.

Les obligations légales encouragent les organisations à prendre les mesures qui leur permettraient d'obtenir les avantages économiques offerts par la mise en place de mécanismes favorables à l'égalité et à la diversité. Elles renforcent la qualité et la transparence des procédés législatifs et de préparation des politiques et ouvrent la voie aux bénéfices sociétaux qui découlent d'une société plus égale.

2.4 Évaluation des obligations légales

Les indicateurs utilisés dans le cadre de cette étude pour évaluer la qualité des obligations légales recensées en Europe sont : le niveau d'ambition recherché, le degré de couverture, les effets et les changements obtenus, l'efficacité de la mise en œuvre et le degré de conformité avec les obligations légales.

Ambition

Les obligations légales sont un tremplin vers un plus grand degré d'égalité et de lutte contre les discriminations car elles entendent aller plus loin que les dispositions législatives interdisant les discriminations. Les obligations légales ne se limitent pas à prôner une égalité formelle au sens où l'entend la législation sur l'égalité de traitement. Exiger l'égalité formelle, c'est exiger l'absence de discriminations et une égalité de traitement. Promouvoir l'égalité formelle, c'est renoncer à défavoriser certaines personnes en raison de caractéristiques personnelles. Instaurer un climat d'égalité, c'est avant tout veiller à ce que l'attribution d'un avantage soit déterminée sur la base de critères équitables. Mais l'égalité formelle n'empêche pas la persistance de nombreuses inégalités.

Les obligations légales doivent tendre vers davantage d'ambition et viser à instaurer une égalité complète sur le terrain ou une égalité substantielle. Par égalité substantielle, il faut entendre l'élimination ou la réduction massive des inégalités entre les groupes sociaux et à l'intérieur de ceux-ci. L'égalité substantielle vise à offrir de nouvelles opportunités aux membres de ces groupes sociaux et à améliorer leur situation, leur statut et leur expérience.

Selon sa typologie, chaque obligation légale a un degré d'ambition différent qui peut pencher davantage vers une égalité formelle ou une égalité substantielle. Les obligations de prévention, de par leur nature, tendent vers une égalité proche de l'égalité formelle, tandis que les obligations institutionnelles et de transversalité politique tendent vers une égalité substantielle en faisant progresser cette cause. Remarquons toutefois que les obligations institutionnelles et de transversalité politique n'affichent pas nécessairement un même degré d'ambition.

L'ancien Groupe d'experts gouvernementaux de la Commission européenne avait approuvé un niveau d'ambition adéquat devant orienter l'intégration des notions d'égalité et de non-discrimination dans les autres politiques dans les buts suivants :¹⁴

¹⁴ Good Practice Exchange Seminar on Non-Discrimination Mainstreaming, Governmental Expert Group, Commission européenne, Finlande, 2009.

- Veiller à leur conformité avec la législation sur l'égalité de traitement..
- Supprimer les situations qui empêchent l'instauration d'un climat d'égalité pour ces groupes.
- Faire en sorte que les implications pratiques de la diversité soient prises en compte.
- Mieux garantir l'égalité des groupes confrontés à l'inégalité.
- Promouvoir de bonnes relations entre les groupes confrontés aux inégalités et les autres groupes de la société.

Couverture

Les obligations légales impliquent parfois de devoir privilégier la lutte contre un type de discrimination au détriment d'un autre. Les efforts ont jusqu'ici porté principalement sur les discriminations fondées sur le genre car c'est ce critère qui a servi de tremplin pour le développement et l'application des obligations légales dans bon nombre de pays et au niveau de l'Union européenne. Certaines obligations légales multicritères ne couvrent en fait qu'un nombre limité des critères de discrimination figurant dans la législation sur l'égalité de traitement alors que d'autres en prennent en compte la totalité. Les choix opérés sont guidés par la nécessité de répondre à certains besoins précis ou, plus souvent, par une hiérarchie ou un statut différencié conféré aux différents critères. Une approche consistant à cibler plusieurs critères de discrimination offre l'avantage de tenter d'atteindre les objectifs fixés au titre de l'obligation légale de manière plus globale et intégrée.

Effets

Les obligations légales (obligations de prévention, institutionnelles et d'intégration politique) sont promulguées et mises en œuvre afin de faire progresser les objectifs d'égalité et de lutte contre les discriminations. Elles tendent vers un changement individuel, un changement institutionnel et un changement sociétal.

Afin qu'un changement individuel puisse être opéré, il faudrait pouvoir constater une diminution de la probabilité, pour les personnes appartenant aux différents groupes sociaux confrontés aux inégalités, d'être victimes de telles discriminations et un moindre besoin de recourir aux tribunaux afin corriger leur situation.

Afin qu'un changement institutionnel puisse être opéré, il est nécessaire que les organisations modifient leurs méthodes de gestion du personnel, de fourniture de services, de confection des budgets, d'élaboration de politiques et de règlements. Ce changement institutionnel pourrait également se manifester à travers la promulgation de nouveaux règlements et procédures au sein de l'organisation ou encore à travers un processus décisionnel plus participatif et fondé sur des faits. Enfin, il se traduirait aussi par l'acquisition d'une compétence nouvelle au sein de l'organisation visant à prévenir la discrimination, à protéger la diversité et à faire progresser l'égalité et par l'instauration d'une culture organisationnelle donnant une grande importance à l'égalité, la diversité et la non-discrimination.

Le changement sociétal se traduirait par l'obtention de nouvelles avancées par les personnes issues de groupes confrontés aux discriminations en tant que bénéficiaires de politiques et en tant que salariés et usagers de services.

Mise en œuvre

La mise en œuvre de toute politique requiert l'engagement, la motivation et la capacité de tous les détenteurs d'obligations. L'engagement est lié aux valeurs dont se réclament principalement les détenteurs d'obligations et au regard qu'ils portent sur les principes d'égalité, de diversité et de non-discrimination. Par motivation, il faut entendre la manière par laquelle les détenteurs d'obligations pourraient réconcilier l'application correcte des obligations légales et le peu de temps et de ressources dont ils disposent pour s'investir dans cette tâche. La capacité porte sur les compétences techniques requises pour garantir une application satisfaisante des outils nécessaires au respect des obligations légales.

Une mise en œuvre correcte des politiques passe aussi par le soutien que peuvent apporter les experts aux détenteurs d'obligations. Les organismes de promotion de l'égalité sont ainsi un excellent point d'appui, de conseils, de normes, de formation et d'idées. Les organisations de la société civile, et en particulier celles qui représentent les groupes sociaux confrontés aux inégalités, peuvent elles aussi apporter une contribution précieuse.

Exécution

Pour que les obligations légales soient mieux respectées, il est judicieux de prévoir des sanctions en cas de non-respect et des incitants en cas de bon résultats. Les sanctions doivent être définies et appliquées de telle sorte qu'elles contribueront à l'application et au respect des obligations légales et stimuleront la motivation et l'engagement. Elles doivent être assorties de procédures à travers lesquelles les plaignants pourront aisément signaler et voir résoudre les cas de non-conformité avec les obligations légales.

Parmi les incitants en cas d'application satisfaisante des obligations légales, on pourrait envisager l'octroi de ressources supplémentaires ou d'une récompense aux organisations « exemplaires ». On pourrait aussi concevoir un système de reconnaissance ou de mise en valeur des organisations "méritantes" et d'émulation sous l'influence des pairs. Les sanctions et les incitants doivent reposer sur des normes solides, un contrôle efficace et une application immédiate, si l'on veut qu'ils portent leurs fruits.

Tableau 2 : les critères d'évaluation

	Question à se poser
Ambition	Quel est le degré d'ambition qui sous-tend les objectifs qui accompagnent les obligations légales : la conformité, la suppression des obstacles à la participation, la prise en compte de la diversité, le renforcement de l'égalité et l'encouragement du dialogue apaisé ?
Couverture	Dans quelle mesure l'obligation légale couvre-t-elle les différents critères de discrimination et ouvre-t-elle la voie à une approche intégrée de ces critères ?
Impact	Quel est l'impact de l'obligation légale sur la situation et le vécu des personnes confrontées aux discriminations et aux inégalités, sur les politiques et procédures de l'organisation et sur les avancées sociétales des groupes confrontés aux inégalités ?

Mise en œuvre	L'obligation légale a-t-elle été conçue de manière à garantir le niveau d'engagement, de motivation et de capacité nécessaire à sa mise en œuvre ?
Application	L'obligation légale est-elle assortie des sanctions et/ou incitants adéquats et d'un système de suivi apte à en garantir la bonne mise en œuvre ?

3. Élaboration des obligations légales

Dans ce chapitre, nous examinerons les dispositions juridiques prises dans le cadre des obligations légales dans les pays où sont situés les organismes de promotion de l'égalité ayant participé à l'enquête. Nous présenterons les catégories de dispositions s'appliquant à chaque type d'obligation, ainsi que des études de cas illustrant des obligations de prévention, des obligations institutionnelles et des obligations de transversalité politique. Enfin, nous proposerons une évaluation de ces dispositions juridiques.

3.1 Les obligations de prévention

Les obligations de prévention figurant dans la législation sur l'égalité de traitement ont plutôt un caractère général et sont davantage axées sur la prévention de la discrimination, du harcèlement sexuel et du harcèlement. Les obligations légales à caractère plus spécifique portent sur l'égalité salariale.

Tableau 3 : les différents types d'obligations de prévention

	Critère	Exemples
Général	Mesures de prévention de la discrimination, du harcèlement sexuel et du harcèlement.	Bulgarie, Croatie, République tchèque, Estonie, Irlande, Slovaquie.
Égalité salariale	Mécanismes spécifiques de respect des obligations en matière d'égalité de rémunération pour un travail de valeur égale.	Autriche, Grande-Bretagne, Finlande, Suède.

3.1.1 Obligation de prévention à caractère général

Introduction

La législation sur l'égalité de traitement en Bulgarie, en Croatie, en République tchèque, en Estonie, en Irlande et en Slovaquie fait explicitement mention des obligations de prévention à caractère général. Toutes ces obligations requièrent de la part des organisations qu'elles adoptent des mesures non précisées afin de prévenir les discriminations. Ici, la responsabilité d'agir n'incombe plus aux personnes confrontées aux discriminations mais bien aux employeurs et aux prestataires de services. Les obligations légales peuvent inciter à la mise en place de nouvelles politiques, procédures et pratiques au sein de l'organisation.

Dans certains cas, apparaît une référence explicite aux employeurs et aux prestataires de formation mais étant donné le flou qui règne autour du cadre régissant les obligations de prévention, il est impossible d'en déterminer la typologie.

Cas n° 1 Bulgarie

La loi de 2004 sur la protection contre les discriminations oblige les employeurs de tous les secteurs à adopter des mesures efficaces, en coopération avec les organisations syndicales,

afin de prévenir toute les formes de discriminations sur le lieu de travail. Les établissements de formation sont tenus de prendre toutes les mesures qui s'imposent pour prévenir toutes les formes de discriminations qui pourraient émaner du personnel enseignant et administratif ainsi que des étudiants.

- ⇒ La loi interdit toute forme de discrimination fondée sur le genre, la race, l'ethnie, la nationalité, le génome humain, la citoyenneté, l'origine, la religion ou les croyances, l'éducation, les convictions, l'orientation politique, le statut social ou personnel, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle, l'état civil, la situation patrimoniale ou tout autre critère.
- ⇒ Hormis l'affichage obligatoire de la loi à un endroit visible pour l'ensemble du personnel, aucune autre précision n'est donnée quant aux mesures spécifiques à prendre.
- ⇒ Toute organisation enfreignant ces dispositions est passible de poursuites judiciaires pour actes de discrimination. La Commission de protection contre les discriminations a été amenée à se prononcer sur quelques affaires de ce type.

Cas n° 2 Croatie

En vertu du droit du travail (et non de la législation sur l'égalité de traitement), les entreprises des secteurs public et privé qui comptent au moins vingt salariés sont tenues d'adopter et de publier un règlement de travail incluant des mesures anti-discrimination et de désigner un responsable chargé de traiter les plaintes pour harcèlement et harcèlement sexuel déposées par les travailleurs.

- ⇒ Il est clairement mentionné que les organisations sont tenues de publier un règlement du travail et de désigner un responsable chargé du traitement des plaintes.
- ⇒ Le non-respect de cette obligation n'est passible d'aucune sanction. Elle figure simplement dans la liste des contrôles réguliers auxquels procédera l'Inspection du travail.

On retrouve dans la législation sur l'égalité de traitement une obligation spécifique axée sur la prévention mais qu'il est possible d'inclure dans la catégorie des obligations à caractère général étant donné qu'elle traite de la question du sous-signalment. Tout soupçon légitime par rapport à l'existence d'un cas de discrimination doit être signalé par les organisations et les personnes auprès du Bureau du médiateur ou d'un Médiateur spécial moyennant le consentement de la victime présumée.

- ⇒ La loi protège contre les critères de discrimination suivants : la race, l'origine ethnique, la couleur de peau, le genre, la langue, la religion, les croyances, l'orientation politique, l'origine sociale, la nationalité, la situation patrimoniale, le statut social, l'état civil, la situation familiale, l'âge, l'état de santé, le handicap, le patrimoine génétique, l'identité, l'expression de genre ou l'orientation sexuelle de naissance.
- ⇒ Le non-respect de cette obligation n'est passible d'aucune sanction.

Cas n° 3 République tchèque

La loi anti-discrimination de 2008 oblige les entreprises des secteurs public et privé à adopter des mesures propices à une protection efficace contre les actes discriminatoires.

- ⇒ La loi couvre les critères de discrimination suivants : la race, l'origine ethnique, la nationalité, le genre, l'orientation sexuelle, le handicap, la religion, les croyances ou les opinions.
- ⇒ Le contenu de ces mesures n'est pas explicité.
- ⇒ L'absence de ces mesures peut être jugée comme contrevenant au principe d'interdiction de la discrimination et, en théorie, entraîner la saisine d'un tribunal. Cependant, il n'est stipulé nulle part que l'Inspection du travail pourra infliger une amende à l'employeur contrevenant.

Cas n° 4 Estonie

En vertu de la loi sur l'égalité de traitement, les employeurs sont tenus de prendre les mesures nécessaires à la protection des employés contre tout acte de discrimination et d'informer les employés des droits et obligations qui sont les leurs conformément à la loi. Les établissements de formation et les instituts de recherche doivent eux aussi œuvrer en faveur de l'égalité de traitement.

- ⇒ Les critères de discrimination contre lesquels protège la loi sont la nationalité (origine ethnique), la race, la couleur de peau, la religion, les croyances, l'âge, le handicap et l'orientation sexuelle.
- ⇒ Le contenu des mesures n'est pas explicité.
- ⇒ Le non-respect de ces dispositions n'expose son auteur à aucune sanction.

Cas n° 5 Irlande

La loi sur l'égalité dans l'emploi de 1998-2015 et la loi sur l'égalité de statut de 2000-2015 stipulent que les employeurs et les prestataires de services sont responsables des actes de leurs employés. Néanmoins, ces lois les protègent au cas où ils devraient prouver qu'ils ont pris des mesures appropriées pour tenter d'empêcher la personne de commettre un acte de harcèlement moral ou sexuel à l'encontre de la victime. Cette obligation au caractère très particulier ne rentre pas de plein droit dans la catégorie des obligations de prévention.

- ⇒ Les lois couvrent 9 critères de discrimination : le genre, l'état civil, la situation familiale, l'âge, le handicap, l'orientation sexuelle, la race, la religion et l'appartenance à la communauté des gens du voyage.
- ⇒ Les lois ne mentionnent pas explicitement le contenu des mesures appropriées. L'organisme de promotion de l'égalité a préparé un guide des bonnes pratiques en matière de lutte contre le harcèlement sexuel et moral sur le lieu de travail qui définit les mesures à prendre.
- ⇒ Bien qu'aucune sanction ne soit prévue, il reste dans l'intérêt des employeurs de respecter les dispositions légales dans la mesure où leur observation peut être prise en compte par un tribunal dans des litiges liés aux différents cas repris dans la loi.¹⁵

Ces dispositions existent dans de nombreuses législations d'autres pays et sont mentionnées ici à titre d'exemple.

¹⁵ Code of Practice on Sexual Harassment and Harassment at Work, Autorité chargée de l'égalité (désormais, Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité), given legal effect in Statutory Instrument 'Employment Equality Act 1998 (Code of Practice) (Harassment) Order 2002 (S.I. No. 78 of 2002)', Irlande, 2002.

Cas n° 6 *Slovaquie*

La loi sur l'égalité de traitement et l'interdiction des discriminations de 2004 établit que son exécution est subordonnée à l'adoption de politiques de lutte contre les discriminations par tous les employeurs et les prestataires de services.

- ⇒ La loi interdit toute forme de discrimination fondée sur le genre, la religion ou les croyances, la race, l'origine nationale ou ethnique, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle (pour ce qui concerne le lieu de travail) et fondée sur le genre, la race, l'origine nationale ou ethnique (pour ce qui concerne les prestataires de biens et services).
- ⇒ Le contenu des actions que doivent adopter les employeurs et les prestataires de services n'est pas spécifié.
- ⇒ La non-adoption de ces mesures constitue une violation du principe de l'égalité de traitement et est passible de sanctions.

Réflexion

L'ambition qui se dégage de tous ces cas est de parvenir à une égalité formelle. Les obligations de prévention ont pour but d'enrayer les discriminations et le harcèlement moral et sexuel parmi les employeurs, les prestataires de services et les établissements de formation. Cette ambition vaut a priori pour tous les critères de discrimination contre lesquels protège la législation sur l'égalité de traitement et elle est orientée vers un respect de la législation sur l'égalité de traitement et la suppression des obstacles que rencontrent les groupes qui sont confrontés aux discriminations et/ou au harcèlement moral et sexuel.

La législation ne mentionne pas explicitement les mesures à prendre pour garantir l'application des obligations de prévention. On perçoit un appel implicite au changement institutionnel et à la mise en œuvre de politiques, procédures et pratiques aptes à prévenir et à traiter efficacement les cas de discriminations et de harcèlement moral et sexuel.

Le non-respect des obligations de prévention peut être passible de sanctions au même titre que les actes de discrimination. En effet, bien que de telles infractions soient rarement signalées, la non-application des obligations de prévention peut être assimilée à une infraction à la loi. Dans certains cas, le respect de ces obligations peut être bénéfique pour le détenteur d'obligations lorsque celui-ci, suite au dépôt d'une plainte pour discrimination à l'encontre d'un de ses employés, a la possibilité de plaider avec succès sa cause en justice, étant à même de prouver qu'il a rempli toutes ses obligations de prévention.

3.1.2 Les obligations de prévention en matière d'écart de rémunération

Introduction

La législation sur l'égalité de traitement autrichienne, britannique, finlandaise et suédoise comporte un éventail d'obligations de prévention assez complet sur les écarts de rémunération. Il n'est cependant pas simple de mettre en avant les cas de discriminations portant sur ce sujet. Les obligations de prévention peuvent exiger des employeurs qu'ils identifient et justifient les éventuels écarts de rémunération au sein de leur organisation et prennent les mesures nécessaires pour corriger tout déséquilibre injustifié.

Cas n° 1 Autriche

Depuis 2011, la législation sur l'égalité de traitement oblige les entreprises de plus de 150 salariés à rédiger un rapport bisannuel sur les revenus perçus par leurs salariés. Celui-ci sera ensuite analysé afin d'identifier les éventuels écarts de rémunération discriminatoires entre hommes et femmes.

- ⇒ Les éléments du rapport sont présentés de manière anonyme et doivent inclure :
 - Le nombre d'hommes et de femmes affectés à chaque catégorie d'emploi ;
 - Le nombre d'hommes et de femmes affectés à chaque niveau d'ancienneté ;
 - Le salaire moyen ou médian des hommes et des femmes affectés à chaque catégorie d'emploi et à chaque niveau d'ancienneté.
- ⇒ Le rapport est soumis au conseil d'entreprise de l'organisation. Le Médiateur en charge des questions d'égalité de traitement déplore le fait que le document s'apparente davantage à une compilation de chiffres sans aucune analyse des raisons qui expliqueraient les écarts salariaux et sans aucune obligation de vérification des éléments qui composent le salaire.
- ⇒ Le non-respect de cette obligation n'est passible d'aucune sanction. Le conseil d'entreprise ou un employé peut toutefois saisir un tribunal pour qu'il exige la préparation et la soumission du rapport mais aucune plainte n'a été déposée pour non-respect de cette obligation, malgré des écarts de rémunération importants au niveau national.

Cas n° 2 Grande-Bretagne

La loi de 2010 sur l'égalité confiait au gouvernement le soin de légiférer sur l'obligation, pour les entreprises privées comptant au moins 250 salariés, de publier les données disponibles en matière d'écart salarial afin d'épingler les éventuelles différences de rémunération entre hommes et femmes. La loi de 2015 sur les petites entreprises, l'entrepreneuriat et l'emploi enjoignait le secrétaire d'État à légiférer sur ces questions avant le 26 mars 2016. Des consultations sur des projets de loi ont bien eu lieu mais ceux-ci sont toujours en cours d'élaboration. Ils stipulent ce qui suit :

- ⇒ Les employeurs du secteur privé comptant au moins 250 salariés sont tenus de publier toutes les données disponibles sur les écarts salariaux entre hommes et femmes et de divulguer le nombre d'hommes et de femmes employés pour chaque barème salarial.
- ⇒ Ces données doivent faire apparaître les différences au niveau des salaires médians et moyens et des montants moyens des primes pendant la période de versement des salaires pour les salariés et salariées de référence.
- ⇒ Le salaire englobe le salaire de base, les congés payés, le congé de maternité, les arrêts de travail pour maladie, les primes à l'établissement en zone isolée, les primes et autres revenus du travail (remboursement des frais de déplacement, indemnités de garde, indemnités d'astreinte, remboursements des frais d'uniforme, prime de secouriste et de feu) mais n'englobe pas la rémunération des heures supplémentaires, le versement du salaire pour une autre période, les frais divers, le renoncement au versement d'une partie du salaire contre l'obtention d'autres avantages, les avantages en nature, les indemnités de licenciement, les arriérés de rémunération et les crédits d'impôts.
- ⇒ L'employeur doit conserver ces informations pour une durée minimum de trois ans.

La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a demandé à être chargée du contrôle de l'exécution de ces dispositions et que toute violation de celles-ci soit assimilée à un délit au regard de la législation sur l'égalité de traitement. La Commission a également demandé la divulgation d'informations réparties selon les genres sur les salaires à l'embauche et les rémunérations des emplois à temps partiel. Elle préconise enfin que les employeurs soient encouragés à exposer les motifs des écarts salariaux et que le gouvernement réfléchisse à la pertinence d'une application de ces mesures par les plus petites entreprises.

La loi de 2010 sur l'égalité confie au gouvernement le soin de légiférer sur l'application des obligations légales par les pouvoirs publics. On obtiendrait de cette manière une meilleure mise en œuvre des obligations de transversalité politique que les pouvoirs publics sont tenus de faire respecter. Au **Pays de Galles**, les pouvoirs publics doivent recueillir les données salariales et mettre le doigt sur les éventuels écarts de rémunération hommes-femmes et leurs raisons. Ils doivent aussi veiller à fixer des objectifs d'égalité qui permettront de pallier les éventuels manquements constatés et publier un plan d'action sur le sujet. En Angleterre, le gouvernement a évoqué son intention d'étendre la publication d'information sur les écarts salariaux au secteur public.

En **Écosse**, les pouvoirs publics sont tenus de publier chaque année les données relatives aux salariés appartenant aux catégories protégées reconnues par la loi, leur taux de recrutement, d'épanouissement professionnel et de rétention dans l'entreprise. S'ils comptent plus de vingt employés, ils communiquent tous les deux ans les données relatives aux écarts salariaux hommes-femmes et tous les quatre ans une déclaration relative à l'égalité salariale : la première portera sur le genre tandis que les suivantes incluront également le handicap et l'origine ethnique. Cette déclaration doit proposer des mesures en faveur de l'égalité de rémunération et les chiffres relatifs à la ségrégation horizontale et verticale en fonction du poste et du grade occupé dans la hiérarchie. En Écosse et ailleurs, la Commission pour l'Égalité et les Droits de l'homme a publié des bilans de performances évaluant l'application de ces obligations. Si les publications sont nombreuses, le travail inhérent à l'élaboration des obligations semble moins poussé.¹⁶

Cas n° 3 Finlande

La législation en matière d'égalité de traitement contraint les entreprises comptant au moins 30 salariés à élaborer tous les trois ans un plan en faveur de l'égalité de genre.

- ⇒ Dans ce cadre, l'employeur réalisera une étude salariale.
- ⇒ Cette étude est un outil de prévention contre les écarts salariaux non justifiés entre les hommes et les femmes.
- ⇒ Si des écarts de rémunération sont avérés, il appartient à l'employeur d'en analyser les raisons et, si ces écarts ne semblent pas justifiés, de prendre les mesures de correction nécessaires.
- ⇒ Sous peine de se voir infliger une amende, les employeurs peuvent être contraints par le Tribunal national pour l'égalité et la lutte contre les discriminations d'appliquer ces obligations, dès lors que le Médiateur pour l'égalité en a fait la demande.

¹⁶ Measuring Up? Report 4: Performance – a report of public authorities' performance in meeting the Scottish Specific Equality Duties, Commission Égalité et Droits de l'homme, Grande-Bretagne, 2015.

Cas n° 4 Suède

En accord avec la loi anti-discrimination entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les employeurs sont tenus de vérifier et d'analyser les dispositions et les pratiques salariales et de travail en vigueur observées par les employeurs. Les écarts salariaux entre les hommes et les femmes effectuant un travail égal (ou de valeur égale) feront également l'objet d'un suivi.

- ⇒ L'employeur devra vérifier si les écarts de rémunération sont directement ou indirectement liés au genre.
- ⇒ Tous les trois ans, les entreprises comptant plus de 25 salariés sont tenues de rédiger un plan d'action sur l'égalité salariale dans lequel figureront :
 - les résultats de leur enquête et analyse ;
 - les ajustements salariaux et les mesures à prendre pour garantir un salaire égal pour un travail égal ou de valeur égale.
- ⇒ Si une requête dans ce sens a été introduite par le Médiateur pour l'égalité, le Conseil anti-discrimination peut exiger des entreprises qu'elles appliquent ces obligations légales. À défaut, elles seront passibles d'une amende. Certaines organisations peuvent introduire une même requête en lieu et place du Médiateur.

Des amendements sont actuellement apportés à la législation et obligeront les entreprises comptant au moins 10 salariés à mener une enquête salariale chaque année. La nouvelle version du texte sera applicable en 2017.

Réflexion

Tous ces exemples servent un objectif commun de réalisation d'une égalité formelle. À cette fin, la dénonciation des écarts salariaux injustifiés et le respect des dispositions de la législation sur l'égalité de traitement restent des priorités incontournables.

Les textes de loi fournissent quelques pistes sur les obligations qui incombent aux employeurs. Un changement institutionnel s'impose pour que les employeurs puissent adopter une approche systémique à l'égard de l'égalité salariale. Pour ce faire, ils devront entreprendre une analyse et un suivi des écarts de rémunération, publier les résultats de cette analyse dans un souci de promotion de la transparence salariale et, le cas échéant, adopter un plan d'action en faveur de l'égalité salariale.

L'égalité de genre est au cœur de toutes ces obligations de prévention, sauf en Écosse où les pouvoirs publics sont appelés à combattre également les disparités liées à l'origine ethnique et raciale et au handicap. En Grande-Bretagne, la Commission pour l'égalité et les droits humains publiera prochainement une étude sur les écarts de rémunération liés au genre, au handicap et à l'origine ethnique et un document proposant des pistes d'intervention et de solution.

Il apparaît toutefois essentiel de privilégier l'analyse des causes de ces discriminations et la recherche de solutions, sans plus se cantonner à la collecte d'informations. Fredman souligne qu'en matière d'inégalités salariales, de nombreuses obligations de prévention se limitent à la collecte de statistiques désagrégées selon le genre, même si quelques États sont allés plus loin et ont créé des mécanismes de recherche de solutions¹⁷. L'auteur pointe

¹⁷ Fredman S. (2009) Making Equality Effective: The role of proactive measures, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, Commission européenne, Bruxelles.

la nécessité de « se concentrer sur les structures salariales au niveau sectoriel et au sein de l'entreprise, là où se nichent les principales causes des écarts salariaux entre hommes et femmes ».

Les sanctions prévues en cas de discriminations en Finlande et en Suède s'appliquent aussi en cas de violation à ces obligations. Ce n'est ni le cas en Autriche ni en Grande-Bretagne.

3.2 Les obligations institutionnelles

Des obligations institutionnelles existent en Belgique, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Irlande du Nord, au Portugal et en Suède. Les priorités qui s'en dégagent permettent de les classer en trois catégories :

- L'axe « égalité en matière d'emploi » est privilégié dans six pays¹⁸
- L'axe « égalité en matière d'éducation » est privilégié dans quatre pays¹⁹
- L'axe « égalité en matière de prestation de services » n'est privilégié dans aucun pays.

Bien qu'aucun exemple du troisième axe n'ait pu être recensé dans les résultats de l'étude, nous le mentionnons dans un souci d'exhaustivité et afin d'en rappeler l'évidente pertinence. Les dispositions juridiques en Estonie, en Finlande, en Hongrie et en Suède incluent des références aux deux premiers axes.

Tableau 4 : la typologie des obligations institutionnelles

	Critère	Exemples
Axe « égalité en matière d'emploi »	Politiques et procédures de promotion de l'égalité, d'ajustement à la discrimination et de lutte contre les discriminations à l'intention des employés.	Belgique, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande du Nord, Portugal et Suède.
Axe « égalité en matière d'éducation »	Politiques et procédures de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations à l'intention des étudiants.	Estonie, Finlande, Hongrie et Suède.
Axe « égalité en matière de prestation de services »	Politiques et procédures de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations à l'intention des usagers des services.	Aucun

3.2.1 Axe égalité en matière d'emploi

Introduction

Les obligations institutionnelles imposées aux employeurs en Belgique, en Estonie, en Finlande, en Hongrie, en Irlande du Nord, au Portugal et en Suède les ont amenés à opérer

¹⁸ Belgique, Estonie, Finlande, Hongrie, Irlande du Nord, Portugal, Suède.

¹⁹ Estonie, Finlande, Hongrie, Suède.

des changements institutionnels propices à une approche plus proactive sur les plans de l'égalité, la diversité et la lutte contre les discriminations à l'intention de leurs employés.

Cas n° 1 Belgique – Bruxelles

En vertu d'un décret adopté le 4 septembre 2008, les services publics sont tenus de préparer des « plans diversité » traitant de la question de l'emploi au sein de leur propres services. Ils aborderont le sujet sous ses différentes dimensions : le genre, le chômage des jeunes, le handicap, les travailleurs âgés et les populations vivant dans des quartiers défavorisés. Les services publics sont invités à :

- ⇒ Désigner un « responsable de la diversité ».
- ⇒ Dresser un bilan de la situation actuelle de l'emploi chez eux.
- ⇒ Préparer un plan d'action portant sur la gestion des ressources humaines, l'organisation du travail, la culture d'entreprise et les relations avec les citoyens.
- ⇒ Se concerter au sujet du plan avec les organisations syndicales du secteur public.
- ⇒ Soumettre le plan au ministre de la Fonction publique.

UNIA, l'organisme de promotion de l'égalité, offre un service de conseil qui aidera dans leurs démarches les organisations qui en font la demande. Le service public régional a été créé dans le but de former les responsables de la diversité et de les guider dans la rédaction de leur plan d'action. Même si la plupart des services publics en ont déjà un, on peut regretter qu'ils ne soient pas suffisamment détaillés, ne comportent pas de véritables diagnostics ou objectifs et privilégient le travail de sensibilisation.

Cas n° 2 Belgique – Région flamande

En accord avec le décret du 8 mai 2002 relatif à l'équité sur le marché du travail, le « profil » des travailleurs devrait refléter la diversité de la population.

- ⇒ Pour que cet objectif d'équité puisse être réalisé, les organisations intermédiaires et les services de la région flamande concernés devront participer activement à la préparation du plan annuel.
- ⇒ Au sens du décret, il faut entendre par « organisation intermédiaire » toutes les organisations publiques et privées proposant un service d'orientation, de formation ou d'insertion professionnelle utile aux jeunes, aux adultes en âge de travailler, aux entreprises ou autres organisations, aux travailleurs ou aux demandeurs d'emploi.
- ⇒ Les organisations participantes doivent produire des « bulletins » réguliers sur la réalisation des objectifs fixés.

Les critères de discrimination couverts auparavant par le décret étaient le genre, l'origine raciale et ethnique, la religion, les croyances, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle mais, sur décision du ministre de l'Emploi, ils sont désormais limités à l'âge (personnes de plus de 55 ans et les jeunes) et au handicap.

Aujourd'hui, le ministre de l'Emploi a bloqué le financement de projets structurels et d'autres projets destinés à soutenir les organisations dans l'élaboration de plans en faveur de la diversité. Les projets structurels sont en réalité des partenariats entre le gouvernement flamand et quatre groupes de partenaires : les organisations syndicales, la fédération patronale, le forum de représentation des minorités et le GRIP (une ONG de défense des droits des personnes handicapées). Le gouvernement finance le travail mené

par ces organisations pour garantir une représentation équitable des travailleurs sur le marché de l'emploi en lien avec les objectifs fixés dans un protocole de collaboration.

Les PME recevront prochainement des subsides destinés à l'organisation d'une formation en gestion des ressources humaines et la fédération patronale bénéficiera elle aussi d'un soutien financier à la promotion de la diversité. Les autres intervenants reçoivent des financements pour des projets parrainés par le Fonds social européen. À ce stade, aucune décision n'a encore été prise sur le remplacement des projets structurels.

Le "Dienst Diversiteitsbeleid" (Service de protection de la diversité) est chargé d'évaluer les progrès réalisés par le gouvernement flamand en matière d'emploi via un site Internet²⁰. D'autres indicateurs font l'objet d'une évaluation via des études séparées.

Cas n° 3 Estonie

La loi sur l'égalité hommes-femmes oblige les employeurs à promouvoir l'égalité des sexes lors du recrutement et sur le lieu de travail et à informer les employés des droits que leur confère la loi. Ils sont aussi tenus de recueillir des données sur l'emploi ventilées par sexe afin de permettre aux instituts compétents de juger de l'application du principe d'égalité.

- ⇒ Aucune indication n'est donnée sur la méthode de collecte des données à utiliser.
- ⇒ Le non-respect de ces dispositions n'est passible d'aucune sanction.

En 2015, le ministère des Affaires sociales a arrêté un règlement sur la collecte de données sur l'emploi ventilées par sexe qui s'est cependant heurté à l'opposition de plusieurs ministères et de la fédération patronale. Depuis lors, aucun progrès n'a été enregistré.

Cas n° 4 Finlande

Depuis 2015, la loi anti-discrimination approuvée en 2004 oblige les employeurs à mesurer les progrès réalisés en matière d'égalité sur le lieu de travail, à y instaurer des conditions de travail et de sélection du personnel favorables et à prendre les meilleures décisions possibles pour les employés à travers, notamment, des mesures d'action positive.

- ⇒ La loi interdit toute forme de discrimination fondée sur l'âge, l'origine, la nationalité, la langue, la religion, les croyances, les opinions, les activités politiques, les activités syndicales, le statut familial, l'état de santé, le handicap, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles.
- ⇒ Toute entreprise comptant au moins 30 salariés est tenue de préparer un plan de promotion de l'égalité.
- ⇒ Les mesures préconisées par le plan doivent être tangibles, efficaces et réalistes. Elles seront définies en concertation avec les membres du personnel ou leurs représentants.
- ⇒ Les autorités chargées de la santé et de la sécurité au travail vérifieront l'application correcte de cette obligation institutionnelle.

Une loi spécifique portant sur l'égalité hommes-femmes exige des employeurs qu'ils encouragent le recrutement équitable d'hommes et de femmes, créent les conditions favorables à un épanouissement professionnel équitable, travaillent à l'égalité salariale, proposent des conditions de travail adaptées aux hommes et aux femmes, veillent à

²⁰ Pour plus d'informations: <https://overheid.vlaanderen.be/bedrijfsinformatie/personeelsleden-met-een-handicap-chronische-ziekte>.

l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée, préviennent les discriminations fondées sur le genre et s'organisent, dans la limite des ressources disponibles, pour que les offres d'emploi publiées suscitent autant de candidatures masculines que féminines.

- ⇒ Les organisations comptant au moins 30 salariés doivent élaborer tous les trois ans un plan en faveur de l'égalité de genre en accord avec les représentants des employés.
- ⇒ Ce plan :
 - dressera un bilan de l'égalité hommes-femmes sur le lieu de travail.
 - définira les mesures à prendre pour promouvoir l'égalité hommes-femmes et l'égalité de rémunération.
 - examinera l'efficacité des mesures mises en œuvre précédemment.
- ⇒ Ce plan proposera également des mesures préventives de lutte contre les discriminations liées à l'identité et l'expression de genre.
- ⇒ Le tribunal national de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations, à la demande du Médiateur pour l'égalité, pourra sommer les employeurs de faire exécuter ces obligations, sous peine de devoir s'acquitter d'une amende.

Cas n° 5 Hongrie

La loi de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances demande aux institutions publiques et gouvernementales de plus de 50 employés d'adopter un plan en faveur de l'égalité des chances.

- ⇒ La loi porte sur une liste ouverte de critères et en cite explicitement 18. L'obligation ne fait cependant pas mention des critères de discrimination auxquels elle s'applique.
- ⇒ Aucune information ne transparaît sur les problématiques que le plan devrait cibler.
- ⇒ L'Autorité en charge de l'égalité hommes-femmes est habilitée à vérifier si l'employeur a adopté le plan en faveur de l'égalité des chances et à appliquer des sanctions, notamment une amende, dans le cas contraire.

Cas n° 6 Irlande du Nord

L'arrêté de 1998 sur l'égalité des chances et l'accès équitable à l'emploi protège contre les discriminations liées aux convictions religieuses, philosophiques et politiques. En vertu de cet arrêté, les pouvoirs publics et les organisations comptant plus de dix employés doivent :

- ⇒ Être immatriculés auprès de la Commission pour l'égalité des chances d'Irlande du Nord.
- ⇒ Vérifier l'origine communautaire de leurs employés et des candidats postulant à un emploi, à savoir s'ils sont issus d'une des deux principales communautés d'Irlande du Nord (protestants ou catholiques romains). En plus d'englober la religion, cette notion recouvre également des considérations politiques et culturelles.
- ⇒ Transposer ces données dans des rapports annuels qui seront transmis à la Commission afin de l'informer de l'origine communautaire de leurs employés, des candidats à un emploi et des personnes qui les représentent au cours de l'année.
- ⇒ Analyser ces informations et réévaluer leurs pratiques et politiques en matière d'emploi tous les trois ans. S'assurer que les membres des communautés catholique et protestante bénéficient de conditions de travail équitables au sein de l'organisation (article 55 révisé).

- ⇒ Si les membres de l'une des deux communautés ne bénéficient pas de conditions de travail équitables, il appartiendra à l'employeur de sélectionner les actions positives à mettre en œuvre : modifier les politiques et les pratiques, encourager les membres d'un groupe sous-représenté à répondre à des offres d'emploi, proposer des formations en lien avec la fonction professionnelle occupée. L'application de quotas n'est pas prévue.

Chaque année, la Commission pour l'égalité des chances d'Irlande du Nord prend contact avec chaque employeur pour s'assurer qu'il respecte bien les obligations en matière de suivi des communautés et de rédaction du rapport annuel. Elle est habilitée à imposer des mesures de correction aux contrevenants et de les poursuivre en justice. Si le montant moyen de l'amende est généralement inférieur à £ 500, il ne peut de toute façon pas dépasser £ 5.000. Rares sont les employeurs qui se voient infliger une amende car la plupart d'entre eux respectent la loi. Les contrevenants risquent de se voir interdire toute participation à des appels d'offres portant sur des contrats avec les services du gouvernement ou de l'administration publique. Cette sanction n'a jusqu'ici jamais été appliquée.

Cas n° 7 Portugal

Le décret-loi n° 133/2013 du 3 octobre 2013 définit le cadre juridique applicable aux entreprises publiques. L'article relatif à la responsabilité sociale stipule : « les entreprises publiques sont invitées à poursuivre des objectifs de responsabilité sociale et environnementale, de protection des consommateurs, d'épanouissement professionnel des employés, de promotion de l'égalité et de la non-discrimination, de protection environnementale et de respect des principes d'éthique et de légalité ». Les entreprises publiques rédigeront chaque année un rapport de leurs avancements en la matière.

Les entreprises publiques veilleront à :

- ⇒ Adopter des plans en faveur de l'égalité en vue de parvenir à une égalité tangible entre hommes et femmes, d'éliminer les discriminations et de favoriser l'équilibre entre vie professionnelle, privée et familiale. Pour y parvenir, elles :
- feront le point sur le ressenti personnel des hommes et des femmes, en fonction d'indicateurs de mesure de l'égalité.
 - élaboreront, mettront en œuvre et vérifieront l'application correcte d'un plan en faveur de l'égalité reflétant la réalité de chaque secteur d'activité.
 - évalueront à posteriori l'impact des mesures adoptées.
 - présenteront un rapport semestriel des résultats.
- ⇒ Aucune sanction n'est prévue.
- ⇒ L'application effective de cette obligation revient au Commissaire pour la citoyenneté et l'égalité hommes-femmes (CIG) qui dispense des formations sur le sujet.

Cas n° 8 Suède

La loi sur les discriminations, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, est dotée d'une obligation institutionnelle en vertu de laquelle les employeurs sont tenus de mettre en œuvre une démarche orientée vers l'égalité sexuelle, ethnique, raciale, religieuse et convictionnelle.

- ⇒ Les employeurs sont appelés à prendre des mesures actives en faveur de l'égalité sur

ces trois critères mais aussi dans les domaines plus spécifiques des conditions de travail et du recrutement.

- ⇒ Tous les trois ans, les organisations comptant plus de 25 salariés doivent rédiger un plan en faveur de l'égalité hommes-femmes. Ce plan doit présenter :
 - un aperçu des actions engagées en vertu de la loi pour faire progresser l'égalité hommes-femmes en matière de recrutement et de conditions de travail.
 - une synthèse du plan d'action en faveur de l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes.
- ⇒ Si le Médiateur pour l'égalité en fait la demande, le comité de lutte contre les discriminations peut sommer les employeurs de remplir ces obligations sous peine de se voir infliger une pénalité financière. Faute d'être introduite par le médiateur, la requête peut émaner de certaines organisations syndicales.

La législation fait actuellement l'objet d'amendements et de nouvelles dispositions entreront en vigueur en 2017. Les employeurs seront alors tenus, en vertu de cette obligation institutionnelle, d'adopter des mesures concrètes pour combattre sept critères de discrimination contre lesquels la loi protège : le sexe, l'identité ou l'expression transgenre, l'origine raciale et ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, les convictions, le handicap et l'âge.

Il est demandé aux employeurs d'évaluer les risques de discriminations et les éventuels obstacles au respect de l'égalité et de l'égalité des chances sur le lieu de travail, d'identifier les causes de ces éventuels risques et obstacles, d'appliquer les mesures de prévention et d'incitation qui s'imposent et d'assurer le suivi et l'évaluation de ce travail.

Les mesures concrètes doivent porter sur l'amélioration des conditions de travail, l'application de règles et de pratiques concernant la rémunération et les conditions de travail, le recrutement et les promotions, la formation et l'acquisition de compétences et l'équilibre entre vie professionnelle et vie familiale.

Réflexion

Le souci marqué de garantir l'égalité n'apparaît pas toujours de manière explicite à la lecture du contenu de ces obligations institutionnelles. Cela dit, il s'en dégage une ambition qui va au-delà de l'égalité formelle et tend vers des avancées plus substantielles. On peut le percevoir à la lecture des dispositions ciblant la participation proportionnelle sur le marché du travail (région flamande), les actions positives et la tangibilité des mesures proposées en Finlande, la participation équitable et l'action positive en Irlande du Nord et la mise en œuvre d'une approche ciblée sur des objectifs en Suède.

Dans la plupart des cas, les obligations institutionnelles s'appliquent à la fois aux employeurs du secteur public et privé. Seules les plus petites organisations, comptant un moindre nombre de salariés, peuvent éventuellement en être exemptées. Le contenu des mesures imposées aux employeurs montre de toute évidence une attention particulière pour le changement institutionnel et pour une planification des mesures en faveur de l'égalité. La mise en place d'un système de suivi et de présentation de rapports, de collecte de données et de consultation des employés est également évoquée.

Ces obligations institutionnelles ciblent en particulier les discriminations fondées sur le genre. C'est en tout cas ce qui transparaît à la lecture des dispositions estoniennes,

finlandaises, portugaises et suédoises. En Finlande, l'obligation institutionnelle protégeant contre les discriminations hommes-femmes est complétée par une autre obligation institutionnelle couvrant un éventail de critères. En Suède, une obligation à caractère général protège contre toute une série de critères de discrimination et inclut, à cette fin, des mesures concrètes. Des changements sont néanmoins prévus dans le courant de l'année 2017 puisque les mesures concrètes en question devront englober les sept critères de discriminations visés par la législation sur l'égalité hommes-femmes. Par contre, l'obligation relative à la planification des mesures reste axée sur le genre uniquement. L'Irlande du Nord constitue une exception car les obligations institutionnelles y couvrent les convictions religieuses, philosophiques et les opinions politiques. Les obligations institutionnelles en Belgique (région flamande) et en Hongrie couvrent tous les critères de discrimination mentionnés dans la législation sur l'égalité de traitement, y compris le genre. Les progrès accomplis dans la lutte contre les discriminations fondées sur le genre stimulent le travail sur d'autres critères de discrimination. On peut donc considérer que ce critère-là a un effet déclencheur.

En Finlande, Hongrie, Irlande du Nord et Suède, le non-respect de ces obligations institutionnelles entraîne des sanctions similaires à celles prévues en cas de discriminations et fixées par les organismes de promotion de l'égalité. Aucune sanction n'est appliquée par les trois autres pays.

3.2.2 Axe égalité en matière d'éducation

Introduction

Des obligations institutionnelles ont été répertoriées en Estonie, Finlande, Hongrie et Suède. Elles invitent les prestataires d'enseignement et de formation à proposer des changements institutionnels qui se traduiront par une vision plus proactive de l'égalité, la diversité et la non-discrimination à l'égard des étudiants. Ces obligations font écho à celles prévues pour les employeurs dans les mêmes pays.

Cas n° 1 Estonie

La loi relative à l'égalité hommes-femmes demande aux prestataires d'enseignement et de formation ainsi qu'aux instituts de recherche de promouvoir activement ce principe.

- ⇒ Les prestataires d'enseignement et de formation sont appelés à garantir l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'accès à l'orientation professionnelle, à l'enseignement et la formation, au développement et à la reconversion professionnelle.
- ⇒ Ils veilleront à ce que les programmes de formation, le matériel didactique et l'organisation de la recherche contribuent à l'élimination des disparités de traitement entre les hommes et les femmes.
- ⇒ Aucune information n'est fournie sur la méthode d'application de cette obligation légale.
- ⇒ Aucune sanction n'est prévue en cas de non-respect de cette obligation.

Cas n° 2 Finlande

Depuis 2015, la loi anti-discrimination de 2004 oblige les prestataires d'enseignement et de formation à évaluer le caractère égalitaire des activités qu'ils organisent et, le cas échéant, à prendre les mesures nécessaires pour faire progresser le principe d'égalité.

- ⇒ La loi protège contre les discriminations fondées sur l'âge, l'origine, la nationalité, la langue, les convictions, la religion, les opinions, les activités politiques, les activités syndicales, le statut familial, l'état de santé, le handicap, l'orientation sexuelle ou toute autre caractéristique personnelle.
- ⇒ Les prestataires d'enseignement et de formation doivent préparer un plan de mise en œuvre de ces mesures.
- ⇒ Les mesures doivent être tangibles, efficaces et pertinentes. Elles tiendront compte du contexte environnant et des ressources dont dispose le prestataire d'enseignement et de formation.
- ⇒ L'élaboration du plan se fera en collaboration avec des étudiants ou leur tuteur, s'ils sont mineurs d'âge.
- ⇒ Le Médiateur anti-discrimination supervisera l'application de cette obligation institutionnelle. Il est habilité à porter tout cas de violation devant le tribunal national de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité qui pourra, à son tour, émettre un ordre d'application de l'obligation assorti d'une amende avec sursis.

La législation sur l'égalité hommes-femmes oblige les prestataires d'enseignement et de formation à élaborer tous les trois ans un plan en faveur de l'égalité hommes-femmes, en collaboration avec les étudiants et le personnel.

- ⇒ Ce plan :
 - Prendra le pouls de l'égalité hommes-femmes au sein de l'établissement.
 - Définira les mesures nécessaires à la promotion de l'égalité entre les sexes.
 - Tirera les enseignements des mesures mises en œuvre précédemment.
- ⇒ À la demande du Médiateur pour l'égalité, les prestataires de l'enseignement et de la formation peuvent être contraints par le tribunal national de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité de faire respecter ces obligations, sous peine de se voir infliger une astreinte.

Cas n° 3 Hongrie

La loi de 2003 sur l'égalité hommes-femmes et la promotion de l'égalité des chances oblige les établissements d'enseignement et de formation à adopter un plan en faveur de l'égalité des chances.

- ⇒ La loi protège contre les discriminations fondées sur le sexe, l'origine raciale, ethnique ou nationale, la couleur de peau, la nationalité, la langue maternelle, le handicap, l'état de santé, les convictions religieuses ou idéologiques, les opinions politiques, le statut familial, la maternité (grossesse) ou paternité, l'orientation sexuelle, l'identité sexuelle, l'âge, l'origine sociale, le patrimoine financier, la forme du contrat de travail (temps partiel, durée indéterminée, etc.) ou de toute autre relation de travail, l'affiliation à une organisation représentant les intérêts des employés.
- ⇒ Les plans en faveur de l'égalité des chances sont censés refléter les programmes de même nature adoptés par les pouvoirs locaux, eux aussi imposés par la loi.
- ⇒ Les plans seront modifiés dans les huit jours suivant la notification annonçant la modification du programme en faveur de l'égalité des chances par les pouvoirs locaux.

Cas n° 4 Suède

En vertu de la loi anti-discrimination qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, les prestataires d'enseignement et de formation visés par la loi sont tenus d'adopter une approche par objectif pour faire progresser l'égalité indépendamment du sexe, des origines raciales ou ethniques, de la religion, des convictions, du handicap et de l'orientation sexuelle.

- ⇒ Ces prestataires d'enseignement et de formation doivent élaborer un plan annuel en faveur de l'égalité dans lequel ils indiqueront les mesures actives qu'ils comptent prendre pour promouvoir l'égalité des droits et des chances des élèves/étudiants et prévenir le harcèlement, y compris sexuel.
- ⇒ À la demande du Médiateur pour l'égalité, les prestataires d'enseignement et de formation peuvent être sommés d'appliquer des obligations, sous peine d'astreinte.

La législation est en cours d'amendement et de nouvelles dispositions entreront en vigueur en 2017. La version révisée de l'obligation légale obligera les employeurs à adopter des mesures concrètes pour chacun des sept critères de discrimination contre lesquels protège la loi : le genre, l'identité et l'expression de genre, l'origine ethnique et raciale, la religion, les convictions, le handicap, l'orientation sexuelle et l'âge.

Les prestataires d'enseignement et de formation sont invités à identifier la présence de tout risque de discrimination et de tout obstacle à l'égalité des chances et des droits entre les élèves. Le cas échéant, ils analyseront les causes de ces risques ou obstacles éventuels, adopteront des mesures de prévention et de promotion et procéderont au suivi et à l'évaluation de ce travail.

Pour les catégories de prestataires d'enseignement et de formation visées par la loi, les mesures concrètes sont limitées aux procédures d'admission et de recrutement, aux méthodes d'enseignement, à l'organisation de l'enseignement, des examens et de l'évaluation des compétences de l'étudiant, au contexte d'apprentissage et aux aménagements prévus pour réconcilier études et vie de famille. Pour les autres prestataires d'enseignement et de formation, les mesures concrètes sont définies de manière très générale.

Réflexion

La priorité donnée à l'égalité n'apparaît pas toujours de manière explicite à la lecture du contenu de ces obligations institutionnelles. Cela dit, il s'en dégage une ambition qui va au-delà de l'égalité formelle et tend vers des réalisations plus substantielles. On peut le percevoir à la lecture des dispositions finlandaises ciblant l'égalité et de l'approche ciblée sur l'atteinte d'objectifs en Suède. L'obligation institutionnelle estonienne, qui privilégie l'élimination des disparités, semble privilégier davantage l'égalité formelle.

La volonté d'imprimer un changement institutionnel apparaît clairement à la lecture du contenu des mesures imposées aux prestataires d'enseignement et de formation qui soulignent la nécessité d'une planification de l'égalité. Des mécanismes de consultation des étudiants sont également évoqués.

Ces obligations institutionnelles ciblent plusieurs critères de discriminations en Finlande, en Hongrie et en Suède. En 2017, les obligations suédoises seront étendues à l'ensemble des critères de discriminations mentionnés dans la législation sur l'égalité de traitement. En

Finlande, la loi prévoit une obligation institutionnelle particulière ciblée sur le genre en plus de l'obligation multicritère. L'Estonie possède uniquement une obligation institutionnelle axée sur l'égalité hommes-femmes.

En Finlande et en Suède, le non-respect de ces obligations institutionnelles entraîne des sanctions similaires à celles prévues en cas de discriminations et fixées par les organismes de promotion de l'égalité. Aucune sanction n'est appliquée dans les autres pays.

3.3 Les obligations de transversalité politique

Des obligations de transversalité politique ont été recensées en Autriche, Belgique, Estonie, Finlande, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Irlande du Nord, Lituanie et au Portugal. Au vu des mécanismes de mise en œuvre qui leur sont associés, on peut déduire que ces obligations présentent quelques points communs :

- Une approche selon une « évaluation d'impact de l'égalité » : la mise en œuvre est centrée sur les organisations concernées par cette obligation et les projets de mesures et de lois sont évalués en fonction de leur impact potentiel sur les groupes confrontés aux inégalités.²¹
- Une approche selon un « plan en faveur de l'égalité » : l'application de l'obligation passe par la réalisation d'un exercice de planification de l'égalité par les organisations en charge des politiques concernées par cette obligation.²²
- Une approche basée sur la « coordination » : la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique est confiée à une structure institutionnelle chargée de coordonner le travail effectué par les représentants des organisations concernées par cette obligation.²³
- Une approche par « processus » : l'obligation de transversalité politique fait partie d'un processus existant, le plus souvent une planification stratégique, au sein des organisations concernées par cette obligation.²⁴

Les obligations de transversalité politique sont réservées exclusivement aux pouvoirs publics. Elles s'intéressent en particulier aux fonctions législatives, budgétaires et d'élaboration de politiques et programmes des organismes publics. C'est d'ailleurs le fait même de placer les bénéficiaires des mesures au cœur de leur action qui contribue à l'impact sociétal de ces obligations. Et elles doivent leur impact institutionnel à leur capacité à cibler l'élaboration de lois, de budgets, de politiques et de programmes. Étant donné l'attention qu'elles portent au rôle des pouvoirs publics en leur qualité d'employeur et de prestataire de services, les obligations de transversalité politique ont des points communs avec les obligations institutionnelles.

²¹ Belgique (politique fédérale), Estonie, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande du Nord.

²² Finlande Hongrie, Portugal.

²³ Belgique (région flamande).

²⁴ Autriche, Irlande, Lituanie.

Tableau 5 : typologie des obligations de transversalité politique

	Critère	Exemples
Approche basée sur une évaluation d'impact de l'égalité	Évaluation d'impact de l'égalité pour tous les critères de discrimination dès la phase d'élaboration des politiques.	Belgique (politique fédérale), Estonie, Finlande, Grande-Bretagne, Irlande du Nord.
Approche basée sur un plan en faveur de l'égalité	Planification des actions en faveur de l'égalité pour tous les critères de discrimination visés par la loi.	Finlande, Hongrie, Portugal.
Approche basée sur la coordination	Participation à un travail de coordination institutionnelle de la planification et des actions en faveur de l'égalité pour tous les critères de discrimination visés par la loi.	Belgique (région flamande)
Approche basée sur les processus	Inclusion d'un volet « égalité » dans les processus de transversalité politique (par exemple, la planification stratégique)	Autriche, Irlande, Lituanie.

3.3.1 L'approche basée sur une évaluation d'impact de l'égalité

Introduction

La Belgique, l'Estonie, la Finlande, la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord possèdent des obligations institutionnelles qui reposent sur une méthode d'évaluation de l'impact de l'égalité. L'évaluation de l'impact de l'égalité est un mécanisme qui est utilisé de longue date pour transposer les principes d'égalité dans toutes les politiques. Il trouve son origine dans les premières phases de l'intégration des politiques d'égalité entre les hommes et les femmes.

L'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes (EIGE) a mené une recherche approfondie sur l'intégration des questions d'égalité entre les hommes et les femmes dans toutes les politiques. Cette question a été le tremplin vers l'élaboration de l'approche basée sur une évaluation de l'impact de l'égalité et le travail réalisé par EIGE nous permet de mieux la cerner. EIGE définit comme suit l'évaluation de l'impact selon le genre : « une évaluation ex-ante ou une analyse d'une loi, d'une politique ou d'un programme permettant d'anticiper la probabilité selon laquelle une décision déterminée aura un impact positif, négatif ou neutre sur l'égalité entre les hommes et les femmes. »²⁵ L'évaluation de l'impact selon le genre a pour but de prévenir les éventuels effets néfastes d'une politique ou d'une loi dans le domaine de l'égalité hommes-femmes et de mieux protéger ce principe au travers de lois et de politiques de mieux conçues. Toute évaluation d'impact de l'égalité considère l'ensemble des critères de discrimination et détermine l'impact potentiel d'une nouvelle loi ou de nouvelles initiatives politiques sur leur capacité à faire progresser l'égalité, garantir la diversité et prévenir les discriminations à l'égard de

²⁵ Pour en savoir plus : <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-and-methods/gender-impact-assessment>.

l'ensemble des groupes confrontés aux inégalités visés par la législation sur l'égalité de traitement.

Cas n° 1 Belgique – niveau fédéral

Une obligation de transversalité politique d'intégration de la dimension du genre est venue compléter la loi du 12 janvier 2007. Celle-ci entend garantir l'application des résolutions votées à la conférence mondiale de Pékin sur les femmes de septembre 1995 et à intégrer la dimension du genre dans toutes les politiques fédérales. En vertu de cette loi, les ministères sont liés par certaines obligations :

- ⇒ Les statistiques produites et collectées seront ventilées selon le genre.
- ⇒ Les propositions de loi et de règlements seront analysées en fonction de leur impact sur la dimension du genre.
- ⇒ Des indicateurs de genre seront adoptés et des objectifs stratégiques fixés afin d'incorporer la dimension du genre dans les instruments de planification stratégique et les plans de gestion.
- ⇒ Chaque projet de budget général des dépenses comportera une note de genre mentionnant les fonds alloués aux activités visant à réaliser l'égalité hommes-femmes.
- ⇒ L'égalité hommes-femmes sera prise en compte dans le cadre des procédures de passation de marchés publics et d'octroi de subsides.
- ⇒ Un rapport sur l'application de la législation sera transmis au parlement.

La dimension du genre doit être intégrée dans toutes les étapes du cycle politique : l'analyse de la situation, l'élaboration, l'application et l'évaluation des politiques.

Les ministères sont tenus de désigner un responsable chargé de coordonner la mise en œuvre des dispositions législatives au sein de leur service et de siéger au groupe interdépartemental de coordination. Ce groupe, composé de représentants administratifs et politiques de chaque ministère, rédige le plan fédéral de l'intégration de la dimension du genre sur lequel repose le bon fonctionnement de ce processus. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est membre du groupe.

Le non-respect de ces obligations n'est passible d'aucune sanction. Le groupe interdépartemental de coordination veille à la mise en œuvre de la loi. Il est appuyé dans cette tâche par l'obligation redditionnelle à laquelle doit s'astreindre le gouvernement vis-à-vis du parlement.

Une obligation similaire existe en Région wallonne tandis que la Région de Bruxelles-Capitale travaille actuellement à l'élaboration d'une obligation de transversalité politique couvrant le genre et le handicap.

Cas n° 2 Grande-Bretagne

La loi de 2010 relative à l'égalité demande aux pouvoirs publics et aux organismes exerçant des fonctions publiques de faire preuve de vigilance à l'égard de :

- L'élimination des discriminations, du harcèlement, des représailles et de toute autre comportement prohibé. Cela exige que :
 - les politiques et les pratiques soient conformes à la loi.
- La promotion de l'égalité des chances. Cela exige que :
 - les obstacles auxquels sont confrontées les personnes bénéficiant de

- caractéristiques protégées sont réduits ou éliminés ;
- les mesures nécessaires sont prises pour rencontrer les besoins spécifiques des personnes ayant des caractéristiques protégées ;
- les personnes ayant des caractéristiques protégées doivent être encouragées à participer à la vie publique ou à toute autre activité dans laquelle leur groupe est sous-représenté.
- L'entretien d'un bon dialogue. Cela signifie que :
 - Des actions doivent être entreprises pour lutter contre les préjugés et favoriser de bonnes relations entre les personnes ayant des caractéristiques protégées et les autres.

Le concept de « vigilance » est au cœur de cette obligation de transversalité politique. La jurisprudence a défini un ensemble de principes, connus sous le nom de principes de Brown²⁶, que les tribunaux prennent en considération lorsqu'ils se penchent sur le respect de cette obligation. Ces principes sont :

- tout organe décisionnel doit savoir qu'il est tenu de respecter ces obligations ;
- les obligations doivent être remplies en amont de et pendant la prise de décision et pas après qu'elle soit intervenue ;
- les obligations doivent être exercées de manière substantielle, rigoureuse et ouverte et non pas dans une simple optique administrative ;
- les obligations ne peuvent pas être déléguées à un tiers. C'est donc l'organe décisionnel qui est tenu de les respecter et pas un tiers ;
- les obligations restent d'application au fil des ans ;
- il est recommandé de répertorier les objectifs légaux de manière à prouver qu'ils ont été pris en compte et soupesés et de manière à promouvoir la transparence et la rigueur tout au long du processus décisionnel.

La mise en œuvre par le secteur public des obligations qui leur sont dévolues par décret gouvernemental est sujette à certaines prescriptions. Les pouvoirs publics doivent :

- ⇒ Publier de manière intelligible pour les citoyens toutes les informations témoignant de leur respect de l'obligation du secteur public.
- ⇒ Définir et publier les objectifs en matière d'égalité auxquels ils comptent parvenir en faisant respecter l'obligation du secteur public. Ces objectifs doivent être tangibles, précis dans l'énonciation des résultats à obtenir et être révisés tous les quatre ans.
- ⇒ Effectuer une évaluation d'impact de l'égalité de tous les projets de politiques. Cette évaluation est explicitement requise en Écosse, quelles que soient les politiques et pratiques, et au Pays de Galles lorsque l'on prévoit un impact substantiel. Elle est explicitement requise en Angleterre.

En Écosse, il est prévu, conformément aux dispositions des obligations, d'accorder une attention particulière aux discriminations, à l'égalité des chances et à des conditions équitables dans l'accès et l'octroi de marchés publics. Au Pays de Galles, les obligations prévoient la participation de groupes représentatifs à la mise en œuvre de l'obligation de transversalité et l'organisation d'une formation à l'intention des fonctionnaires des services publics afin de mieux faire connaître l'obligation de transversalité politique.

L'obligation de transversalité politique protège contre les discriminations fondées sur l'âge,

²⁶ R (Brown) v Secretary of State for Work and Pensions [2008] EWHC 3158 (Admin).

le handicap, la grossesse et la maternité, la race, la religion ou les convictions, le sexe et l'orientation et l'identité sexuelle.

La législation sur l'égalité de traitement autorise la Commission pour l'Égalité et les Droits de l'homme à examiner les moyens et l'étendue des moyens déployés par une organisation pour appliquer les obligations de transversalité politique. La Commission pourra ensuite rendre un avis de conformité dans lequel elle demandera à l'organisation de respecter l'obligation de transversalité politique. La Commission peut requérir une ordonnance judiciaire intimant l'organisation de se plier à l'avis de conformité.

La Commission, une personne ou un groupe de personnes peut initier des poursuites judiciaires en cas de non-respect d'une obligation de transversalité. S'ils obtiennent gain de cause, le Tribunal pourra faire annuler la décision des pouvoirs publics incriminés.

Cas n° 3 Estonie

La loi relative à l'égalité hommes-femmes a instauré une obligation d'intégration de la question du genre dans toutes les politiques qui oblige les autorités gouvernementales aux niveaux national et local à :

- ⇒ Promouvoir de manière systématique et pertinente l'égalité hommes-femmes afin d'éliminer les obstacles à sa réalisation.
- ⇒ Prendre en compte les besoins et le statut social différents des hommes et des femmes dans les stratégies institutionnelles, les politiques et les plans d'action.
- ⇒ Déterminer dans quelle mesure les mesures adoptées modifieront la situation des hommes et des femmes.
- ⇒ Consulter, lors de chacune de ces actions, les groupes d'intérêt concernés.

Le non-respect de cette obligation légale n'est sujet à aucune sanction. Le ministre compétent est habilité à émettre des recommandations concernant son application. À ce jour, il ne l'a jamais fait mais il a publié des brochures d'informations sur l'intégration de la question du genre dans toutes les politiques et la mise en œuvre d'une évaluation d'impact dans le processus législatif. Ces orientations restent cependant très théoriques.

Cas n° 4 Finlande

Une obligation d'intégration de la dimension du genre est prévue par la loi sur l'égalité hommes-femmes. En vertu de celle-ci, les pouvoirs publics doivent :

- ⇒ Promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes de manière pertinente et systématique.
- ⇒ Instaurer et consolider les moyens administratifs et opérationnels qui garantiront une meilleure prise en compte de l'égalité hommes-femmes tout au long du travail préparatoire et de la prise de décisions.
- ⇒ Supprimer les obstacles qui empêchent la réalisation effective de l'égalité entre les hommes et les femmes.
- ⇒ Tenir compte de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes dans l'offre de services proposés.

Aucun mécanisme de mise en œuvre n'est spécifiquement proposé mais les administrations publiques utilisent, sous la direction et la coordination des services gouvernementaux pour l'égalité hommes-femmes, une méthode d'évaluation de l'impact de l'égalité hommes-femmes. Le non-respect de cette obligation n'est passible d'aucune sanction. Le Médiateur

pour l'égalité contrôle l'application et le respect général de la loi.

Cas n° 5 Irlande du Nord

Le chapitre 75 de la loi de 1998 inclut désormais une obligation de lutter contre plusieurs critères de discrimination dans l'ensemble des politiques. À ce titre, les pouvoirs publics sont tenus de veiller à la promotion de l'égalité des chances et au maintien d'un dialogue ouvert. Ils doivent :²⁷

- ⇒ Publier un plan en faveur de l'égalité, révisable dans un délai de 5 ans et énonçant les dispositions à prendre pour faire respecter cette obligation légale, à savoir :
 - Un bref descriptif des modalités, responsabilités et obligations de rapport internes inhérentes à la mise en œuvre de l'obligation et à la formation du personnel.
 - Un descriptif des méthodes d'évaluation et de consultation déployées par les pouvoirs publics pour se faire une idée de l'impact des politiques. Dans cette optique, l'utilisation d'outils de diagnostic et d'évaluation de l'impact de l'égalité est recommandée.
 - Un descriptif du déroulement de la consultation avec les personnes et groupes représentatifs concernés.
 - Un suivi des mesures prises au cas où les politiques menées s'avèreraient infructueuses.

Les « principes de Brown » qui explicitent le concept de « vigilance » s'appliquent également en Irlande du Nord et ont été communiqués aux pouvoirs publics en fonction des orientations fournies par la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord.²⁸

Les pouvoirs publics sont tenus de suivre les orientations émises par la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord et approuvées par le secrétaire d'État sur la forme et le contenu de ces programmes d'égalité. La Commission a identifié un éventail de moyens d'action à disposition des pouvoirs publics :

- ⇒ Analyse des politiques afin de déterminer leur degré de pertinence avec l'obligation légale et leur capacité à faire progresser l'égalité des chances et le dialogue. Si l'analyse est concluante, une évaluation d'impact de l'égalité est recommandée.
- ⇒ Organisation d'une évaluation d'impact de l'égalité qui définit les objectifs des politiques, recense les données disponibles, évalue l'impact des politiques, recueille l'avis des personnes et groupes représentatifs concernés, examine les mesures de correction en cas de résultats infructueux des politiques menées et/ou les perspectives d'amélioration des politiques en faveur de l'égalité des chances et ébauche les systèmes de suivi des résultats politiques devant encore être engrangés.

L'obligation de veiller à la promotion de l'égalité des chances s'applique indépendamment des convictions religieuses et politiques, de la race, de l'âge, de l'état civil, de l'orientation sexuelle, du sexe, du handicap et du statut familial, quel que soit le critère de discrimination. L'obligation de veiller au maintien d'un dialogue ouvert s'applique indépendamment des convictions religieuses et politiques et de la race.

²⁷ Section 75 of the Northern Ireland Act 1998, Report of public authority five year reviews of equality schemes, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2007.

²⁸ The Public Sector Equality, Disability, and Good Relations Duties. A Series of Short Guides, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2015.

Des poursuites judiciaires pourront être entamées devant un tribunal civil si des soupçons de violation des obligations légales pèsent sur les pouvoirs publics. Cette procédure a rarement été saisie en Irlande du Nord et, parmi les quelques affaires sur lesquelles les tribunaux ont eu à se prononcer, aucun d'eux n'a jamais conclu à une violation des obligations légales par les pouvoirs publics. Une première interprétation de la loi de 1998 conférait à la Commission le rôle de veiller à la mise en œuvre des obligations.

Les programmes en faveur de l'égalité doivent être soumis pour approbation à la Commission pour l'égalité qui ne rendra un avis favorable que s'ils sont conformes aux prescriptions qu'elle a énoncées. En cas de refus, le dossier peut être transmis au secrétaire d'État qui pourra, en dernier recours, imposer une version amendée du programme aux pouvoirs publics. Bien que le cas ne se soit jamais présenté, tout manquement aux prescriptions de la Commission sera communiqué à l'Assemblée législative d'Irlande du Nord.

La Commission est dotée de pouvoirs exécutoires pour examiner les plaintes pour non-respect par une administration publique du programme d'égalité approuvé. Elle peut aussi décider de mener sa propre enquête si elle estime qu'une violation a été commise et publier une recommandation invitant à prendre des mesures correctrices. La non-application des recommandations émises par la Commission peut entraîner un recours devant le secrétaire d'État d'Irlande du Nord qui pourra imposer des mesures à l'administration publique.

Conformément au chapitre 49 A de la loi de 1995 relative aux discriminations fondées sur le handicap, les pouvoirs publics sont tenus de veiller à la nécessité d'encourager une attitude positive à l'égard des personnes handicapées et de stimuler leur participation à la vie publique. Ces obligations viennent compléter les dispositions du chapitre 75(1) relatives à l'inclusion de la lutte contre les discriminations fondées sur le handicap dans toutes les politiques. Dans cette optique, les administrations publiques sont tenues d'élaborer un plan handicap qui, du fait qu'il devra énoncer les modalités de conformité avec l'obligation visée par le chapitre 49 A, s'apparentera à un programme en faveur de l'égalité.

Réflexion

La formulation de ces obligations de transversalité politique reflète l'ambition de parvenir à une égalité substantielle. En Grande-Bretagne, une telle approche est motivée par une volonté de mieux garantir l'égalité des chances en supprimant les obstacles, en rencontrant certains besoins spécifiques et en encourageant la participation. En Estonie et en Finlande, l'obligation de transversalité politique entend intervenir sur tous les éléments contextuels qui empêchent une réalisation effective de l'égalité hommes-femmes. La Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord ont ajouté une dimension unique à leur ambition puisqu'elles travaillent aussi sur la promotion d'un dialogue ouvert.

Ces obligations de transversalité politique incombent aux pouvoirs publics qui sont explicitement invités à opérer un changement institutionnel grâce, notamment, à une utilisation systématique des évaluations d'impact de l'égalité à chaque étape du processus d'élaboration des politiques. Les dispositions relatives à la création de systèmes de collecte de données, de développement d'indicateurs, de définition d'objectifs, de rédaction de rapports, d'un suivi à long terme, d'une consultation et d'une coordination renforcés ouvrent concrètement la voie à un changement institutionnel. Mais de manière implicite les obligations de transversalité politique œuvrent aussi en faveur d'un changement sociétal. En témoigne l'ambition de parvenir à une égalité substantielle et de permettre aux pouvoirs

publics d'enregistrer, à travers la mise en œuvre des obligations de transversalité politique, de nouvelles avancées en faveur des groupes sociaux confrontés aux inégalités. .

En Belgique et en Écosse, les obligations de transversalité politique incluent une référence explicite aux marchés publics. En Belgique, l'obligation est assortie de critères visant à tenir compte du principe d'égalité dans la confection budgétaire.

Étant donné que les premières évaluations d'impact de l'égalité ont été effectuées pour examiner dans quelle mesure toutes les politiques intégraient bel et bien la dimension du genre, il n'est pas surprenant de constater que sur les cinq pays évoqués, trois s'intéressent avant tout à l'égalité hommes-femmes. La Grande-Bretagne et l'Irlande ont opté pour une approche ciblant de multiples critères de discrimination. Dans le cas de la Grande-Bretagne, elle s'est développée à partir de trois catégories d'évaluation d'impact de l'égalité, dont l'une portait sur le genre. La dimension du genre a été un levier majeur vers l'organisation d'évaluations d'impact de l'égalité ciblant d'autres critères de discrimination.

Aucune sanction n'est prévue en cas de non-application des obligations de transversalité politique en Belgique, en Estonie et en Finlande tandis qu'en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord, les organismes de promotion de l'égalité sont habilités à prendre des mesures spécifiques. En Belgique, la mise en œuvre de cette obligation légale est facilitée par la pression qu'exercent les pairs, par le soutien mutuel qu'offre la participation à des structures interdépartementales de coordination et par la nécessité de transmettre un rapport de conformité au Parlement.

3.3.2 L'approche basée sur une planification en faveur de l'égalité

Introduction

La Finlande, la Hongrie et le Portugal ont établi des obligations de transversalité politique fondées sur une planification de l'égalité. La rédaction d'un plan en faveur de l'égalité implique, en amont, une analyse des cas et des expériences de discriminations et d'inégalités et une définition des objectifs, des buts et des mesures pour les éradiquer. Il sera tout autant nécessaire, dans le cadre d'une approche participative, de solliciter l'aide des organisations représentant les groupes confrontés aux inégalités.

Cas n° 1 Finlande

La loi anti-discrimination de 2004, amendée en 2015, confie aux administrations locales et centrales de l'État, aux organismes indépendants de droit public et aux organes parlementaires le soin de promouvoir l'égalité. Ils doivent :

- ⇒ Évaluer la réalisation effective de l'égalité dans leurs activités.
- ⇒ Adopter les mesures nécessaires à la promotion de la réalisation effective de l'égalité.
- ⇒ Rédiger, sur la base de ces mesures, un plan en faveur de l'égalité.
 - les mesures tiendront compte du contexte dans lequel travaillent les pouvoirs publics et des ressources dont ils disposent.
 - les mesures devront être efficaces, rapides et proportionnelles.

L'obligation de transversalité politique protège contre les discriminations fondées sur l'âge, l'origine, la nationalité, la langue, la religion, les convictions, les opinions, les activités politiques, le handicap, l'état de santé, l'orientation sexuelle et d'autres caractéristiques personnelles.

Des sanctions sont prévues en cas de non-respect des obligations de transversalité politique. Le cas échéant, le Médiateur contre les discriminations est ainsi habilité à saisir le tribunal national de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité qui pourra ordonner aux pouvoirs publics de prendre les mesures nécessaires au respect de leurs obligations de planification dans un délai raisonnable et leur imposer une astreinte pour accentuer son pouvoir coercitif.

Cas n° 2 Hongrie

La loi de 2003 sur l'égalité de traitement et la promotion de l'égalité des chances contient une obligation de transversalité politique protégeant contre plusieurs critères de discrimination. Les pouvoirs locaux doivent :

- ⇒ Adopter tous les cinq ans des programmes locaux de protection de l'égalité des chances.
- ⇒ Joindre à ces programmes un bilan des éventuelles difficultés que rencontrent les populations défavorisées sur le plan du logement, de l'éducation, de l'emploi, de la santé et de l'intégration sociale.
- ⇒ Accompagner ces programmes d'un plan d'action comprenant : des mesures en faveur du respect de l'égalité de traitement, de l'égalité des chances et de la prévention de toute ségrégation abusive dans les établissements de formation et d'enseignement, des mesures garantissant un accès pour tous aux services publics et/ou aux soins de santé, des mesures de suppression des obstacles à l'emploi des catégories les plus fragilisées.
- ⇒ Accorder une attention toute particulière aux personnes vivant dans la pauvreté, aux Roms, aux enfants, aux femmes, aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

Pour pouvoir bénéficier d'un appui financier supplémentaire de l'État ou des institutions européennes, les municipalités doivent être en mesure de présenter le programme en faveur de l'égalité des chances qu'elles ont préparé.

Les programmes en faveur de l'égalité des chances doivent être conformes aux orientations établies par le ministre des Ressources humaines, par ailleurs en charge de leur suivi.

Cas n° 3 Portugal

La loi n° 75 du 12 septembre 2013 définit le cadre juridique auquel doivent obéir les pouvoirs locaux. Ainsi, les municipalités sont appelées à :

- ⇒ Inclure un volet sur l'égalité hommes-femmes dans tous les domaines d'action des pouvoirs locaux via l'adoption de plans municipaux en faveur de l'égalité.
- ⇒ Aucune sanction n'est prévue.
- ⇒ Le Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres (CIG) promeut et vérifie le respect de cette obligation.

Réflexion

L'ambition affichée par les obligations de transversalité politique reprises dans cette approche est moins explicite que dans l'approche fondée sur l'évaluation d'impact de l'égalité. La Finlande fait de l'égalité substantielle une priorité. En conciliant la prévention de la ségrégation et la promotion de l'égalité des chances, la Hongrie mise sur une égalité substantielle, même si aucune définition de la notion d'égalité des chances n'est fournie.

Très peu d'informations transparaissent sur le rôle que seraient appelés à jouer les pouvoirs publics, en dehors de l'élaboration de plans en faveur de l'égalité et du changement institutionnel qu'ils sont invités à susciter par la mise au point de systèmes de planification. Les obligations de transversalité politique couvrent plusieurs critères de discrimination en Finlande et en Hongrie mais un seul, le genre, au Portugal.

En Finlande, le non-respect de ces obligations entraîne des sanctions similaires à celles prévues en cas de discrimination. En Hongrie, le fait que l'obtention de financements supplémentaires soit subordonnée à l'application de l'obligation de transversalité politique est un incitant à la conformité. Aucune sanction n'est prévue au Portugal.

3.3.3 L'approche basée sur la coordination

Introduction

En Belgique (Région flamande), une obligation de transversalité politique cible la coordination entre les pouvoirs publics. La mise en œuvre de nombreuses obligations requiert une certaine coordination entre les pouvoirs publics, mais celle-ci n'est pas nécessairement identifiée comme étant un levier de l'intégration de la question de l'égalité dans toutes les politiques comme c'est le cas en Belgique. La coordination entre les ministères insuffle une direction, de la cohérence et un soutien mutuel tout au long de la poursuite et de la réalisation des objectifs en matière d'égalité. Elle donne davantage de sens à ces objectifs et peut orienter leur mise en œuvre selon une norme commune.

Cas n° 1 Belgique – Région flamande

L'article 7 de l'arrêté du 10 juillet 2008 relatif à l'égalité des chances et à l'égalité de traitement comporte une obligation légale protégeant contre différents critères de discrimination en Flandre. L'arrêté porte sur la promotion d'une participation équitable des différentes catégories sociales dans tous les domaines de la vie sociale et invite le gouvernement flamand à préparer et mettre en œuvre une politique cohérente et coordonnée en matière d'égalité des chances.

La mise en œuvre de ce principe repose sur l'utilisation d'un mécanisme de coordination institutionnelle impliquant des représentants de tous les ministères. Il sert à :

- ⇒ Aider à établir le cadre des objectifs fixés tous les deux ans par le gouvernement flamand dans le domaine de l'égalité des chances.
- ⇒ Coordonner la préparation des politiques en matière d'égalité des chances en veillant à ce que le secrétaire d'État à l'égalité des chances adopte des mesures pour chacun des domaines d'action visés.
- ⇒ Coordonner et appuyer la mise en œuvre des mesures adoptées dans chacun des domaines d'action.

L'obligation de transversalité politique protège actuellement contre les discriminations fondées sur le sexe, l'orientation sexuelle et le handicap. L'origine raciale et ethnique, la religion, les convictions et l'âge viendront ultérieurement compléter cette liste.

Chaque administration est censée vérifier l'impact des politiques en faveur de l'égalité des chances. Aucun contrôle externe n'est exercé.

Réflexion

À travers l'importance qu'elle accorde à la participation équitable des différents groupes sociaux, cette obligation de transversalité politique témoigne d'une volonté de parvenir à une égalité substantielle et à un changement institutionnel qu'elle préconise en conférant un rôle de coordination aux pouvoirs publics. La nécessité de planifier le travail en matière d'égalité va aussi dans le sens du changement. Cette obligation protège contre plusieurs critères de discrimination, même si tous ceux qui figurent dans le champ d'application de la législation sur l'égalité de traitement n'y sont pas encore repris. Aucune sanction n'est prévue mais la pression exercée par les pairs et la participation conjointe au mécanisme de coordination institutionnelle contribuent à une mise en œuvre plus large.

3.3.4 L'approche basée sur les processus

Introduction

L'Autriche, l'Irlande et la Lituanie possèdent des obligations de transversalité politique qui sont déjà incorporées dans les processus du secteur public. En Irlande et en Lituanie, ces obligations recourent à des processus de planification stratégique au sein des administrations. En Autriche, elles font intervenir les mécanismes de subventions et d'appel d'offres. Les processus utilisés par les pouvoirs publics s'inscrivent dans un contexte simple, familier et propice à la mise en œuvre des obligations de transversalité politique.

Cas n° 1 Autriche

Les obligations de transversalité politique sont définies en accord avec la loi relative à l'égalité de traitement et avec la loi relative aux contrats fédéraux. La première stipule que les orientations en matière d'octroi de subsides aux entreprises doivent mentionner que ces subsides ne seront octroyés qu'aux seules entreprises qui respectent les dispositions de la loi. La loi protège contre les discriminations fondées sur le sexe, l'origine raciale et ethnique, l'orientation sexuelle, la religion, les convictions et l'âge.

La loi relative aux contrats fédéraux stipule que lors de l'octroi d'un contrat ou dans la rédaction des clauses d'un contrat, une entité administrative est autorisée à tenir compte des obstacles que rencontrent les femmes, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées et les seniors dans la recherche d'un emploi et du nombre de personnes suivant une formation ou un apprentissage.

Aucune information n'est fournie quant à la mise en œuvre de ces obligations qui ne sont sujettes à aucune sanction.

Cas n° 2 Irlande

La loi de 2014 qui régit le travail de la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité compte une obligation multicritère relative à l'égalité et aux droits de l'homme. En accord avec cette obligation, les pouvoirs publics sont tenus, dans l'exercice de leurs fonctions, de veiller à :

- L'élimination des discriminations ;
- La promotion de l'égalité de traitement et de l'égalité des chances pour le personnel et les usagers des services ;
- La défense des droits de leurs membres, personnel et usagers des services.

L'obligation relative à la défense de l'égalité et des droits de l'homme concerne tous les

ministères (à l'exception du ministère de la Défense et de l'armée), les pouvoirs locaux, la direction des services de la santé, les universités, les agences pour la promotion de l'apprentissage, les instituts de technologie et d'éducation et tout autre organisme établi par un acte législatif, une charte ou un régime légal entièrement ou partiellement financé par l'État. Le ministre compétent pourra demander que d'autres organismes financés par des fonds publics appliquent eux aussi ces obligations.

Les entités mentionnées ci-dessus sont tenues d'inclure dans leurs processus de planification et de rédaction de rapports un volet consacré à l'égalité et un autre aux droits de l'homme :

- ⇒ Dans la planification de leurs plans stratégiques, les pouvoirs publics doivent :
 - énoncer clairement les sujets en matière d'égalité et de droits de l'homme concernant les membres de leur personnel et les usagers de leurs services auxquels ils doivent prêter attention dans l'exercice de leurs fonctions en tant qu'employeurs, législateurs, prestataires ou fournisseurs de services.
 - identifier les politiques, les plans et les actions qu'ils ont adoptés ou comptent adopter afin de s'attaquer à ces problématiques.
- ⇒ Dans la rédaction de leurs rapports annuels, les pouvoirs publics doivent détailler :
 - les progrès réalisés sur ces questions et dans leur capacité à les traiter.

L'obligation légale protège contre les discriminations fondées sur le sexe, l'état civil, le statut familial, l'orientation sexuelle, la religion et les convictions, l'âge, le handicap, la race et l'appartenance à la communauté des gens du voyage. Elle défend tous les droits énoncés dans la constitution irlandaise et dans les textes internationaux ayant force de loi dans le pays, en particulier les droits politiques et civiques.

Les sanctions appliquées sont limitées. En cas de non-conformité, la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité peut inviter un organisme public à procéder à une évaluation interne sur l'égalité et les droits de l'homme et à préparer un plan d'action sur le même sujet.

Cas n° 3 Lituanie

On dénombre dans la législation sur l'égalité de traitement deux obligations de transversalité politique :

- ⇒ La législation sur l'égalité des chances pour les hommes et les femmes demande aux entités et agences municipales de :
 - veiller à ce que l'égalité hommes-femmes soit garantie par l'ensemble des lois.
 - préparer et appliquer des programmes et mesures aptes à garantir l'égalité des chances pour les hommes et les femmes.
- ⇒ La législation sur l'égalité de traitement demande aux entités et agences fédérales et municipales de :
 - veiller à ce que l'égalité de traitement et l'égalité des chances soient garanties par l'ensemble des lois et couvrent les critères de discrimination suivants : le sexe, la race, la nationalité, la langue, l'origine, le statut social, les croyances, les convictions et les opinions, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, l'origine ethnique et la religion.
 - préparer, approuver et mettre en œuvre des programmes et mesures aptes à

garantir une égalité de traitement face à ces critères de discrimination.

Hormis l'obligation, pour les pouvoirs publics, d'incorporer ces programmes et mesures à leurs documents de planification stratégique, aucune autre contrainte n'est mentionnée.

La mise en œuvre de la législation en matière d'égalité des chances, axée uniquement sur la question du genre, dépend de la seule volonté des parties concernées. Aucune sanction n'est prévue en cas de non-application. Quant à la législation sur l'égalité de traitement, la non-application des obligations qu'elle prévoit équivaut à une violation des principes d'égalité et est passible d'une amende administrative.

Réflexion

Ces obligations de transversalité politique n'affichent pas clairement leurs ambitions à promouvoir l'égalité. En Autriche, l'octroi de subsides est uniquement subordonné à un objectif de conformité alors que les critères sont plus stricts pour les appels d'offres, pour lesquels l'emploi des femmes, des personnes atteintes d'un handicap et des seniors est valorisé. L'Irlande a opté pour un objectif d'égalité des chances quelque peu flou. L'égalité de traitement que prône la Lituanie s'apparente à un objectif d'égalité formelle.

Ces obligations de transversalité politique ouvrent la voie à un changement institutionnel. Un volet « égalité » doit encore venir compléter les mécanismes de planification et de rédaction de rapports en Irlande et en Lituanie et les procédures d'octroi de financement et de marchés en Autriche.

Ces obligations couvrent plusieurs critères de discrimination, même si elles ciblent plus spécifiquement les discriminations fondées sur le sexe en Lituanie et un éventail de discriminations en Autriche.

En Lituanie, le non-respect des obligations ciblant plusieurs critères de discrimination entraîne des sanctions similaires à celles prévues en cas de discrimination. Ce n'est pas le cas si ces violations concernent l'obligation d'intégrer la dimension du genre dans toutes les politiques. En Irlande, les organismes de promotion de l'égalité peuvent prendre des mesures précises face à un manquement aux obligations. L'Autriche n'applique quant à elle aucune sanction.

3.4 Appréciation globale

Ambition

Les obligations institutionnelles et les obligations de transversalité politique se distinguent par une ambition d'égalité qui va au-delà d'une simple interdiction des discriminations. Dans la législation sur l'égalité de traitement, elles sont formulées dans un esprit de réalisation d'une égalité substantielle et d'obtention de nouvelles avancées pour les personnes et les catégories de population confrontées aux inégalités. Dans ce sens, les obligations de transversalité politique sont plus prometteuses que les obligations de prévention. Cela dit, même si les obligations de prévention se limitent à promouvoir une égalité formelle, elles peuvent être un point de départ concret pour amener certains pays à nourrir de plus grandes ambitions.

Les obligations institutionnelles font généralement partie des obligations de transversalité politique qui s'appliquent à toutes les fonctions exercées par les pouvoirs publics. Ces

dernières sont donc susceptibles d'englober un plus large éventail de sujets tandis que les obligations institutionnelles peuvent aussi être étendues au secteur privé. À cet égard, on peut regretter l'absence d'une véritable obligation institutionnelle exigeant de la part du secteur privé l'inclusion d'un volet « égalité » dans la fourniture de services. Cette lacune mérite d'être réparée.

Champ d'application

Certaines obligations légales se concentrent sur un seul critère de discrimination, d'autres sur un nombre limité de critères et d'autres encore sont multicritère. Les obligations ciblant un seul critère renforcent la visibilité de celui-ci dans certaines politiques et pratiques et permettent de répondre à certains besoins spécifiques. Cependant, privilégier un critère au détriment d'un autre peut parfois être contreproductif. Il en va de même lorsque les obligations légales ne protègent que contre un nombre limité de critères de discrimination.

Les obligations légales multicritère sont essentielles à une réalisation effective de l'égalité et à l'élimination du plus grand nombre de discriminations. Leur mise en œuvre peut parfois être complexe mais les arguments en faveur de cette approche globale sont solides. En Suède, la proposition visant à incorporer au sein de l'obligation institutionnelle tous les critères visés par la législation sur l'égalité de traitement a été saluée par le Médiateur pour l'égalité pour des raisons pratiques et intellectuelles. Sur le plan intellectuel, il est en effet difficile de justifier l'absence de protection contre certains critères de discrimination. D'un point de vue pratique, une approche englobant tous les critères permet d'envisager l'égalité selon une méthode intégrée et globale de réalisation des objectifs.

Impact

Les organismes de promotion de l'égalité sont favorables à l'application d'une méthode assortie d'objectifs clairs, telle que celle suivie dans le cadre des obligations légales et ils voient d'un bon œil leur ambition d'engranger des avancées au profit des personnes confrontées aux inégalités, alors que les discriminations et les inégalités semblent particulièrement imperméables au changement. Ils saluent aussi l'approche planifiée et systémique que promeuvent les obligations légales en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations dans un contexte où les réponses apportées sont souvent ponctuelles ou réservées aux quelques « bons élèves » au sein des organisations. Ils saluent leur capacité à stimuler la prise de conscience, l'engagement et le changement culturel au sein des institutions à une époque où d'autres priorités seraient de nature à reléguer les questions d'égalité au second plan. Ils reconnaissent la valeur de leur contribution lorsqu'il s'agit de compléter la législation sur l'égalité de traitement en épinglant les manquements structurels et systémiques et leur capacité à prévenir les discriminations, dans un contexte où un important sous-signal persiste.

Dans certains pays, les obligations légales sont relativement récentes et il est trop tôt pour en évaluer l'impact. C'est notamment le cas de l'Irlande où l'obligation relative à l'égalité et aux droits de l'homme est entrée en vigueur à la fin de l'année 2014, et de la Finlande où les obligations institutionnelles protégeant contre plusieurs facteurs de discrimination qui s'appliquent aux employeurs et aux établissements scolaires ont vu le jour en 2015 et sont assorties d'une période de transition de deux ans avant une entrée en vigueur complète.

Seules quelques évaluations se sont penchées sur l'impact des obligations légales et leurs résultats sont plutôt mitigés. Notons toutefois certaines améliorations en Irlande du Nord, en Grande-Bretagne, au Pays de Galles et en Écosse :

- Un changement institutionnel qui se manifeste dans la culture, le processus décisionnel, les mécanismes de consultation et l'affectation des ressources de l'organisation.
- Un changement institutionnel qui se traduit par une élaboration des politiques plus cohérente, factuelle et inclusive.
- Un changement sociétal qui se remarque dans la situation de l'emploi et de la fourniture de services.

Il est cependant difficile de mesurer l'impact des politiques, notamment sur le changement sociétal. Certaines des évaluations mentionnées ci-dessous pointent du doigt les problèmes qui se posent lorsque la mise en œuvre est inefficace ou inappropriée ou lorsqu'elle se heurte à des obstacles :

- Les instances assujetties aux obligations ne perçoivent pas la valeur ajoutée de leur mise en œuvre, n'ont qu'une vague notion de ce que représentent l'égalité, la diversité et la lutte contre les discriminations et n'ont qu'une capacité limitée à appliquer l'obligation légale.
- La mise en œuvre des obligations légales est vue comme une simple formalité et est davantage axée sur son fonctionnement théorique plutôt que sur les résultats. Mais il est tout à fait possible de promouvoir le changement institutionnel sans avoir compris que le but ultime de la démarche était de susciter un changement sociétal. De manière plus cynique, l'obligation légale peut être appliquée sans qu'aucun engagement en faveur du changement ne soit pris. On se contentera alors de rédiger des plans en faveur de l'égalité qui ne seront jamais appliqués.
- Les instances assujetties aux obligations légales ne sont pas soutenues dans leurs efforts pour faire respecter ces obligations malgré qu'elles aient exprimé le besoin de recevoir une aide substantielle.

En 2009, le Bureau gouvernemental britannique pour l'égalité a commandé une révision des trois obligations de transversalité politique monocritère en vigueur avant la loi sur l'égalité de 2010 qui a été élargie à une obligation de transversalité politique multicritère. Ces trois obligations portaient sur le genre, l'origine raciale et ethnique et le handicap. Elles interpellaient les pouvoirs publics en leur qualité de décideurs politiques, d'employeurs et de prestataires de services et leur confiaient la tâche de veiller à l'élimination des inégalités et la promotion de l'égalité. Elles ont abouti à²⁹ :

- Un changement culturel favorable au sein des organisations qui a permis une intégration de la question de l'égalité dans l'ensemble des politiques et a renforcé l'engagement des hauts responsables et des membres du personnel.
- Un changement favorable dans le processus décisionnel et l'affectation des ressources au sein des organisations.
- Des avancées dans :

²⁹ Equality Duties: Assessing the Cost and Cost-Effectiveness of the Specific Race, Gender and Disability Equality Duties, Government Equalities Office and Schneider Ross, Londres, 2009.

- la prestation de services avec un accès élargi aux services et l'expression d'avis favorables de la part des usagers.
- l'emploi avec une meilleure gestion du harcèlement, du recrutement, de la représentation aux niveaux plus élevés de la hiérarchie, des écarts de rémunération et de la satisfaction du personnel.

Les obligations de transversalité politique sont susceptibles d'être mises à mal. Une révision de l'obligation de transversalité politique multicritère a été menée et publiée par le Bureau gouvernemental pour l'égalité en 2013.³⁰ Elle a conclu qu'il était trop tôt pour rendre un avis définitif sur l'impact de l'obligation de transversalité et a recommandé l'organisation d'une évaluation complète en 2016. Cette première tentative d'évaluation a relevé que « la législation est principalement conçue pour susciter un changement culturel parmi les administrations publiques plutôt que de réels progrès sur le terrain. Nous avons cependant examiné dans quelle mesure ces améliorations sur le terrain pouvaient être le fruit de la mise en œuvre de l'obligation d'égalité par le secteur public. De nombreux échos positifs vraisemblablement liés à cette mise en œuvre nous sont parvenus mais, à ce stade, nous n'avons recueilli que très peu d'exemples concrets de réels progrès imputables à l'application de l'obligation d'égalité par le secteur public ».

La loi de 2010 sur l'égalité incluait une disposition qui impose aux pouvoirs publics, « en amont de toute décision stratégique relative à l'exercice de leurs fonctions, de veiller à ce qu'elle soit prise de manière à réduire les inégalités résultant de difficultés socio-économiques ». Le fait que cette disposition n'ait jamais été appliquée illustre à quel point les obligations de transversalité politique peuvent être mises à mal.

Au Pays de Galles, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme s'est penchée sur l'obligation de transversalité politique. Elle a remarqué que celle-ci avait rehaussé la visibilité de la question de l'égalité dans la plupart des administrations et que bon nombre de responsables politiques s'étaient engagés personnellement à en faire une de leurs priorités. Une attention accrue des pouvoirs publics envers les personnes visées par la législation sur l'égalité de traitement, une réaffectation des ressources vers les domaines prioritaires et le regroupement d'initiatives disparates au sein d'un plan d'action pour une meilleure efficacité sont quelques-unes des avancées recensées par la Commission.³¹

En 2008, la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord a dressé un bilan de l'efficacité de l'obligation de transversalité politique.³² Elle a conclu qu'elle avait eu une incidence sur l'élaboration des politiques qui est désormais plus éclairée, plus factuelle et plus inclusive. Aujourd'hui, les mesures d'égalité des chances et de dialogue adoptées reflètent davantage les besoins des personnes. La qualité de la consultation a été soulignée. Aucune preuve tangible n'atteste cependant que, sur le terrain, les personnes ont constaté une réelle amélioration due à l'application de l'obligation de transversalité. L'évaluation a épinglé le « rôle essentiel » de conseil, de suivi, de contrôle de la conformité et de vérification des soupçons quant à toute éventuelle violation des programmes pour l'égalité qu'a rempli la Commission afin de garantir l'efficacité de l'obligation légale.

³⁰ Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group, Government Equalities Office, Grande-Bretagne, 2013.

³¹ Review of the Public Sector Equality Duty in Wales, NatCen and Equality and Human Rights Commission Wales, Pays de Galles, 2013.

³² Section 75 – Keeping it Effective, Reviewing the Effectiveness of Section 75 of the Northern Ireland Act 1998, Equality Commission for Northern Ireland, Belfast, 2008.

En conclusion, « il est recommandé aux pouvoirs publics d'accélérer la cadence, de privilégier l'obtention de résultats tangibles à l'application théorique du chapitre 75 (les obligations légales) ». Les pouvoirs publics sont aussi invités à juger avant tout de l'impact sur les citoyens des activités menées au titre de l'obligation de transversalité politique. De cette manière, la Commission pourrait mieux évaluer l'impact global de ce type d'obligation sur les personnes.

Dans son rapport de 2007 sur l'auto-évaluation quinquennale de la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique par les pouvoirs publics, la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord a relevé les points positifs suivants :

- Améliorations au niveau des activités principales. Les pouvoirs publics identifient désormais les changements structurels et culturels à apporter dans leurs modes de fonctionnement. Les bonnes idées recueillies dans les domaines de l'égalité des chances et du maintien d'un dialogue ouvert ont été transposées dans des plans d'activités et déclinées sous forme d'objectifs et de tâches assignés aux membres du personnel. Grâce aux formations, à la qualité de la communication et au renforcement des partenariats, les organisations réservent aujourd'hui plus de place à l'égalité.
- Les organisations de la société civile sont davantage associées et consultées. Grâce à l'obligation de transversalité politique, un dialogue régulier avec les personnes et organisations directement concernées a pu être établi avec succès. Les pouvoirs publics ont passé beaucoup de temps à renforcer le dialogue avec les organisations de la société civile et les personnes concernées afin de les associer au processus d'élaboration des politiques.
- Des ajustements stratégiques ont été apportés dans certains secteurs afin d'y insuffler une plus grande cohérence, de promouvoir le développement de politiques et le dialogue entre les pouvoirs publics tout au long de l'application de l'obligation de transversalité politique.³³

En 2009, la Commission britannique pour l'Égalité et les Droits de l'homme a dressé un bilan des obligations de transversalité politique qui incombent aux pouvoirs publics afin de promouvoir l'égalité des chances dans toute une série de domaines pertinents pour l'Écosse, en vertu de la loi écossaise de 1998 (Scotland Act 1998). Elle a constaté que « le discours politique avait désormais intégré les arguments en faveur de l'égalité » et qu'il « était désormais reconnu que l'égalité des chances et toutes les questions relatives à l'égalité étaient inscrites dans leur mission de pouvoirs publics ». L'examen de la Commission a relevé les points suivants :³⁴

- Des progrès ont été observés dans la collecte de données, la recherche, l'élaboration des politiques et la consultation.
- Les questions relatives à l'égalité ont fait l'objet d'une plus grande prise de conscience et d'un renforcement des capacités avec, par exemple, l'organisation de formations et l'envoi d'experts détachés dans les administrations publiques.

³³ Section 75 of the Northern Ireland Act 1998, Report of public authority five year reviews of equality schemes, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2007.

³⁴ Fitzgerald, R. & Associate, Equal opportunities and the Scottish Parliament: a progress review, Commission pour l'égalité et les droits humains, Rapport de recherche 32, Edimbourg, 2009.

- La sensibilisation accrue des pouvoirs publics à la question de l'égalité et l'imposition de contraintes visant à faire respecter la législation sur l'égalité constituent également des signes positifs.

En revanche, une étude réalisée en 2011 par l'Autorité hongroise pour l'égalité de traitement sur l'obligation institutionnelle des employeurs a conclu que ceux-ci ne voyaient aucun intérêt à mettre en œuvre les plans en faveur de l'égalité et étaient plutôt réservés à l'égard du concept d'égalité des chances. Dans les quelques cas où l'obligation a été appliquée, elle l'a été de manière sommaire et les plans élaborés n'avaient aucune garantie d'être mis en œuvre. En Lituanie, une étude du Médiateur pour l'égalité des chances sur l'obligation de transversalité politique incombant aux pouvoirs publics a constaté que celle-ci était peu appliquée. Les auteurs de l'étude ont déploré un manque de connaissances sur la question de l'égalité et sur l'intégration de l'obligation de transversalité politique dans les plans stratégiques des pouvoirs publics.

Ces deux rapports établissent un lien entre l'absence de mise en œuvre et le faible niveau de connaissances et de prise de conscience vis-à-vis de l'égalité. De nombreux organismes de promotion de l'égalité affirment que la « nouvelle génération » de lois sur l'égalité de traitement bouscule les mentalités et les conceptions traditionnelles. Des obligations qui reposent aujourd'hui sur une approche proactive et non plus réactive nécessitent un regard nouveau sur l'égalité et sur sa réalisation effective. En concevant des approches plus systémiques de l'égalité, les obligations légales requièrent de nouvelles méthodes d'élaboration des politiques, de nouveaux systèmes de gestion des ressources humaines et de fourniture de services. Un tel changement prend du temps et nécessite l'engagement d'importants moyens.

Le Médiateur pour l'égalité en Finlande a procédé à plusieurs évaluations des obligations institutionnelles relatives au genre parmi les employeurs et les établissements d'éducation et de formation. Ces évaluations ont examiné la qualité et la quantité des plans en faveur de l'égalité de genre développés dans le sillage de cette obligation institutionnelle. Dans les deux cas, les résultats sont plutôt modestes.

Mise en œuvre

En raison de leur mise en œuvre souvent lacunaire, les obligations légales ne sont pas à même de déployer tout leur potentiel. Une meilleure conception des dispositions juridiques pourrait contribuer à pallier le problème. Dans bon nombre de pays, ces dispositions juridiques devraient spécifier plus clairement les ambitions d'égalité substantielle associées à chaque obligation légale. De même, il serait utile de formuler des règles plus détaillées sur l'application des obligations légales. En effet, les obligations auront plus de chances de produire des effets positifs dans les pays qui disposent d'une législation contenant des règles précises, malgré la complexité inhérente au développement de ce genre de règles. Dans ce contexte, l'intervention des organismes de promotion de l'égalité pourrait être des plus pertinentes, à condition de leur donner la possibilité de soumettre l'application de l'obligation légale à des normes contraignantes.

Les obligations de prévention en matière d'égalité de rémunération requièrent, par exemple, des dispositions juridiques plus précises qui, au lieu de prévoir uniquement des collectes de données, exigeront des analyses et des mesures aptes à corriger les écarts de salaire et prenant en considération toute la complexité de la structure et de la composition des rémunérations afin de s'attaquer au problème dans sa globalité.

La mise en œuvre d'obligations de transversalité politique qui touchent plusieurs compétences ministérielles n'est pas toujours simple non plus. En effet, il peut être difficile d'appliquer des stratégies horizontales dans des systèmes qui sont organisés à la verticale. C'est la raison pour laquelle une mise en œuvre uniforme et satisfaisante dans chaque branche de l'administration et des entités gouvernementales ne peut être garantie sans l'appui de structures de coordination.

Des incitants sont nécessaires à la mise en œuvre des obligations légales par les entités qui y sont assujetties. Les sanctions prévues par la législation sont utiles, au même titre que les structures institutionnelles qui favorisent la pression des pairs et le soutien mutuel. Des formations et actions de sensibilisation à l'intention des entités assujetties aux obligations sont essentielles à une prise en compte adéquate de l'égalité et à l'existence d'un socle de compétences apte à garantir une mise en œuvre adéquate. Parallèlement à l'établissement d'un dialogue entre les entités assujetties aux obligations et les organisations représentant les catégories sociales confrontées aux inégalités, le recours à des experts est de nature à stimuler la mise en œuvre des obligations.

Cet engagement sera d'autant plus fort si les organismes de promotion de l'égalité sont clairement habilités à appuyer, orienter, réglementer, assurer le suivi et faire exécuter les obligations légales. Ce rôle devrait être inscrit dans la législation et ne saurait être mené à bien sans une affectation adéquate des ressources à destination des organismes de promotion de l'égalité. Certaines dispositions juridiques évoquent l'implication de toutes les parties concernées dans la mise en œuvre des obligations légales. Il serait bon de généraliser ces dispositions et d'explicitier le rôle que doivent jouer ces parties pour favoriser la mise en œuvre et la garantir. Enfin, il conviendra d'étoffer le contenu de ces dispositions sur le renforcement des capacités et l'affectation d'un niveau suffisant de ressources à ces parties.

Exécution

Selon Fredman, le principal obstacle à une mise en œuvre adéquate des obligations légales « réside dans le développement d'incitants, de sanctions et de mécanismes de reddition de compte adéquats qui garantiront que certaines structures d'apparence sophistiquées ne soient pas une simple façade derrière laquelle se cacheraient des procédures bureaucratiques voire obsolètes ». ³⁵ Les organismes de promotion de l'égalité ont mis en garde contre le risque de voir les obligations légales se transformer en une simple formalité ou devenir une fin en soi, et non plus un moyen de parvenir à davantage d'égalité.

Pour garantir la mise en œuvre des obligations légales et encourager toutes les bonnes actions allant dans ce sens, les sanctions applicables devront être conçues et appliquées de manière à en assurer le respect. Il faudra aussi veiller à mettre en place des procédures accessibles permettant, si la mise en œuvre des obligations légales n'atteint pas le degré d'exigence escompté, de dénoncer les manquements et de les résoudre. Dans la plupart des pays, les dispositions relatives aux obligations légales prévoient des sanctions inadéquates, inappropriées ou peu accessibles. Or, les organismes de promotion de l'égalité s'accordent à dire que, faute de sanctions, il sera difficile de relever le niveau de mise en œuvre.

³⁵ Fredman S. (2009) Making Equality Effective: The role of proactive measures, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, Commission européenne, Bruxelles.

4. Mise en œuvre des obligations légales

Dans ce chapitre, nous faisons référence aux mesures que devront prendre les décideurs politiques, les employeurs et les prestataires de services pour créer des conditions favorables à la mise en œuvre des obligations légales au sein de leurs propres organisations. Nous y examinons aussi les outils propres à chaque obligation légale dans sept des dix-sept pays ayant transmis leur rapport et présentons quelques études de cas. Au vu des informations reçues, une plus large diffusion de ces outils apparaît indispensable.³⁶

4.1 Mise en place des conditions

La Commission européenne a épinglé les facteurs essentiels à une intégration effective des critères en faveur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations dans toutes les politiques : la gouvernance, les structures de coordination, le matériel d'information, l'organisation de formations, l'aide d'experts, la participation, les exigences législatives et les données chiffrées.³⁷

Selon Fredman, une approche pro-active en matière d'égalité repose sur quatre piliers :³⁸

- La responsabilité et l'importance de confier la responsabilité de mise en œuvre de l'obligation légale à une instance spécifique.
- La participation et l'application de critères systématiques lors de la sélection de consultants, la propension à tenir compte de l'avis des consultants.
- Le suivi destiné à garantir l'efficacité des mesures proactives, à contrôler leurs effets et à les ajuster si nécessaire.
- L'exécution pour répondre à la nécessité de concevoir des moyens d'exécution appropriés.

Sur la base de ces deux sources, on peut identifier les mesures nécessaires à l'instauration des conditions qui contribueront à une mise en œuvre efficace des obligations légales : la collecte de données, la participation, le renforcement des capacités, le travail en réseau et le suivi.

4.1.1 Collecte et analyse de données

La collecte et l'analyse de données relatives aux catégories de population confrontées aux inégalités facilitent le déploiement de l'approche basée sur des données scientifiques que requiert de nombreuses obligations légales. Elles viennent éclairer la situation, l'expérience et l'identité des catégories de population confrontées aux inégalités et établissent ainsi une base de connaissances utile pour l'obligation légale spécifique et le domaine auquel elle s'applique.

De nature quantitative ou qualitative, ces données doivent idéalement provenir de différentes sources telles que la recherche académique, les pouvoirs publics (données

³⁶ Belgique, Finlande, Grande-Bretagne, Hongrie, Irlande, Irlande du Nord, Slovaquie.

³⁷ Good Practice Exchange Seminar on Non-Discrimination Mainstreaming, Governmental Expert Group, Commission européenne, Finlande, 2009.

³⁸ Fredman S. (2009) Making Equality Effective: The role of proactive measures, Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, Commission européenne, Bruxelles.

administratives), les études menées par les organisations non-gouvernementales, les groupes cibles ou encore les sondages effectués parmi les organisations. S'il est vrai que les données doivent être suffisantes, elles ne doivent pas pour autant être exhaustives et ne doivent en aucun cas bloquer le processus de mise en œuvre. Il faut cependant reconnaître qu'une pénurie de données est susceptible d'entraver la mise en œuvre effective des obligations légales.

4.1.2 Participation

La participation des personnes confrontées aux inégalités et de leurs organisations représentatives tout au long du processus de mise en œuvre des obligations légales enrichit les connaissances, les compétences et les bases de données des entités assujetties aux obligations. Pour que cette participation porte ses fruits, les personnes confrontées aux inégalités et leurs organisations représentatives devront contribuer à sa préparation, bénéficier d'un soutien et, si nécessaire, d'un renforcement de leurs capacités.

La participation garantit une plus grande transparence dans l'élaboration des lois et des politiques. L'intégration des critères d'égalité et de lutte contre les discriminations dans toutes les politiques ne peut s'apparenter à un simple mécanisme technique d'évaluation pour l'administration mais doit se présenter comme une approche qui stimule la participation des personnes et organismes qui sont directement concernés.³⁹ Les outils utilisés pour la mise en œuvre de l'obligation légale plaident en faveur d'un dialogue entre les groupes confrontés aux inégalités, les responsables politiques, les employeurs et les prestataires de services.

4.1.3 Renforcement des capacités

La mise en œuvre des obligations légales exige une prise de conscience, des compétences et des connaissances spécifiques qui nécessitent, à leur tour, une intervention extérieure et un engagement constant des organisations auxquelles s'applique l'obligation légale. L'aide d'un expert externe est proposée aux responsables chargés de la mise en œuvre des obligations légales mais peut également être utile à la consolidation des compétences en interne. Les organismes de promotion de l'égalité ou les ONG spécialisées se sont engagés à collaborer avec les responsables politiques, les employeurs et les prestataires de services pour faire en sorte que les critères d'égalité et de non-discrimination soient intégrés à toutes les politiques.

La mise en œuvre des obligations légales passe aussi par l'acquisition de compétences nouvelles par le personnel des administrations publiques. Les formations proposées :

- Favoriseront la compréhension des concepts et des valeurs d'égalité et de diversité ;
- Consolideront les connaissances autour de l'égalité, la diversité, les discriminations et autour des groupes sociaux qui sont confrontés à ces questions ;
- Expliciteront la législation relative à l'égalité de traitement et les stratégies de promotion de l'égalité ;
- Renforceront les compétences en intégration des critères d'égalité et de lutte contre les discriminations dans toutes les politiques.

L'acquisition de ces compétences doit faire l'objet d'une formation continue étant donné

³⁹ McCrudden, C. (1999) Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland, in Fordham International Law Journal, Volume 22, numéro 4, 1998.

que le personnel au sein des organisations est régulièrement appelé à changer de fonction. Des mesures d'incitation devront être prévues pour assurer un taux de participation élevé à ces formations.

4.1.4 Travail en réseau

Comme indiqué ci-dessus, la coordination entre les administrations publiques sera essentielle à la mise en œuvre effective des obligations de transversalité politique. Les structures interinstitutionnelles permettent aux différents organismes de suivre une approche cohérente dans la mise en œuvre des obligations et de faire preuve d'un même niveau d'engagement.

Les responsables chargés de la mise en œuvre des obligations légales (décideurs politiques, employeurs, prestataires de services) peuvent aussi avoir recours à des modèles de collaboration moins formels. L'apprentissage par les pairs, l'aide mutuelle, le recours aux experts externes et la définition de normes communes dans la mise en œuvre des obligations légales sont quelques-uns des avantages offerts par le travail en réseau.

4.1.5 Suivi

La nécessité d'effectuer un suivi part du principe selon lequel l'évaluation d'une loi ou d'une politique dès le moment de son élaboration permettra d'en prédire les effets. À mesure que ces lois entreront en vigueur, les prévisions échafaudées devront être jugées à l'aune de leurs effets réels. Les données quantitatives et qualitatives peuvent être collectées et utilisées pour mesurer les effets d'une loi ou d'une politique en vigueur. Toute inadéquation entre l'impact constaté et les prévisions sera le signe qu'un réexamen s'impose.

De la même manière, l'élaboration de plans en faveur de l'égalité est l'affirmation d'une volonté. La concrétisation de cette volonté sous forme de résultats pour les bénéficiaires des mesures, les prestataires de services et les employés doit faire l'objet d'un suivi. Toute déviation par rapport aux attentes sera le signe qu'un réexamen des plans en faveur de l'égalité s'impose.

Tableau 6 : les outils essentiels à la mise en place des conditions

Outil	Description
Données	Collecter et analyser des données qualitatives et quantitatives provenant de différentes sources et rendant compte de la situation des groupes confrontés aux inégalités.
Participation	Participation structurée des personnes confrontées aux inégalités et des groupes qui les représentent dans la mise en œuvre de l'obligation légale et le processus décisionnel qui la concerne.
Capacités	Formation et appui externe destinés à mieux informer le personnel sur la mise en œuvre des obligations légales et à renforcer ses compétences.
Travail en réseau	Collaboration formelle et informelle entre les entités assujetties aux obligations afin de garantir un appui mutuel et de stimuler la pression des pairs autour de la mise en œuvre.
Suivi	Résultats du suivi effectué sur l'évaluation d'impact de l'égalité ou sur la planification de l'égalité afin de vérifier que les hypothèses échafaudées

	sont pertinentes et que les résultats escomptés sont au rendez-vous.
--	--

4.2 Les obligations de prévention

Introduction

La législation relative à l'égalité de traitement ne définit que sommairement les mesures requises dans le cadre des obligations de prévention. Le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a appelé les organisations à « adopter une approche planifiée et systématique en matière d'égalité ». ⁴⁰ Une telle approche constitue un cadre de conformité avec les obligations de prévention mais requiert une structure institutionnelle qui comprenne ⁴¹ :

- Une politique en matière d'égalité qui fixe des engagements institutionnels et des normes à atteindre.
- Une formation sur le sujet de l'égalité pour renforcer les capacités du personnel et refléter ainsi les engagements souscrits.
- Une planification de l'égalité assortie d'objectifs en matière d'égalité et de non-discrimination et des activités à organiser pour les atteindre.
- Des processus décisionnels et de gouvernance propices à une évaluation d'impact de l'égalité, la participation des représentants des catégories de population confrontées aux inégalités, la détermination des responsabilités relatives à la protection de l'égalité, la collecte des données nécessaires à un processus décisionnel basés sur des faits tangibles.

Tableau 7 : les outils essentiels à la mise en œuvre des obligations de prévention

Outil	Description
Politiques en faveur de l'égalité	Fixer des engagements et des normes en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations au sein de l'organisation.
Formations sur l'égalité	Proposer des formations du personnel afin d'en renforcer la sensibilisation, les connaissances et les compétences en vue de la mise en œuvre de la politique d'égalité.
Planification de l'égalité	Fixer des objectifs en matière d'égalité et de non-discrimination pour l'organisation et les mesures pour les atteindre.
Gouvernance et processus décisionnel	Fonder le processus décisionnel sur les évaluations d'impact de l'égalité, le dialogue avec les personnes confrontées aux inégalités et leurs organisations représentatives et la collecte de données sur l'égalité.

⁴⁰ Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité, CommDH(2011)2, Conseil de l'Europe, Strasbourg, 21 mars 2011.

⁴¹ Crowley N., *An Ambition for Equality*, Irish Academic Press, Dublin, 2006.

Cas n° 1 Slovaquie

La loi sur l'égalité de traitement dans certains domaines et l'interdiction de la discrimination a suscité un grand nombre de commentaires juridiques qui suggèrent que les mesures antidiscriminatoires à incorporer dans l'obligation préventive devraient inclure :

- La publication, sur le lieu de travail, d'informations relatives aux discriminations et à la protection juridique contre les discriminations via des brochures et des panneaux d'affichage.
- Des activités pédagogiques à destination des employés sur la manière d'aborder les thèmes liés aux discriminations.
- La formulation de dispositions relatives aux discriminations dans le règlement interne de l'organisation.
- La mise au point de mécanismes de dépôt des plaintes pour traiter les cas de discrimination.
- L'organisation de sondages ou d'enquêtes pour identifier les cas de discrimination et mesurer l'impact des mesures de prévention.

Cas n° 2 Irlande

Le code de conduite sur le harcèlement sexuel et professionnel, rédigé par l'Autorité pour l'égalité (aujourd'hui, la Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité) définit les mesures à suivre afin de faire respecter les obligations de prévention par les employeurs⁴² :

- ⇒ Les employeurs sont invités à adopter, appliquer et contrôler l'application d'une politique efficace, globale et accessible en matière de harcèlement et de harcèlement sexuel.
 - On y inclura : un protocole d'engagement, une définition du harcèlement et du harcèlement sexuel, l'indication des interlocuteurs responsables de ces sujets, la définition du rôle des organisations syndicales, des salariés et des collaborateurs non salariés, des séances d'information sur ces politiques, la formation du personnel, la mise au point de mécanismes de dépôt de plaintes, une révision de la politique.
- ⇒ La lutte contre le harcèlement et le harcèlement sexuel doit être régie par des procédures claires et précises qui permettent une résolution concrète et efficace des problèmes.
 - Celles-ci doivent être énoncées dans un langage accessible et donner des informations sur : les délais, les droits légaux, la victimisation, les sanctions, la confidentialité, la procédure formelle d'examen des plaintes.

Le code de conduite est entré officiellement en vigueur et peut être utilisé comme un outil de référence en cas de harcèlement ou harcèlement sexuel sur le lieu de travail, comme prévu par la loi sur l'égalité de traitement.

⁴² Code of Practice on Sexual Harassment and Harassment at Work, Equality Authority, Dublin - given legal effect in the Statutory Instrument 'Employment Equality Act 1998 (Code of Practice) (Harassment) Order 2002 (S.I. No. 78 of 2002)'.

Réflexion

Les outils pratiques qui sont utilisés pour mettre en œuvre les obligations de prévention sont parfaitement en phase avec le concept théorique d'une approche « planifiée et systématique » vis-à-vis de l'égalité faite de politiques organisationnelles, de procédures et de formations sur les thèmes de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. Une telle approche est simple à appliquer et visiblement apte à susciter et maintenir le changement institutionnel. Sa définition par la législation doit cependant être explicitée.

4.3 Les obligations institutionnelles

Introduction

La planification de l'égalité est le principal instrument utilisé pour mettre en œuvre la plupart des obligations institutionnelles. Elle est parfois décrite de manière détaillée dans les dispositions juridiques qui régissent ces obligations. La Commission européenne estime que la planification de l'égalité stimule un engagement en faveur des objectifs d'égalité au sein de l'organisation, renforce ses capacités à promouvoir l'égalité et encourage la participation au dialogue politique des organisations représentant les catégories confrontées aux inégalités.⁴³ Elle propose que les plans en faveur de l'égalité : évaluent les besoins des catégories de population ciblées par le plan, fixent des objectifs à atteindre, définissent des systèmes de suivi et de communication des progrès effectués. La planification de l'égalité doit être un processus participatif auquel collaboreront les organisations représentant les catégories de population confrontées aux inégalités.

Tableau 8 : les outils essentiels aux obligations institutionnelles

Outil	Description
Planification de l'égalité	Une planification participative qui analyse les besoins et la situation des catégories confrontées aux inégalités, accompagne ses pistes de solution d'objectifs clairs, détermine les actions à entreprendre pour atteindre ces objectifs et assure le suivi des résultats.

Cas n° 1 Finlande

L'obligation institutionnelle à laquelle sont assujettis les employeurs et les prestataires d'enseignement et de formation en vertu de la loi anti-discrimination n'a été promulguée qu'en 2015. L'un de ses volets principaux, à savoir l'évaluation de l'égalité qu'a pu instaurer en son sein une organisation, est soumis à des règles strictes rédigées par le ministère de la Justice.⁴⁴ Cette évaluation aura lieu en amont de l'élaboration de tout plan en faveur de l'égalité et devra être appliquée par les employeurs, les prestataires d'enseignement et de formation et les pouvoirs publics. Cette évaluation de l'égalité a pour but de mettre en exergue les cas de discrimination et les méthodes pour faire avancer l'égalité sur le lieu de travail et dans les différentes activités.

⁴³ Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.

⁴⁴ Mécanisme d'évaluation de l'égalité, Ministère de la Justice, Finlande, 2015.

Les recommandations à l'égard des employeurs les invitent à se pencher sur les points suivants :

- ⇒ Quels sont les éléments à évaluer ?
 - Recenser les cas de discrimination et les interventions nécessaires pour les combattre.
 - Par le biais d'une politique et d'activités en ressources humaines.
 - Par le biais d'une évaluation des éventuels cas de discrimination, de ses manifestations et des victimes concernées.
 - Par le biais d'un examen des procédures de lutte contre les discriminations et des activités de prévention des discriminations.
 - Mesurer le statut d'égalité entre les différents groupes, recenser les activités entreprises par l'organisation en faveur de l'égalité ou d'un dialogue serein entre les groupes.
 - Par le biais d'une égalité formelle et tangible entre les employés.
 - Par le biais d'un examen de l'égalité dans les fonctions existant au sein d'une organisation et des mesures qui sont les plus à même de renforcer l'égalité.
 - Par le biais d'une appréciation de l'ambiance de travail et de son impact sur les capacités opérationnelles de salariés provenant d'horizons différents.
- ⇒ Comment l'évaluation doit-elle être conduite ?
 - Par le biais d'une enquête sur l'égalité menée auprès des employés et des acteurs concernés.
 - Par le biais de l'organisation d'événements thématiques qui jugeront de la capacité de l'organisation à défendre l'égalité et à lutter contre les discriminations.
 - Par le biais de consultations avec des groupes confrontés au risque d'être discriminés.
 - Par le biais d'une évaluation d'impact de l'égalité dans les différentes fonctions de l'organisation. Elle reposera sur des objectifs communs à atteindre dans le domaine de l'égalité.
- ⇒ Comment passer d'une évaluation à une planification de l'égalité ?
 - Par le biais de mesures de promotion de l'égalité sur le lieu de travail dont la planification pourra tirer parti de l'évaluation effectuée.
 - Par le biais de l'intégration de mesures concrètes dans le plan en faveur de l'égalité qui peut être inclus ou distinct d'un plan plus vaste.

Réflexion

L'outil pratique qui semble être le plus communément utilisé pour mettre en œuvre les obligations institutionnelles est conforme voire va plus loin que les normes recommandées pour planifier l'égalité. Il incite les organisations à suivre une approche systématique qu'elles pourront appliquer sans grande difficulté, une fois qu'un tel cadre aura été clairement établi.

4.4 Les obligations de transversalité politique

La typologie des obligations de transversalité politique varie en fonction du mode d'évaluation d'impact de l'égalité, de planification de l'égalité, de coordination et de processus. Chaque approche repose sur un outil de mise en œuvre qui lui est propre et dont la description figure ci-dessous :

Tableau 9. Outils propres aux obligations de transversalité politique

Outil	Description
Évaluation d'impact de l'égalité	Expérimentation d'une politique, d'un règlement, d'une loi ou d'un plan en cours d'élaboration pour juger de son impact potentiel sur des groupes confrontés aux inégalités.
Planification de l'égalité	Planification des avancées à réaliser dans le domaine de l'égalité à travers les fonctions des entités publiques et sur une période de temps déterminée.
Coordination	Coordination des plans, des ressources et des approches adoptés par les entités publiques afin de concrétiser les objectifs fixés dans le domaine de l'égalité.
Intégration d'un volet « égalité » dans un processus institutionnel existant	Le plan stratégique des pouvoirs publics doit mentionner les questions d'égalité propres aux fonctions d'une organisation et cerner les politiques en place ou à mettre en place pour traiter de ces questions.

4.4.1 Évaluation d'impact de l'égalité

Introduction

Selon la Commission européenne, l'évaluation d'impact de l'égalité est un exercice d'évaluation destiné à juger de l'impact potentiel d'une politique sur la progression de l'égalité, l'élimination des discriminations et l'amélioration de la situation des catégories de population confrontées aux inégalités⁴⁵. Cette évaluation doit avoir lieu au moment de l'élaboration d'une politique et comprendre quatre étapes clés :

- La collecte de données pertinentes sur la situation, l'expérience et l'identité de chaque groupe de population confronté aux inégalités visé par la politique en question et ce, dans le but d'identifier :
 - les ressources économiques et politiques dont dispose le groupe ;
 - les attitudes et comportements de l'ensemble de la société à l'égard du groupe et leurs répercussions potentielles sur les organisations qui mettront en œuvre la politique ;
 - l'influence du groupe sur le domaine politique, y compris les comportements potentiels du groupe face à la politique proposée.

⁴⁵ Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.

- L'analyse des données afin d'évaluer l'impact potentiel du projet de politique sur les groupes de population visés. Cette analyse examinera si cette politique :
 - tient compte de la situation, de l'expérience et de l'identité des groupes confrontés aux inégalités.
 - contribue à améliorer la situation et l'expérience de ces groupes.
 - contient des éléments qui seraient susceptibles de constituer une discrimination à l'encontre des membres de ces groupes.
- L'identification des changements à apporter pour renforcer l'impact de la politique, mieux tenir compte des différences, supprimer les discriminations et/ou atténuer les éventuels inconvénients de certaines politiques.
- L'évaluation de l'analyse et de la qualité des données recueillies auprès des organisations représentatives des groupes qui sont visés par l'évaluation d'impact de l'égalité.

Selon l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, les évaluations d'impact de l'égalité hommes-femmes reposent sur cinq piliers :

- Une définition des objectifs politiques : les résultats que les politiques ou les mesures législatives sont censées engranger seront clairement énoncés.
- Une vérification de la pertinence au regard du genre : l'impact potentiel de la mesure sur l'égalité hommes-femmes fera l'objet d'une évaluation.
- Une analyse différenciée par sexe : il s'agira de comprendre la réalité vécue par les groupes concernés par les mesures et l'évolution potentielle de cette réalité en l'absence de l'entrée en vigueur de ces mesures. Les changements potentiels suscités par l'intervention planifiée seront également évalués.
- Une prise en compte de l'impact sur le genre : la contribution des mesures à l'égalité hommes-femmes et leur impact potentiel sur les relations entre les sexes fera l'objet d'une évaluation.
- Des constats et des recommandations : ils porteront sur les moyens à mettre en œuvre pour prévenir tous les éventuels impacts négatifs sur l'égalité entre les hommes et les femmes et pour mettre en valeur les effets positifs que les mesures devraient générer.⁴⁶

Ces deux approches proposent des normes servant de point de référence dans l'examen des outils utilisés dans les différentes juridictions.

Cas n° 1 Belgique – politique fédérale

L'obligation d'intégrer le genre dans toutes les politiques prévoit l'organisation, dans le cadre de l'élaboration des politiques, d'un test de genre avant la prise de toute décision. L'arrêté royal relatif à la simplification administrative de décembre 2013 contient des dispositions sur l'analyse d'impact à effectuer pour toutes les politiques en rapport avec l'égalité entre les hommes et les femmes, le développement durable, la cohérence des politiques en faveur du développement, les PME et le fardeau administratif. Il prévoit la mise en place d'un comité d'analyse d'impact composé de membres de l'administration responsables des domaines cités. Le comité a été chargé de préparer le test de genre, qui a

⁴⁶ Pour en savoir plus : <http://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/tools-and-methods/gender-impact-assessment>.

été ensuite approuvé par le Conseil des ministres. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est membre du comité et a dirigé l'élaboration du test.

Le test de genre s'articule autour de cinq questions :

- Quelles personnes sont (directement et indirectement) concernées par le projet et quelle est la composition sexuée de ce(s) groupe(s) de personnes ?
- Identifiez les éventuelles différences entre la situation respective des femmes et des hommes dans la matière relative au projet de réglementation.
- Certaines de ces différences limitent-elles l'accès aux ressources ou l'exercice des droits fondamentaux des femmes ou des hommes (différences problématiques) ?
- Compte tenu des réponses aux questions précédentes, identifiez les impacts négatifs et positifs du projet sur l'égalité entre les femmes et les hommes.
- Quelles mesures sont prises pour alléger / compenser les impacts négatifs ?

Les questions 1, 2 et 3 visent à connaître schématiquement la situation respective des femmes et des hommes dans la matière concernée par le projet. Elles nécessitent le recours à des statistiques ventilées par sexe. La question 4 concerne l'évaluation de l'impact du projet sur l'égalité des femmes et des hommes. La question 5 vise à mettre en évidence les éventuelles mesures compensatoires en cas d'impact négatif sur l'égalité entre hommes et femmes.

Les orientations rédigées par l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes définissent les quatre étapes clés de l'élaboration des politiques : l'analyse des politiques, la définition des politiques, la mise en œuvre des politiques et l'évaluation des politiques.⁴⁷ Les deux premières phases sont essentielles au « test du genre » :

- ⇒ La phase d'analyse des politiques pendant laquelle l'institution responsable de la politique recueille et examine les données nécessaires à :
 - l'identification des différences et des inégalités de genre dans le domaine ciblé ;
 - l'identification et l'analyse des causes et des conséquences de ces inégalités ;
 - la définition d'objectifs aptes à remédier aux inégalités ou à prendre en compte les différences.
- ⇒ La phase de définition des politiques qui consiste à formuler une stratégie propice à la réalisation de ces objectifs. Elle comprend :
 - une analyse du contenu de la politique sous l'angle du genre.
 - une analyse du contenu du projet sous les angles de la représentation, des ressources et de la réalité. Par représentation, il faut entendre la distribution des hommes et des femmes au sein du groupe cible. Les ressources se réfèrent au mode de distribution entre les hommes et les femmes des avantages apportés par la politique. La réalité englobe les motifs expliquant le déséquilibre entre les hommes et les femmes constaté dans le domaine politique visé.
 - l'évaluation des effets positifs et/ou négatifs de la politique sur l'égalité entre les hommes et les femmes et un ajustement des problèmes via une modification de la politique ou la mise en place de mesures de

⁴⁷ Manuel pour la mise en œuvre du *gender mainstreaming* au sein de l'administration fédérale belge, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Belgique, 2011.

compensation.

- l'utilisation d'indicateurs lors du suivi des phases de mise en œuvre et d'évaluation sous l'angle du genre.

Il est recommandé de consulter les parties prenantes et les experts externes.

L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes a élaboré des orientations en faveur de l'intégration de la dimension du genre dans les budgets nationaux pour que ce principe de l'obligation de transversalité politique soit mieux mis en œuvre.⁴⁸ La « budgétisation sensible au genre » comporte une « évaluation de l'impact potentiel des sommes investies dans les politiques publiques sur la situation respective des femmes et des hommes dans la société ». Le « gender budgeting » consiste donc en « l'analyse et l'élaboration de budgets (recettes comme dépenses) tenant compte des situations respectives des femmes et des hommes. Cette intégration de la dimension du genre devrait s'effectuer dans toutes les phases du cycle budgétaire ».

Le « gender budgeting » est basé sur une répartition en trois catégories des crédits :

- les crédits relatifs au fonctionnement interne ou ne présentant pas de dimension de genre.
- les crédits relatifs aux actions visant spécifiquement à réaliser l'égalité entre les hommes et les femmes.
- les crédits relatifs aux dossiers qui concernent une politique publique et qui présentent une dimension de genre.

Les dossiers appartenant à la troisième catégorie nécessitent la rédaction d'un commentaire « genre » indiquant la façon dont on tiendra compte de la dimension de genre. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes sera chargé d'en assurer le contrôle.

Cas n° 2 Grande-Bretagne

Les pouvoirs publics doivent, dans un premier temps, préparer et publier les résultats à obtenir dans le domaine de l'égalité au travers de l'obligation de transversalité politique. Ces objectifs pourront être réexaminés tous les quatre ans. En Écosse et au Pays de Galles, il est obligatoire d'effectuer une évaluation d'impact des politiques en matière d'égalité lors de leur phase d'élaboration. Cet exercice de conformité répond aux exigences de l'obligation de transversalité politique et constitue une exigence implicite en Angleterre. Il doit comporter :⁴⁹

- ⇒ une prise en compte des données quantitatives et qualitatives relatives à l'égalité.
- ⇒ une évaluation des éventuelles conséquences d'une mesure ou d'une pratique sur l'obligation d'un pouvoir public à accorder suffisamment d'attention à l'élimination des discriminations, la promotion de l'égalité et le maintien de bonnes relations et sur l'obtention des résultats escomptés en matière d'égalité.
- ⇒ l'identification de mesures axées sur l'atténuation des impacts négatifs générés par certaines politiques et l'identification de politiques ou pratiques de rechange aptes à promouvoir l'égalité ou favoriser les bonnes relations.

⁴⁸ Manuel pour la mise en œuvre du *gender budgeting* au sein de l'administration fédérale belge, Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, Belgique, 2011.

⁴⁹ Equality Act 2010 - Technical Guidance on the Public Sector Equality Duty: Scotland, Equality and Human Rights Commission, Royaume-Uni, 2014.

⇒ la publication des résultats de l'évaluation d'impact de l'égalité.

Si l'évaluation montre que la mesure ou la pratique proposée serait susceptible d'engendrer des discriminations ou tout autre comportement prohibé, celle-ci devra être modifiée. En cas d'identification d'un impact potentiellement négatif, les pouvoirs publics devront examiner l'opportunité d'adopter la mesure ou la pratique telle quelle, de la modifier ou d'en atténuer les inconvénients potentiels.

Il a été démontré que la participation de personnes susceptibles d'être concernées par les décisions rendues par les pouvoirs publics favorise le respect de l'obligation légale.⁵⁰ Les pouvoirs publics tenteront, dans la mesure du possible, d'impliquer les personnes dotées de caractéristiques protégées et toute personne légitime à représenter leurs intérêts devant les autorités.

L'évaluation d'impact de l'égalité doit être un processus continu comprenant le suivi de l'impact immédiat des politiques et des effets des éventuelles mesures d'atténuation au fil du temps.

Cas n° 3 Irlande du Nord

Lorsqu'il apparaît qu'une politique peut influencer sur l'égalité des chances ou les bonnes relations, il est recommandé qu'elle fasse l'objet d'une évaluation d'impact de l'égalité reposant sur les points suivants :⁵¹

- ⇒ Définition des objectifs de la politique.
- ⇒ Bilan des données et études qualitatives et quantitatives existant sur le sujet. disponibles.
- ⇒ Évaluation de l'impact de la politique.
- ⇒ Examen :
 - des mesures susceptibles d'atténuer tout impact négatif ;
 - des politiques de remplacement susceptibles d'aboutir à une meilleure promotion de l'égalité des chances.
- ⇒ Consultation des personnes concernées et des organes de représentation.
- ⇒ Expression d'une décision au sujet de la politique par les autorités publiques et publication d'un rapport présentant les résultats de l'évaluation d'impact de l'égalité.
- ⇒ Vérifier l'apparition de tout éventuel impact négatif occasionné par cette politique.

L'évaluation d'impact devra également tenter de répondre aux questions suivantes :

- Les données quantitatives montrent-elles des différences d'impact des politiques d'un groupe à l'autre ?
- Les données qualitatives ou évaluatives montrent-elles des différences d'impact d'un groupe à l'autre ?
- Les conclusions varient-elles selon que des méthodes qualitatives ou quantitatives ont été utilisées ? Ces différences peuvent-elles être comblées ?
- Ces différences d'impact sont-elles préjudiciables ?

⁵⁰ Equality Act 2010 - Technical Guidance on the Public Sector Equality Duty: Scotland, Commission pour l'égalité et les droits humains, Royaume-Uni, 2014.

⁵¹ Section 75 of the Northern Ireland Act 1998 - Practical Guidance on Equality Impact Assessment, Equality Commission for Northern Ireland, Belfast, 2005.

- La politique est-elle directement ou indirectement discriminatoire ? Dans le cas contraire, peut-on quand même constater des effets préjudiciables ?
- Cette politique est-elle orientée vers un renforcement de l'égalité des chances au moyen de l'encouragement ou de l'imposition d'une action positive ou de mesures visant à corriger les déséquilibres? Est-ce légal ?
- Existe-t-il d'autres mesures qui permettraient d'atteindre l'objectif recherché sans occasionner les effets préjudiciables identifiés ?
- Y a-t-il des mesures qui permettraient d'atténuer les effets préjudiciables identifiés ? Y a-t-il des mesures complémentaires qui seraient susceptibles de renforcer l'égalité des chances dans le domaine concerné ?

Réflexion

L'outil décrit dans ces trois cas est conforme et va même plus loin que les normes proposées par la Commission européenne et l'EIGE. Dans deux exemples, il couvre différents critères de discriminations tandis qu'en Belgique (politique fédérale) il porte uniquement sur la question du genre. Malgré ces divergences, il est intéressant de constater une similitude entre les deux méthodes.

Dans les trois cas présentés, on relève la présence et l'exigence d'actions nécessaires à une mise en œuvre efficace de l'outil proposé. Parmi celles-ci, citons la production de données relatives à l'égalité, la mise en place d'une coordination institutionnelle, la définition d'objectifs propres à l'égalité, la création de mécanismes de consultation et de suivi sur le long terme.

L'application efficace de ces outils requiert une sensibilisation, des connaissances et des compétences de haut niveau. Elle doit aussi pouvoir compter sur l'appui d'infrastructures extérieures. À cet égard, l'aide pratique et les orientations fournies par les organismes de promotion de l'égalité sont essentielles.

Les évaluations publiées en Grande-Bretagne et en Irlande du Nord confirment l'impact positif des obligations de transversalité politique. Mais ces pays recourent à des outils complexes. Or, le succès d'une politique ne peut dépendre du degré de complexité ou de simplicité de l'instrument utilisé. Il semble par contre reposer davantage sur une adéquation avec les traditions et les processus ayant cours au sein des organismes détenteurs de droits et sur la qualité des infrastructures d'appui sur lesquelles ils peuvent compter.

En 2016, la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord a commandé un examen des pratiques relatives à l'évaluation d'impact de l'égalité et à l'identification des pratiques en vertu de leur obligation de transversalité politique.⁵² Cet exercice a montré « qu'en dépit du nombre peu élevé d'évaluations d'impact de l'égalité menées sur l'ensemble des pouvoirs publics, ces évaluations étaient d'excellente qualité, proches des normes de la Commission pour l'égalité et amenant souvent à une atténuation des impacts négatifs des politiques ou à l'application de mesures de rechange. La structure et le contenu des rapports de consultation sur l'évaluation d'impact de l'égalité témoignent d'une bonne compréhension du fonctionnement de ces évaluations. Ces évaluations ont sans aucun doute nécessité des efforts de recherche considérables, tant sur le plan des ressources que du temps ».

⁵² Section 75 Screening and Equality Impact Assessment: A Review of Recent Practice, Policy Arc Ltd & Kremer Consultancy Services Ltd., for Equality Commission for Northern Ireland, Belfast 2016.

4.4.2 Plans d'action pour l'égalité

Introduction

La Commission européenne a reconnu que les « plans d'action pour l'égalité constituent un jalon à l'aune duquel il convient d'évaluer les politiques élaborées par les pouvoirs publics dans d'autres domaines. On jugera les nouvelles politiques en fonction de leur capacité à contribuer aux objectifs fixés dans le plan pour l'égalité. Des éléments de ce plan peuvent constituer la base de nouvelles politiques ». ⁵³ Il est recommandé que les plans d'action pour l'égalité définissent des objectifs et des publics cibles, fixent un calendrier, identifient des actions, répartissent les responsabilités et établissent des indicateurs. La participation des pouvoirs publics impliqués dans l'élaboration des plans d'action garantira l'homogénéité des efforts.

Cas n° 1 Finlande

Conformément à la loi relative à la lutte contre les discriminations, le ministère de l'Intérieur a transmis aux pouvoirs publics des orientations relatives à l'élaboration de plans d'action pour l'égalité. ⁵⁴ Le but du plan d'action pour l'égalité est « de renforcer l'égalité dans les fonctions et les activités des pouvoirs publics ». Ce plan repose sur les objectifs suivants :

- ⇒ Recenser les cas de discrimination, les prévenir et les punir.
- ⇒ Évaluer l'impact de leurs fonctions et activités sur l'égalité.
- ⇒ Appliquer des mesures de promotion de l'égalité.
- ⇒ Renforcer la participation des membres des groupes touchés par les inégalités.

Idéalement, l'élaboration des plans d'action pour l'égalité devrait comprendre les tâches suivantes :

- ⇒ Création d'un groupe de travail composé des membres du personnel, de la direction et des groupes potentiellement confrontés aux discriminations.
- ⇒ Consultation entre les membres du personnel, les bénéficiaires des services et les parties prenantes.
- ⇒ Examen, sur le plan de l'égalité, de la situation et du contexte de fonctionnement des pouvoirs publics. On observera, plus précisément :
 - dans quelle mesure les stratégies et les politiques existantes tiennent compte des questions de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.
 - les données disponibles sur contexte de fonctionnement.
 - les données disponibles sur le personnel et les bénéficiaires des services.
 - les réactions des bénéficiaires des services.
 - la consultation avec les organisations concernées.
 - les recherches ou études pertinentes.
- ⇒ Promulgation de mesures susceptibles d'apporter une réponse efficace aux problèmes épinglés lors de l'enquête.
- ⇒ Élaboration du plan d'action pour l'égalité.
- ⇒ Publication et mise en œuvre du plan d'action pour l'égalité.

⁵³ Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.

⁵⁴ Manuel sur la planification de l'égalité, ministère de l'Intérieur, Finlande, 2010.

- ⇒ Suivi de l'impact des mesures figurant dans le plan pour l'égalité et de l'évolution de la question de l'égalité.
- ⇒ Mise à jour du plan pour l'égalité selon les besoins.

Cas n° 2 Hongrie

L'arrêté gouvernemental n° 321/2011 (XII. 27.) donne des précisions sur les programmes locaux en faveur de l'égalité des chances prévus par la législation relative à l'égalité de traitement. Ils :

- ⇒ Incluront une analyse des conditions de vie des personnes vivant dans la pauvreté, des Roms, des enfants, des femmes, des personnes âgées et handicapées domiciliées dans leur zone de compétence géographique.
- ⇒ Présenteront un plan de résolution des problèmes. L'arrêté gouvernemental fournit des informations détaillées sur le contenu des programmes locaux en faveur de l'égalité des chances.
- ⇒ Seront élaborés par des agents des collectivités locales. Des intervenants extérieurs détachés par l'Institut de recherches et de formation Türr István (rattaché au ministère des Ressources humaines) forment les agents et supervisent la préparation et le déroulement des programmes en faveur de l'égalité des chances.
- ⇒ Seront publiés et mis à disposition, notamment via le site Internet de TKKI.
- ⇒ Seront révisés tous les deux ans.

Réflexion

L'outil déployé pour mettre en œuvre les obligations de transversalité politique est conforme et même plus ambitieux que les normes préconisées en matière d'élaboration de plans pour l'égalité. À l'instar de l'approche de planification de l'égalité identifiée pour les obligations institutionnelles, il repose sur une approche systématique que les organisations n'auront aucune difficulté à appliquer dès lors qu'elles auront été dotées d'un tel cadre.

Le suivi effectué par la Finlande sur l'impact des plans d'actions pour l'égalité est utile car il veille à ce que les plans produisent les effets escomptés et, le cas contraire, offre des mesures de redressement. L'intervention des experts en Hongrie est utile car elle est le gage d'une mise en œuvre efficace des outils et d'une approche cohérente par l'ensemble des pouvoirs publics.

Au vu du peu d'informations disponibles, il est difficile de prouver l'existence d'un recours plus large aux plans d'action pour l'égalité en tant que modèle pour l'intégration des questions d'égalité et de lutte contre les discriminations dans l'ensemble des politiques, comme suggéré dans le rapport de la Commission européenne.

4.4.4 Coordination

Introduction

La méthode de « coordination » utilisée pour la mise en œuvre des obligations de transversalité politique s'inspire du modèle de la « méthode ouverte de coordination » (MOC) développé par la Commission européenne. Ce modèle fournit un cadre de coopération entre les pays de l'UE, dont les politiques nationales peuvent ainsi viser certains objectifs communs. Les États membres sont évalués par leurs pairs et sous la supervision de la Commission européenne. Les structures institutionnelles chargées de l'application de cette méthode ont permis d'instaurer un dialogue entre la Commission et les États

membres dans des domaines tels que l'emploi, l'éducation, la formation professionnelle et l'inclusion sociale.

La MOC se base principalement sur :

- l'identification et la définition en commun d'objectifs à atteindre (adoptés par le Conseil) ;
- des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices) ;
- le benchmarking, c'est-à-dire la comparaison des performances des pays de l'UE et l'échange des meilleures pratiques.

La méthode ouverte de coordination encourage la convergence, entre les États membres, de leurs objectifs, performances et grandes lignes politiques mais pas de leurs programmes, règlements ou institutions. Elle est considérée comme un moyen de promouvoir les apprentissages expérimentaux et la résolution collective de problèmes et de transformer la diversité au sein de l'UE en un atout.

Cas n° 1 Belgique – Région flamande

En Belgique, le gouvernement flamand a appliqué la méthode ouverte de coordination pour mettre en œuvre, via une structure interministérielle, l'obligation de transversalité politique. Composée de 13 fonctionnaires représentant les 13 domaines de compétences que couvre la politique flamande, la Commission pour l'égalité des chances est le principal acteur en charge de la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique. La Commission se réunit cinq fois par an pour :

- ⇒ Accompagner la préparation des objectifs en matière d'égalité des chances et des plans d'action ministériels visant à les concrétiser.
- ⇒ Favoriser une révision par les pairs des plans d'action rédigés par les différents ministères.
- ⇒ Veiller à la cohérence du processus de planification ministériel.
- ⇒ Vérifier l'exécution des plans d'action.
- ⇒ Analyser l'impact du processus de coordination.

Réflexion

L'outil pratique utilisé pour appliquer cette obligation de transversalité politique correspond bien au référent qui a été choisi, à savoir la méthode ouverte de coordination de la Commission européenne. Comme pour la MOC, l'impact de l'outil dépend de la qualité du travail de planification effectué par chaque ministère et de la capacité qu'aura la structure de coordination à exécuter une révision par les pairs impartiale.

4.4.5 Méthode

Introduction

Les valeurs organisationnelles se sont imposées comme un élément innovant dans la mise en œuvre des obligations de transversalité politique selon les méthodes actuellement en vigueur au sein des pouvoirs publics, en particulier les méthodes de planification stratégique. Les valeurs sont des facteurs de motivation majeurs. En octroyant une grande importance à l'égalité et à la lutte contre les discriminations, les organisations modifient leur processus décisionnel. Les valeurs influencent les priorités des organisations et la

manière de les appliquer. Les valeurs nous ramènent vers la culture de l'organisation, un domaine d'importance stratégique lorsqu'on travaille sur les obligations légales.⁵⁵

La société civile irlandaise a élaboré une démarche en trois temps pour une approche fondée sur les valeurs de la mise en œuvre d'une obligation liée à l'égalité et aux droits de l'homme :⁵⁶

- Pré-planification et préparation :
 - Définir les valeurs relatives aux droits de l'homme et à l'égalité qui peuvent avoir un lien avec les fonctions exercées par l'administration publique.
 - Clarifier le contenu de ces valeurs et les objectifs en lien avec chacune d'elle.
- Évaluation et planification stratégique :
 - Consulter les parties prenantes externes et internes représentant les groupes concernés.
 - Réexaminer les plans d'action, les politiques et les services des pouvoirs publics au regard des objectifs fixés pour chaque valeur.
 - Effectuer une évaluation d'impact des plans d'action, des politiques et des services au regard des objectifs fixés pour chaque valeur et, le cas échéant, rectifier les problèmes détectés.
 - Vérifier que les opérations internes répondent aux critères relatifs à l'égalité en matière d'emploi et au respect des droits de l'homme. Briser les obstacles auxquels seraient confrontés les groupes concernés au regard des objectifs à atteindre pour chaque valeur. Le cas échéant, prendre les mesures de correction nécessaires.
- Suivi, évaluation et élaboration de rapports sur les progrès et les résultats engrangés :
 - Créer des systèmes de données aptes à « prendre le pouls » de la situation et de l'expérience vécues par les personnes appartenant aux groupes concernés selon une méthode qui soit conforme avec la définition des valeurs d'égalité et de droits de l'homme.
 - Déterminer des indicateurs afin de mesurer les progrès effectués dans la réalisation des objectifs fixés pour chaque valeur.
 - Au niveau de la direction, suivre les progrès accomplis vers ces objectifs et réaliser les évaluations nécessaires.

Cas n° 1 Irlande

En Irlande, l'obligation de transversalité politique présente un degré de complexité supplémentaire car elle couvre à la fois le thème de l'égalité et celui des droits de l'homme. La Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité a publié un manuel de formation qui servira de base au cours qu'elle a créé en collaboration avec l'Institut de l'administration publique. Destiné principalement aux fonctionnaires, ce cours abordera les thèmes de l'égalité et des droits de l'homme ainsi que leur mise en œuvre. Certains chapitres du manuel sont consacrés à la mise en œuvre des obligations selon une approche fondée sur les valeurs qui se déroulera comme suit :⁵⁷

⁵⁵ Common Cause Handbook, Public Interest Research Centre, Pays de Galles, 2011.

⁵⁶ Mullen R., A New Public Sector Equality and Human Duty, Equality and Rights Alliance, Dublin, 2015.

⁵⁷ Crowley N., Human Rights and Equality in Public Management: The public sector duty, Module 4, Irish Human Rights and Equality Commission and Institute of Public Administration, 2016.

- ⇒ Définition, élaboration et approbation des valeurs en matière de droits de l'homme et d'égalité à cibler en priorité. Les valeurs d'autonomie, de démocratie, de justice sociale, d'inclusion et de dignité peuvent constituer un bon point de départ.
- ⇒ Collecte et analyse des données pertinentes pour les neuf critères de discrimination visés par la législation relative à l'égalité (en plus d'un critère socio-économique).
- ⇒ Préparation et approbation d'une déclaration sur l'égalité et les droits de l'homme.
- ⇒ Utilisation de la déclaration sur l'égalité et les droits de l'homme en vue de :
 - préparer le plan stratégique (planification et contenu).
 - gérer la mise en œuvre du plan stratégique.
 - faire connaître les progrès réalisés dans la mise en œuvre du plan stratégique.
 - évaluer le plan stratégique et les fonctions de législateur, employeur, prestataire de biens et services.
- ⇒ Participation des organisations représentant les groupes confrontés aux inégalités et aux violations des droits de l'homme à la rédaction et à la mise en œuvre de la déclaration sur l'égalité et les droits de l'homme.

Les différentes étapes de la préparation de la déclaration sur l'égalité et les droits de l'homme servent à :

- ⇒ Déterminer un objectif pour chacune des valeurs associées à l'égalité et aux droits de l'homme que l'organisation entend atteindre pour chacune de ses fonctions en tant que législateur, employeur, prestataire de biens et services.
- ⇒ Pour chacun de ces objectifs, déterminer la question en matière d'égalité et de droits de l'homme sur laquelle l'organisation entend travailler en tant que législateur, employeur, prestataire de biens et services.
- ⇒ Appliquer une méthode pour que la déclaration sur l'égalité et les droits de l'homme serve de référence tout au long du processus décisionnel des phases de planification, mise en œuvre, suivi et évaluation.

Réflexion

Si cet outil est encore en phase de conception, il est conforme et même plus ambitieux que la norme proposée par la société civile dans le cadre de cette approche.

Pour que les outils soient à la hauteur des traditions et des processus qui ont actuellement cours au sein des détenteurs d'obligations, ils doivent être porteurs d'innovation dans leur conception et leur application. L'approche fondée sur les valeurs ouvre de nouvelles perspectives en phase avec la tradition prévalant au sein des organismes publics de placer le citoyen au centre de leur échelle de valeur. Cette tradition est chère à bon nombre d'employés dans ces organismes et renforce leur engagement vis-à-vis de l'obligation légale.

5. Le rôle des organismes de promotion de l'égalité

Dans ce chapitre, nous examinerons le rôle et la contribution des organismes de promotion de l'égalité pour une conception et une mise en œuvre efficaces des obligations légales. Quelques exemples viendront illustrer les actions menées par les organismes de promotion de l'égalité pour en accompagner l'application. Enfin, nous procéderons à une évaluation de l'engagement pris en ce sens par les organismes de promotion de l'égalité.

5.1 Rôle

Le rôle des organismes de promotion de l'égalité est essentiel à l'application et à l'impact des obligations légales, quel qu'en soit le type. Leur contribution s'inscrit parfaitement dans leur mission de promotion de l'égalité, de lutte contre les discriminations et est en adéquation avec les initiatives de promotion qu'ils ont lancées en collaboration avec les responsables politiques, les employeurs et les prestataires de services. On peut établir un parallèle entre le mandat étendu des organismes de promotion de l'égalité et le potentiel des organismes statutaires à provoquer des changements institutionnels et sociétaux et leur ambition de promouvoir une égalité substantielle.

Si la plupart des pays rencontrent de vrais obstacles dans la mise en œuvre des obligations légales, il apparaît que ceux-ci sont moins insurmontables lorsque les organismes de promotion de l'égalité sont pleinement impliqués dans la mise en œuvre des obligations légales et disposent des ressources suffisantes pour accomplir cette fonction. Les organismes de promotion de l'égalité ne font pas appliquer ces obligations au nom des détenteurs d'obligations. Ils peuvent cependant agir en tant que centre de connaissances grâce auquel ces derniers auront toutes les clés en mains pour remplir correctement leurs obligations légales.

La Commission européenne a souligné l'importance des centres d'experts dans l'intégration de l'égalité et de la lutte contre les discriminations dans toutes les politiques. Les organismes de promotion de l'égalité sont répertoriés parmi les centres d'experts. Ceux-ci ont vocation à « apporter leur expertise en matière d'égalité à l'organisation et à collaborer à son renforcement au sein de l'organisation ».⁵⁸ Grâce à leur rôle de centre de connaissances, les organismes de promotion de l'égalité peuvent offrir un soutien supplémentaire pour favoriser la coordination, le travail en réseau et l'apprentissage en équipe entre les détenteurs d'obligations. Ils peuvent, notamment :

- Contribuer à l'application et au respect des obligations en appliquant les sanctions prévues en cas de non-respect.
- Travailler à la sensibilisation de l'opinion publique et des institutions envers les obligations légales et à leur engagement en faveur de leur application.

⁵⁸ Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.

- Définir et promouvoir des normes pour la mise en œuvre de ces obligations. Proposer des conseils, des formations, des programmes de mentorat pour permettre aux détenteurs d'obligations de satisfaire à ces normes.
- Favoriser l'élaboration de nouvelles obligations légales et la progression des normes actuelles en surveillant et en évaluant leur mise en œuvre et leur impact et en suggérant des modifications aux dispositions relatives aux obligations légales contenues dans la législation sur l'égalité de traitement.

Tableau 10 : le rôle des organismes de promotion de l'égalité eu égard aux obligations légales

Rôle	Description
Exécution	Contrôler la mise en œuvre, faire appliquer les normes et recourir à tous les incitants en faveur de la mise en œuvre.
Promotion	Sensibiliser l'opinion publique et les principaux intervenants aux obligations légales et éveiller leur intérêt et leur motivation pour qu'ils les appliquent.
Définition de normes	Définir les normes à atteindre tout au long de la phase de mise en œuvre des obligations légales et énumérer chaque étape du processus de mise en œuvre.
Soutien	Proposer des formations, des programmes de mentorat, d'accompagnement par des experts, du matériel didactique à destination des détenteurs d'obligations pour les aider à faire appliquer les obligations légales.
Déclencheur d'initiatives	Émettre des avis et recommandations à l'égard du législateur afin qu'il augmente la visibilité et le poids des obligations légales dans la législation sur l'égalité de traitement.

5.2 Action

Les actions menées par les organismes de promotion de l'égalité en faveur des obligations légales couvrent les fonctions potentielles suivantes :

- Exécution.
- Sensibilisation.
- Soutien et conseil.
- Suivi.

5.2.1 Exécution

Les organismes de promotion de l'égalité ont concentré leur action coercitive sur les obligations de prévention et ont contribué à renforcer les sanctions punissant les actes de discriminations. Ceci est d'autant plus vrai pour les organismes de type juridictionnel qui travaillent principalement sur les auditions, les enquêtes et les jugements dans des dossiers individuels pour discrimination.

En Bulgarie, la Commission pour la protection contre les discriminations a traité quelques dossiers portant sur des obligations de prévention. Depuis l'adoption de la loi relative à la lutte contre les discriminations, le Défenseur des droits tchèque a pris en mains six affaires portant aussi sur des obligations de prévention. Dans la foulée de l'élaboration de son code de bonnes pratiques, l'Autorité en charge de l'égalité (connue aujourd'hui sous le nom de Commission irlandaise pour les droits de l'homme et l'égalité) a plaidé de nombreux dossiers relatifs à des obligations de prévention devant le Tribunal pour l'égalité.

Cette action coercitive ne concerne pas uniquement les obligations de prévention. En Suède, la loi autorise le Médiateur pour l'égalité à faire exécuter des obligations institutionnelles par le Comité de lutte contre les discriminations. En Finlande, le Médiateur anti-discrimination peut aussi faire exécuter des obligations institutionnelles et de transversalité politique par un Comité similaire même si, jusqu'à présent, il ne l'a pas fait. Cependant, la période de transition de deux ans pour l'entrée en vigueur de la nouvelle législation n'est pas encore terminée. Le Médiateur anti-discrimination épingle aussi que la possibilité d'intenter une action en justice offre en soi un effet dissuasif. Le Médiateur pour l'égalité est habilité à intenter des poursuites judiciaires en cas de violation des obligations institutionnelles relatives au genre.

La Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme est intervenue dans plusieurs dossiers stratégiques dans l'optique de faire de l'obligation de transversalité politique un instrument au service d'un processus décisionnel plus efficace et de mesures à l'impact renforcé pour les pouvoirs publics. Dans le procès en appel (2013) opposant Bracking au Secrétaire d'État à l'emploi et aux retraites, la Cour d'appel a réitéré et approuvé quelques principes fondamentaux censés aider les autorités à mieux comprendre comment elles peuvent répondre à l'obligation de « prise dûment en compte » prévue par l'obligation de transversalité politique (principes de Brown). Ces principes énoncent ce qui suit :

- ⇒ L'obligation de transversalité politique fait partie intégrante des mécanismes qui sous-tendent la réalisation des objectifs fixés par la législation relative à la lutte contre les discriminations.
- ⇒ L'obligation doit être remplie personnellement par le décideur. Ce qui prévaut est ce qu'il ou elle a pris en compte et ce qu'il ou elle savait.
- ⇒ Avant l'adoption de toute mesure, chaque organisme doit évaluer le risque et la portée de tout éventuel effet préjudiciable et envisager des moyens de réduction des risques.

Ce dossier a également confirmé que tout organisme sujet à une obligation doit pouvoir produire suffisamment de preuves démontrant qu'il a rempli ses obligations.

La Commission pour l'égalité en Irlande du Nord est investie de fonctions et de responsabilités dans la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique. Elle est chargée d'approuver les plans en faveur de l'égalité. Elle est habilitée à assurer le suivi des plaintes individuelles ou, si elle le juge nécessaire, à mener sa propre enquête sur tout manquement avéré ou présumé dans la mise en œuvre des plans en faveur de l'égalité. Une fois l'enquête terminée, si les présomptions d'infraction sont confirmées, des mesures de correction pourront être requises de la part des pouvoirs publics.

La Commission pour l'égalité en Irlande du Nord indique sur son site Internet qu'elle a ouvert une enquête sur 16 plaintes individuelles. Pour dix d'entre elles, il a été démontré

que les pouvoirs publics avaient failli à leurs obligations de mise en œuvre du plan d'égalité et des recommandations leur ont été adressées. D'après son site Internet, la Commission a ouvert huit enquêtes de son propre chef. Dans cinq de ces cas, il est ressorti que les pouvoirs publics n'avaient pas appliqué le plan en faveur de l'égalité et des recommandations spécifiques leur ont été adressées. Tous les rapports d'enquêtes détaillés sont disponibles sur le site Internet de la Commission.

En vertu de l'ordonnance de 1998 sur l'équité en matière d'emploi et de traitement, la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord est compétente pour faire exécuter les obligations institutionnelles. Elle ne doit cependant pas souvent faire usage de cette prérogative car les taux de conformité sont élevés.

En Lituanie, le Médiateur pour l'égalité des chances est compétent en matière de gestion des plaintes relatives à la non-application de l'obligation de transversalité politique. Il n'a cependant jamais été saisi pour ce type de dossier. La Commission irlandaise pour les droits de l'homme et l'égalité est investie d'une fonction de contrôle de la mise en œuvre dans ces deux domaines. Elle peut ainsi inviter les pouvoirs publics qui manquent à leurs obligations à effectuer un examen de leur mode de fonctionnement à l'aune de ces deux points de vue. Elle n'a pas été amenée à le faire jusqu'ici. En Hongrie, l'Autorité en charge de l'égalité de traitement peut, en fonction des demandes qui lui parviennent, vérifier l'approbation d'un plan sur l'égalité des chances par un employeur et imposer des sanctions aux contrevenants. Mais jusqu'à présent, elle n'a pas eu à traiter ce genre de dossier.

5.2.2 Sensibilisation

Alors que les obligations légales sont le reflet d'une législation sur l'égalité de traitement d'un genre nouveau, qui incite les détenteurs d'obligations à modifier leur vision et leur pratiques et dont la mise en œuvre n'est pas toujours évidente, les organismes de promotion de l'égalité ont un rôle précieux à remplir pour les faire connaître et les promouvoir.

Le travail de sensibilisation effectué par les organismes de promotion de l'égalité est manifeste pour les obligations de prévention. Le réseau des représentants régionaux de la Commission bulgare pour la protection contre les discriminations coopère avec les organisations syndicales et les employeurs locaux afin de promouvoir le programme sur l'égalité et les obligations de prévention contenues dans la législation sur l'égalité de traitement. En Croatie, le Bureau du Médiateur a mené une action de sensibilisation autour de l'obligation de dénoncer les cas de discrimination. Les obligations de prévention figurent en bonne place parmi les activités d'information et de formation organisées par le Centre national slovaque des droits de l'homme.

Au Pays de Galles, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a mis au point une approche innovante pour mieux faire connaître l'obligation de transversalité politique et projette une initiative visant à sensibiliser les organisations de la société civile à ce type d'obligation et à renforcer leurs capacités dans le domaine. Elle entend ainsi les inciter à utiliser l'obligation de transversalité politique comme un levier pour améliorer les services à destination des groupes cibles.

En Autriche, le Médiateur en charge de l'égalité a organisé une séance d'information à l'intention des agents de la fonction publique sur les passations de marchés publics et l'octroi de subventions. Le but de l'événement était d'alimenter un débat neuf sur le sujet et

de promouvoir la prise de mesures concernant l'obligation de transversalité politique liée à ces questions. La Commission irlandaise des droits de l'homme et de l'égalité prépare une brochure d'information sur les nouvelles obligations relatives à ces deux sujets.

5.2.3 Soutien et conseils

De par les conseils et le soutien qu'ils offrent, les organismes de promotion de l'égalité affirment avoir un rôle de premier plan dans la mise en œuvre des obligations légales. Ils répondent ainsi aux besoins de soutien et de renforcement des capacités des détenteurs d'obligations et ce rôle correspond, dans certains cas, aux dispositions de la législation sur l'égalité de traitement.

Le Bureau du Médiateur de Croatie a publié une brochure intitulée : « Comment reconnaître les cas de discrimination ? » afin d'aider les agents de la fonction publique à remplir les obligations de prévention relatives à la dénonciation des actes de discrimination. En Irlande, l'Autorité en charge de l'égalité (connue désormais sous le nom de Commission irlandaise pour les droits de l'homme et l'égalité) a publié un « Code des règles à suivre en cas de harcèlement sexuel et de harcèlement sur le lieu de travail » afin d'encourager l'application des obligations de prévention en la matière. Le manuel peut servir de référence en cas de dépôt de plaintes pour violation de la législation sur l'égalité de traitement. En Suède, le Médiateur pour l'égalité a publié une brochure sur les études des salaires qui explique comment garantir une conformité accrue avec l'obligation de mener des études salariales et d'en analyser les résultats.

Le Médiateur finlandais pour la lutte contre les discriminations fournit des orientations sur les obligations institutionnelles régissant les plans d'action en faveur de l'égalité et en supervise l'application. Un service à la clientèle joignable par téléphone conseille les détenteurs d'obligations et organise des conférences, séminaires et autres formations sur les plans d'action en faveur de l'égalité. Quant aux entreprises privées, elles sont invitées et soutenues dans leur engagement en faveur de l'égalité en participant à un séminaire spécialisé.

La Médiateur finlandais pour l'égalité a soutenu le développement de plans d'action en faveur de l'égalité et l'adoption de mesures pour promouvoir l'égalité hommes-femmes dans les établissements scolaires et ainsi se conformer à l'obligation institutionnelle. Il a collaboré avec le Conseil finlandais de l'éducation, le ministère des Affaires sociales et de la Santé et le ministère de l'Éducation et de la Culture à la rédaction d'un manuel destiné aux établissements de l'enseignement secondaire qui a servi de support didactique lors de formations à l'intention de chefs d'établissements, de représentants de prestataires de formation (municipalités) et d'organisations partenaires.

En Belgique, UNIA a été sollicitée par la Commission pour l'égalité des chances mise en place par le gouvernement flamand pour la conseiller sur les objectifs en matière d'égalité des chances à adopter dans le cadre de la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique. Elle lui a également proposé une méthodologie à suivre tout au long de la phase de mise en œuvre de l'obligation institutionnelle sur la participation proportionnelle sur le marché de l'emploi en région flamande.

En Belgique également, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes est chargé, conformément à la législation sur l'égalité de traitement, de fournir un appui et des orientations en vue d'une intégration des politiques, des mesures et des actions publiques

en faveur du genre dans l'ensemble des politiques. L'Institut s'est doté d'un département "gender mainstreaming" qui compte 4 employés à temps partiel (ils représentent 7% de l'ensemble du personnel de l'Institut) qui exercent leurs fonctions au sein du groupe interdépartemental de coordination. L'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes aide les décideurs politiques et les administrations compétentes à tenir compte de la question de l'égalité hommes-femmes à chaque étape du processus politique, de l'élaboration à la mise en œuvre. Dans cette optique, il fournit des conseils, des formations et des manuels pratiques.

La Commission pour l'égalité en Irlande du Nord a publié des lignes directrices générales et spécifiques sur l'application de l'obligation de transversalité politique. Les orientations générales s'adressent, notamment, aux collectivités locales alors que les orientations spécifiques portent sur des notions budgétaires et sur la définition de l'expression « tenir dûment compte de ». Les pouvoirs publics ayant mis au point un plan en faveur de l'égalité ont accès à des formations, des séminaires, des conseils et à l'outil d'auto-évaluation que la Commission a créé à leur intention. Enfin, celle-ci a publié de nombreux conseils sur les dispositions relatives à l'obligation institutionnelle prévue par l'ordonnance de 1998 sur l'équité en matière d'emploi et de traitement.

Ces services sont fournis par les employés de la division conseils et conformité tandis la mise en œuvre des obligations est contrôlée par le personnel de la division juridique. À certains moments, certaines tâches ponctuelles peuvent solliciter jusqu'entre 25 et 30 % des effectifs de la Commission.

La Commission britannique pour l'égalité et les droits de l'homme a publié du matériel d'information sur la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse qu'elle retravaille actuellement pour le rendre plus accessible, plus motivant et plus pratique. Après avoir mené une petite enquête sur le degré de sensibilisation, de compréhension et d'utilisation de ces documents, la Commission a constaté que la plupart des agents de la fonction publique dépendaient de leurs experts des questions d'égalité pour les lire, les comprendre et leur faire ensuite un rapport sur les dispositions contraignantes. Plusieurs experts des questions d'égalité ayant participé à cette enquête venaient d'être désignés dans leurs fonctions et n'avaient aucune expérience préalable dans l'obligation de transversalité politique et très peu de temps à disposition pour étudier le sujet. Si le Pays de Galles et l'Écosse disposent d'un éventail plus large d'obligations spécifiques – dont l'utilité est parfois indéniable – il n'en reste pas moins que les intervenants sont appelés à estimer par eux-mêmes le volume adéquat d'information à collecter et la signification concrète de la notion d' « impact substantiel ».

Au Pays de Galles, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a créé un réseau d'échanges sur ces deux sujets auquel participent des pouvoirs publics concernés par l'obligation de transversalité politique dans un esprit de partage des bonnes pratiques sur la mise en œuvre de cette obligation.

La Commission travaille avec une équipe fixe de trois employés en Angleterre, un au Pays de Galles et un autre en Écosse qui ont, parmi leurs attributions, l'obligation de transversalité politique. Le nombre d'employés mis à contribution varie en fonction du programme de travail et de ses priorités. Les effectifs furent notamment renforcés lorsqu'il s'est agi d'évaluer la prise en compte par les pouvoirs publics de l'obligation de transversalité

politique. En fonction des besoins, les employés du service juridique peuvent aussi être appelés à se pencher sur l'obligation de transversalité politique.

Des projets dédiés ont été financés afin de permettre aux organismes de promotion de l'égalité de favoriser la mise en œuvre des obligations d'intégration de la dimension du genre en Estonie et en Lituanie. Le Médiateur pour l'égalité des chances a lancé une initiative avec des municipalités de Lituanie pour que celles-ci puissent acquérir les connaissances et les compétences nécessaires à l'adoption de mesures en faveur de l'égalité hommes-femmes dans les plans d'action de la municipalité. Ce projet est financé au titre du programme opérationnel de financement européen 2014-2020.

En Estonie, le Commissaire pour l'égalité hommes-femmes et l'égalité de traitement a bénéficié entre 2013 et 2016 d'un financement octroyé par la Norvège. Grâce à ce projet, il a pu, via de multiples activités, soutenir les pouvoirs publics dans leur mission d'intégration de la dimension du genre dans toutes leurs politiques. Citons, parmi ces activités : la création d'un groupe de travail interministériel sur l'intégration de la question du genre et la consolidation des compétences à des fins de pérennisation du projet au-delà de sa date butoir. Dans cette optique, le bureau a préparé des lignes directrices théoriques sur l'intégration de la question du genre dans toutes les politiques, expérimenté des méthodes et outils s'y rapportant au sein du ministère des Affaires sociales, orienté et vérifié la fiabilité des analyses d'impact sur le genre menées par les ministères lors de la rédaction des lois et des plans d'action.

En vertu de la loi, la Commission irlandaise pour les droits de l'homme et l'égalité s'est vue confier la mission d'encourager les bonnes pratiques dans les domaines suivants : mise en œuvre des obligations sur l'égalité et les droits de l'homme, publication de lignes directrices sur la mise en œuvre de l'obligation, rédaction des codes de conduite fixant les normes à respecter par les pouvoirs publics. Elle a créé avec l'Institut de l'administration publique une formation d'un an sanctionnée par un diplôme à l'intention des agents de la fonction publique désireux de se spécialiser dans les questions des droits de l'homme et de l'égalité. Le programme comporte un module sur la mise en œuvre de l'obligation. Enfin, la Commission a bénéficié de financements destinés à soutenir des projets pilotes relatifs à la mise en œuvre de l'obligation.

5.2.4 Suivi

La plupart des organismes de promotion de l'égalité ont dans leurs attributions la tâche de réviser la législation sur l'égalité de traitement et de formuler des recommandations en vue de l'étoffer. À ce titre, les organismes de promotion de l'égalité sont aussi appelés à effectuer le suivi des obligations légales et à remettre un avis sur leur évolution.

L'Autorité hongroise pour l'égalité de traitement a publié en 2011 une étude sur la mise en œuvre par les employeurs de l'obligation institutionnelle d'élaboration de plans en faveur de l'égalité. En Lituanie, le Médiateur pour l'égalité des chances a mené une enquête pour connaître le taux de mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique qui enjoignait d'inclure dans les plans stratégiques des mesures en faveur de l'égalité et a recommandé dans son rapport annuel l'inclusion dans la législation d'obligations légales plus précises pour favoriser leur mise en œuvre. Ces propositions n'ont cependant pas été retenues.

Le Médiateur suédois pour l'égalité a publié un rapport traitant du suivi assuré par les employeurs dans le cadre des obligations liées aux écarts salariaux entre les hommes et les

femmes. Il s'agit de l'analyse qualitative des documents soumis par quelque 120 employeurs dans lesquels ils ont compilé les résultats d'une enquête sur les différences salariales entre hommes et femmes pour un travail considéré identique ou de même valeur et proposé leur plan d'action pour l'égalité salariale.

La Commission pour l'égalité en Irlande du Nord poursuit sa réévaluation de la mise en œuvre de l'obligation de transversalité politique. Elle avait effectué une réévaluation de grande ampleur sur l'efficacité de l'obligation de transversalité politique dont elle a mis les résultats en ligne en 2008. La Commission prépare une seconde réévaluation. Elle a publié un commentaire sur l'obligation qu'ont les pouvoirs publics de réévaluer la mise en œuvre de leurs plans d'action en faveur de l'égalité dans un délai de cinq ans.

Dans le cadre d'une série d'évaluations sur le suivi de certaines obligations de transversalité politique par les pouvoirs publics, la Commission pour l'égalité et les droits de l'homme a évalué la mise en œuvre de l'obligation de prévention sur les écarts salariaux en Écosse.⁵⁹ Elle s'était précédemment penchée sur l'application de l'obligation de transversalité politique, l'application de certaines obligations en matière d'emploi et l'application de l'obligation de publier des informations sur les pratiques d'emploi et les progrès dans l'égalité. À l'avenir, elle examinera la capacité de ces obligations à susciter des changements positifs. Au Pays de Galles, la Commission a dressé un bilan de l'obligation de transversalité politique et publie des rapports annuels de suivi dans lesquels elle identifie et partage les tendances et les bonnes pratiques. En Angleterre, la Commission a examiné dans quelle mesure les pouvoirs publics avaient mis en œuvre l'obligation consistant à publier des informations afin de vérifier leur degré de conformité avec l'obligation de transversalité politique. Ce ne sont pas moins de 1 159 bureaux de l'administration dont le site Internet a été passé au crible pour en vérifier la pertinence, l'accessibilité et l'exhaustivité des contenus.

5.3 Réflexion

Les organismes de promotion de l'égalité observent une bonne adéquation entre leurs fonctions, objectifs et priorités et les obligations légales contenues dans la législation sur l'égalité de traitement. De nombreux organismes affirment avoir investi toutes leurs maigres ressources dans l'exécution, la sensibilisation, l'appui, le contrôle et le suivi de la mise en œuvre des obligations légales. Ils estiment qu'il s'agit là d'un volet essentiel de leur action.

Les organismes de promotion de l'égalité veillent à la bonne mise en œuvre des obligations légales, afin qu'elles contribuent à un changement institutionnel et sociétal. Le rôle de conseil et d'accompagnement que remplissent les organismes vient combler le déficit de connaissances, de compétences et d'information des détenteurs d'obligations qui peut entraver la mise en œuvre et l'impact des obligations légales.

Les organismes de promotion de l'égalité contribuent à la mise en œuvre des obligations légales et en accroissent la connaissance parmi les détenteurs d'obligations et l'opinion publique qui nourrit dès lors davantage d'attentes à leur égard. Ils en définissent des

⁵⁹ Measuring Up? Report 4: Performance – a report of public authorities' performance in meeting the Scottish Specific Equality Duties, Commission pour l'égalité et les droits humains, Grande-Bretagne, 2015.

normes d'application ambitieuses dans leurs documents d'orientation, soutiennent les détenteurs d'obligations dans le respect de ces normes et vérifient ensuite le degré de mise en œuvre et d'impact des obligations légales. Si l'on veut que les obligations légales déploient tout leur potentiel, il serait bon que les organismes les plus exemplaires soient rejoints par d'autres.

Le type d'obligation n'oriente pas le contenu des activités organisées par les organismes de promotion de l'égalité autour des obligations légales puisqu'on constate qu'il est relativement similaire quel que soit le type d'obligation. Par contre, il pourra différer en fonction du type d'organisme, de son mandat et, par conséquent, de son échelle de priorités. Par exemple, un organisme de promotion de l'égalité principalement chargé d'auditionner des victimes de discrimination et de leur offrir un service de médiation mettra davantage l'accent sur son rôle de suivi de la mise en œuvre.

Le principal obstacle auquel se heurtent les organismes de promotion de l'égalité dans leur travail sur les obligations légales est le manque de ressources humaines et financières. Deux organismes ont rapporté que leur travail n'avait été rendu possible que grâce à l'apport temporaire de subsides extérieurs. Or, pour que l'action des organismes porte pleinement ses fruits, elle doit pouvoir compter sur un financement pérenne, comme le montrent l'exemple des équipes belges, britanniques et nord irlandaises travaillant sur les obligations légales.

Le second obstacle réside dans l'incapacité des organismes de promotion de l'égalité à clarifier leur rôle eu égard aux obligations légales contenues dans la législation sur l'égalité de traitement. Le caractère dérisoire ou l'absence de sanctions en cas de non-respect des obligations légales n'arrange rien. Des sanctions dissuasives, efficaces et proportionnelles permettraient d'éclaircir et de renforcer le rôle des organismes, notamment lorsqu'il s'agit de faire exécuter les obligations légales.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Conclusions

Les obligations légales dans les domaines de l'égalité et de la lutte contre les discriminations ne sont pas une réalité homogène en Europe et leur degré d'ambition varie d'un pays à l'autre. Ainsi, elles sont élaborées et mises en œuvre selon des méthodes très variées.

Nous pouvons classer les obligations légales en trois catégories. Les obligations de prévention exigent des organisations qu'elles mettent en place des systèmes et des mécanismes de prévention des discriminations, du harcèlement et du harcèlement sexuel sur le lieu de travail et dans la fourniture de biens et services. Les obligations institutionnelles exigent des organisations qu'elles mettent en place des systèmes et des mécanismes de promotion de l'égalité à l'égard des employés et des usagers des services. Enfin, les obligations de transversalité politique exigent des pouvoirs publics qu'ils tiennent compte de la nécessité de promouvoir l'égalité dans la confection des lois, des budgets, des règlements et des politiques mais aussi en leur qualité d'employeur, de prestataire de services et dans le cadre des marchés publics.

La promotion de l'égalité, la prise en compte de ses implications concrètes, la suppression des obstacles à l'égalité des chances et à l'égalité, la conformité avec la législation sur l'égalité de traitement et le maintien de bonnes relations entre les groupes sociaux : voilà quelques-unes des ambitions qui sous-tendent les obligations légales.

Les obligations légales ont pour vocation de susciter le changement. Étant donné qu'elles confèrent aux responsables politiques, aux employeurs ou aux prestataires de services la responsabilité de s'attaquer aux discriminations, elles sont garantes de changement pour les personnes qui en sont victimes. Elles sont un facteur de changement institutionnel car elles incitent les organisations à revoir leurs méthodes de fonctionnement. Les responsables politiques, les employeurs et les prestataires de services sont appelés à introduire de nouvelles politiques, procédures et pratiques qui, en assurant une plus grande diversité et égalité entre les bénéficiaires de ces politiques, les employés et les prestataires de services, favoriseront le changement sociétal et de nouvelles avancées.

Les indicateurs utilisés pour rendre compte de l'éventail d'obligations légales en vigueur dans l'ensemble de l'Europe sont les suivants : l'objectif d'égalité qui est au cœur des obligations légales, l'étendue et l'exhaustivité de leur champ d'application, l'impact et le changement suscités, l'efficacité de leur mise en œuvre et de leur exécution.

Certaines dispositions législatives applicables aux obligations de prévention, institutionnelles et de transversalité politique sont exemplaires car elles ont été bien conçues et ont engrangé des changements individuels, institutionnels et sociétaux. Bien qu'on ne dispose que d'une quantité limitée d'évaluations pour ces obligations légales, il est évident que bon nombre de pays ne les font pas correctement respecter. Ces défaillances résultent avant tout d'une méconnaissance et d'un manque de considération à l'égard du concept d'égalité ainsi que d'un manque de ressources et d'informations qui seraient pourtant utiles à satisfaire les appels à l'adoption d'une approche plus proactive et systémique en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations.

Il serait judicieux d'améliorer les dispositions légales applicables aux obligations de transversalité politique afin de favoriser la mise en œuvre des obligations légales et de leur permettre de déployer leur plein potentiel. Des dispositions plus étoffées concernant les devoirs des détenteurs d'obligations et des sanctions plus strictes constitueraient déjà une avancée.

Dans un petit nombre de pays, des instruments pointus, détaillés et innovants sont à la disposition des détenteurs d'obligations pour les aider à se conformer aux obligations légales. De tels instruments mériteraient d'être plus largement diffusés même s'ils imposent des contraintes assez lourdes aux détenteurs d'obligations et requièrent un niveau élevé de connaissances, compétences et sensibilisation pour être utilisés. Ils doivent s'accompagner d'un engagement en faveur de l'égalité et d'un intérêt marqué pour les obligations légales de la part des détenteurs d'obligations et d'un travail de soutien et de renforcement des capacités.

Les résultats des évaluations indiquent que la complexité ne constitue pas un obstacle à une mise en œuvre efficace. Ce qui compte pour les titulaires d'obligations c'est que les instruments soient en adéquation avec les traditions et les méthodes de l'organisation et que les infrastructures d'appui soient de bonne qualité.

Du fait de la forte adéquation entre les obligations légales et les objectifs et mission des organismes de promotion, ces derniers apportent leur soutien à la mise en œuvre des obligations. Ils contribuent à :

- Faire respecter les obligations légales.
- Sensibiliser les détenteurs d'obligations.
- Augmenter les attentes de l'opinion publique à l'égard des obligations légales.
- Définir les normes de mise en œuvre des obligations légales.
- Diffuser des documents d'information.
- Aider les détenteurs d'obligations à remplir les normes définies.
- Vérifier la mise en œuvre et l'impact des obligations légales.

Le principal obstacle à cette contribution est le manque de ressources humaines et financières mais certains organismes de promotion de l'égalité admettent aussi leur échec à faire inscrire leur rôle eu égard aux obligations légales dans la législation sur l'égalité de traitement.

6.2 Les obligations légales : perspectives futures

L'UE se doit d'attirer l'attention des États membres sur la nécessité de mieux légiférer et de mieux mettre en œuvre les obligations légales. De cette manière, le paysage européen des obligations légales serait plus homogène et les pays s'accorderaient sur une vision et un degré d'ambition identiques pour les faire appliquer. On assisterait à l'émergence de différents modèles d'obligations légales qui pourraient être adaptés en fonction des traditions et des contextes locaux. On pourrait aussi imaginer le développement et la promotion de modèles de bonnes pratiques et de normes concernant les obligations légales afin d'aider et de soutenir les États membres. Enfin, pourquoi ne pas envisager l'adoption de lois plus poussées au niveau européen ?

Il est souhaitable que des initiatives lancées par les instances européennes favorisent un renforcement de la législation relative aux obligations légales au niveau des États membres. Certains auront à se doter d'une telle législation et d'autres à étoffer leurs lois actuelles. En effet, les dispositions législatives applicables aux obligations légales doivent absolument :

- Englober tous les critères de discrimination visés par la législation sur l'égalité de traitement.
- Inclure des dispositions plus détaillées sur chaque étape du processus de mise en œuvre.
- Être assorties de sanctions justes et adéquates qui favoriseront la mise en œuvre ainsi que l'engagement et la motivation des détenteurs d'obligations.
- Définir de manière claire et explicite le rôle des organismes de promotion de l'égalité tout au long du processus d'orientation, de définition et d'accompagnement des normes contraignantes régissant les obligations légales et du processus de suivi et d'application de ces mêmes obligations.
- Garantir la participation des personnes et des organisations représentant les groupes sociaux confrontés aux inégalités tout au long de la mise en œuvre des obligations légales.

Plus précisément, les obligations de prévention relatives à l'égalité salariale devraient prévoir l'organisation d'analyses et d'initiatives aptes à combler les écarts salariaux recensés et comporter des dispositions plus précises sur les grilles de salaires.

Des structures devraient être établies dans chaque juridiction afin d'assurer la coordination et la mise en réseau des détenteurs d'obligations pour garantir une mise en œuvre efficace des obligations légales. Une coordination formelle entre pouvoirs publics assujettis aux obligations de transversalité politique pourrait être assurée au sein et entre les ministères. Pour les employeurs du secteur privé et les prestataires de services assujettis aux obligations institutionnelles, cette coordination pourrait prendre une tournure plus informelle. La coordination et la mise en réseau doivent viser à la réalisation d'ambitions et d'objectifs communs dans la mise en œuvre des obligations légales et amener les détenteurs d'obligations à proposer un soutien mutuel et des contrôles par les pairs. Ce travail conjoint devrait encourager et garantir un degré de mise en œuvre élevé.

Chaque juridiction doit investir dans l'utilisation de nouvelles méthodes propices au déploiement d'approches proactives et systémiques tournées vers la promotion de l'égalité, la gestion de la diversité et la prévention des discriminations. Il conviendra de créer les conditions nécessaires à une mise en œuvre efficace des obligations légales par toutes les instances concernées et en particulier faire en sorte que :

- Les systèmes de collecte de données soient renforcés de manière à favoriser un processus décisionnel fondé sur des faits.
- Des modèles participatifs de mise en œuvre des obligations légales soient encouragés. Des programmes d'accompagnement doivent être proposés aux personnes et organisations représentant des groupes sociaux confrontés aux inégalités pour que leur participation soit tangible.
- Les détenteurs d'obligations aient accès à des formations et des conseils pour acquérir les compétences, le savoir-faire et la sensibilisation nécessaires à la mise en œuvre des obligations légales.

- Les détenteurs d'obligations bénéficient de l'appui d'experts parmi lesquels les organismes de promotion de l'égalité figureront en bonne place. À cet effet, ils disposeront des ressources humaines et financières indispensables au plein exercice de leur rôle.
- Le travail en partenariat des détenteurs d'obligations stimule et donne lieu à un soutien et une influence mutuels dans la mise en œuvre des obligations.
- Des mécanismes de suivi permettent de vérifier l'impact des politiques, des plans d'action et de la législation au fil du temps pour s'assurer de l'obtention des résultats escomptés ou planifiés et procéder, le cas échéant, à des modifications.

Les services publics, les employeurs et les prestataires de services doivent être encouragés et soutenus dans les efforts qu'ils accomplissent pour assurer une mise en œuvre efficace des obligations légales. Les détenteurs d'obligations doivent être impliqués dans :

- La définition des objectifs d'égalité auxquels ils comptent parvenir via la mise en œuvre de l'obligation légale.
- La désignation de personnes responsables en interne pour la mise en œuvre de l'obligation légale.
- La collaboration avec des organisations représentant les groupes sociaux confrontés aux inégalités.
- La mise à disposition de matériel de soutien et d'information et l'identification et la satisfaction des besoins de formation.

6.3 Les organismes de promotion de l'égalité et les obligations légales : perspectives futures

Les organismes de promotion de l'égalité sont des interlocuteurs privilégiés dont l'expertise pourra aider à la mise en œuvre des obligations légales. Ce sont des entités indépendantes qui veillent à la définition de normes, au suivi et à l'application des obligations légales. S'ils souhaitent être à la hauteur de leurs ambitions, ils doivent faire de ce travail une priorité et y investir les rares ressources humaines et financières dont ils disposent. .

Dans un contexte où les obligations légales affichent des degrés de développement hétérogènes et de mise en œuvre insuffisants, les organismes de promotion de l'égalité doivent de manière proactive en défendre le bien-fondé et l'application. Ceci est d'autant plus important lorsqu'aucune obligation légale n'existe dans la juridiction. Les organismes de promotion de l'égalité pourraient aussi assumer une fonction de conseil et, à ce titre, recommander l'inclusion ou la consolidation des obligations légales dans la législation sur l'égalité de traitement.

Les obligations légales sont sources de nouveaux défis car elles se présentent comme une législation d'un genre nouveau en matière d'égalité de traitement. Elles impliquent un changement d'approche et de vision. Lorsque des obligations légales sont d'application, les organismes de promotion de l'égalité doivent être des précurseurs dans la création et la diffusion de matériel d'information, la contribution au renforcement des capacités des détenteurs d'obligations et l'offre d'un soutien direct aux organisations dont les bonnes pratiques pourraient servir d'exemple à d'autres. Ce travail est essentiel à une mise en œuvre efficace des obligations légales.

Les organismes de promotion de l'égalité, en tant que personnes morales, sont à même de fixer les normes relatives à la mise en œuvre des obligations légales. Ces normes doivent clarifier le degré d'ambition et la finalité des obligations légales et énoncer les résultats escomptés qui devront ensuite être mesurés. Elles doivent aussi détailler les tâches que devront accomplir les détenteurs d'obligations pour garantir des conditions propices à la mise en œuvre de l'obligation, pour la mettre en œuvre de manière tangible et pour en vérifier l'impact. Il est recommandé que ces normes soient obligatoires pour les détenteurs d'obligations.

Les organismes de promotion de l'égalité doivent contrôler la mise en œuvre des obligations légales et juger de leur efficacité. Cela permettrait d'étayer les arguments en faveur de cette mise en œuvre, de garantir que les normes la sous-tendant sont bien respectées et de contribuer à leur amélioration sur les plans légal et pratique. Le contrôle de la mise en œuvre et de l'impact devront être effectués sur la base d'indicateurs, des canaux de communication régulière de données devront être mis en place avec les détenteurs d'obligations et des activités d'évaluation devront être lancées.

Equinet est appelé à soutenir et stimuler le travail réalisé par les organismes de promotion de l'égalité en faveur des obligations légales. Pour ce faire, il peut proposer un apprentissage entre pairs, entamer un débat sur les obligations légales et sur la pertinence et la complémentarité de telles dispositions avec l'actuelle législation sur l'égalité de traitement. Il semblerait opportun qu'à la suite de la présente publication Equinet poursuive son travail sur le sujet.

7. Bibliographie

1. An Equality Proofing Template for City and County Development Boards, Equality Authority, 2002.
2. Code of Practice on Sexual Harassment and Harassment at Work, Equality Authority (désormais Commission irlandaise pour les droits humains et l'égalité), given legal effect in Statutory Instrument 'Employment Equality Act 1998 (Code of Practice) (Harassment) Order 2002 (S.I. No. 78 of 2002)', Irlande, 2002.
3. Compendium of Practice on Equality/Non-Discrimination Mainstreaming, DG Justice, Commission européenne, Luxembourg, 2011.
4. Crowley N., An Ambition for Equality, Irish Academic Press, Dublin, 2006.
5. Crowley N., Human Rights and Equality in Public Management: The public sector duty, Module 4, Irish Human Rights and Equality Commission and Institute of Public Administration, 2016.
6. Equality Duties: Assessing the Cost and Cost-Effectiveness of the Specific Race, Gender and Disability Equality Duties, Government Equalities Office and Schneider Ross, Londres, 2009.
7. Fredman S. (2009) Making Equality Effective: The role of proactive measures, European Réseau européen d'experts juridiques dans le domaine de l'égalité des genres, Commission européenne, Bruxelles.
8. Equality Act 2010 - Technical Guidance on the Public Sector Equality Duty: Scotland, Commission pour l'égalité et les droits humains, R-U, 2014.
9. Equality Planning Guide, Ministère de l'intérieur, Finlande, 2010.
10. Fitzgerald R. & Associates, Equal opportunities and the Scottish Parliament: a progress review, Commission pour l'égalité et les droits humains, Rapport de recherche 32, Grande-Bretagne, 2009.
11. Good Practice Exchange Seminar on Non-Discrimination Mainstreaming, Governmental Expert Group, Commission européenne, Finlande, 2009.
12. Measuring Up? Report 4: Performance – a report of public authorities' performance in meeting the Scottish Specific Equality Duties, Commission pour l'égalité et les droits humains, Grande-Bretagne, 2015.
13. McCrudden, C., Mainstreaming Equality in the Governance of Northern Ireland, in Fordham International Law Journal, Volume 22, Issue 4, 1998.
14. Manuel pour la mise en oeuvre du gender mainstreaming au sein de l'administration fédérale belge, Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, Belgique, 2011.
15. Monks K., The Business Impact of Equality and Diversity: The international evidence, National Centre for Partnership and Performance and the Equality Authority, Dublin, 2007.
16. Mullen R., A New Public Sector Equality and Human Duty, Equality and Rights Alliance, Dublin, 2015.
17. Pay surveys – provisions and outcomes, Ombudsman pour l'égalité, Suède, 2009.
18. Review of the Public Sector Equality Duty: Report of the Independent Steering Group, Government Equalities Office, Grande-Bretagne, 2013.
19. Review of the Public Sector Equality Duty in Wales, NatCen et Commission pour l'égalité

- et les droits humains Pays-de-Galles, Pays-de-Galles, 2013.
20. Section 75 of Northern Ireland Act 1998 – A Guide for Public Authorities, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, 2010.
 21. Section 75 of the Northern Ireland Act 1998 - Practical Guidance on Equality Impact Assessment, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2005.
 22. Section 75 of the Northern Ireland Act 1998, Report of public authority five year reviews of equality schemes, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2007.
 23. Section 75 – Keeping it Effective, Reviewing the Effectiveness of Section 75 of the Northern Ireland Act 1998, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2008.
 24. Section 75, Northern Ireland Act 1998, Guidance on conducting a 5 year review of an equality scheme, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2016.
 25. Section 75 Screening and Equality Impact Assessment: A Review of Recent Practice, Policy Arc Ltd and Kremer Consultancy Services Ltd., pour la Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast 2016.
 26. The Common Cause Handbook, Public Interest Research Centre, Pays-de-Galles, 2011.
 27. The Public Sector Equality, Disability, and Good Relations Duties. A Series of Short Guides, Commission pour l'égalité en Irlande du Nord, Belfast, 2015.
 28. Tool for the Assessment of Equality, Ministère de la justice, Finlande, 2015.
 29. Zeitlin J., in Zeitlin J. & Pochet P., with Magnusson L. (eds.), The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies, P.I.E.- Peter Lang, Suisse, 2005.

EQUINET MEMBER EQUALITY BODIES

ALBANIE

Commissaire pour la protection contre les discriminations
www.kmd.al

ALLEMAGNE

Agence fédérale de lutte contre les discriminations
www.antidiskriminierungsstelle.de

AUTRICHE

Barreau pour les affaires d'égalité de traitement
www.gleichbehandlungsanwaltschaft.at

AUTRICHE

Ombudsman en charge du handicap
www.behindertenanwalt.gv.at

BELGIQUE

Unia (Centre interfédéral pour l'égalité des chances)
www.unia.be

BELGIQUE

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

BOSNIE-HERZÉGOVINE

Institution du Médiateur aux droits humains
www.ombudsmen.gov.ba

BULGARIE

Commission pour la protection contre les discriminations
www.kzd-nondiscrimination.com

CHYPRE

Bureau du Commissaire chargé de l'administration
www.ombudsman.gov.cy

CROATIE

Bureau du Médiateur
www.ombudsman.hr

CROATIE

Bureau de Médiation en charge de l'égalité des genres
www.prs.hr

CROATIE

Médiatrice pour les personnes en situation de handicap
www.posi.hr

DANEMARK

Conseil pour l'égalité de traitement
www.ast.dk

DANEMARK

Institut danois pour les droits humains
www.humanrights.dk

ESPAGNE

Conseil pour l'élimination de la discrimination raciale ou ethnique
www.igualdadynodiscriminacion.msssi.es/

ESTONIE

Commissaire en charge de l'égalité des genres et de traitement
www.svv.ee

FINLANDE

Médiateur pour l'égalité
www.tasa-arvo.fi

FINLANDE

Médiateur contre les discriminations
www.syrjinta.fi

FRANCE

Défenseur des droits
www.defenseurdesdroits.fr

GRECE

Ombudsman grec
www.synigoros.gr

HONGRIE

Autorité pour l'égalité de traitement
www.egyenlobanasmod.hu

HONGRIE

Cabinet du Commissaire aux droits fondamentaux
www.ajbh.hu

IRLANDE

Commission irlandaise pour les droits humains et l'égalité
www.ihrec.ie

ITALIE

Bureau national de lutte contre la discrimination raciale
www.unar.it

ITALIE

Conciliateur National pour l'Égalité
www.lavoro.gov.it/ConsiglieraNazionale

LETTONIE

Bureau de l'Ombudsman
www.tiesibsargs.lv

LITUANIE

Bureau de l'Ombudsman pour l'égalité des chances
www.lygybe.lt

LUXEMBOURG

Centre pour l'égalité de traitement
www.cet.lu

(ARYD) MACEDOINE

Commission pour la protection contre la discrimination
www.kzd.mk

MALTE

Commission nationale pour la promotion de l'égalité
www.equality.gov.mt

MALTE

Commission nationale pour les personnes handicapées
www.knpd.org

MONTÉNÉGR

Protecteur des droits humains et des libertés (Médiateur)
www.ombudsman.co.me

NORVEGE

Médiateur en charge de l'égalité et de la lutte contre la discrimination
www.ldo.no

PAYS-BAS

Institut néerlandais pour les droits humains
www.mensenrechten.nl

POLOGNE

Bureau du Défenseur des droits humains
www.rpo.gov.pl

PORTUGAL

Commission pour l'égalité dans le travail et l'emploi - CITE
www.cite.gov.pt

PORTUGAL

Haute Commission aux migrations
www.acm.gov.pt

PORTUGAL

Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres
www.cig.gov.pt

REPUBLIQUE TCHEQUE

Le Défenseur public des droits
www.ochrance.cz

ROUMANIE

Conseil national de lutte contre la discrimination
www.cncd.org.ro

ROYAUME-UNI - GRANDE-BRETAGNE

Commission pour l'égalité et les droits humains
www.equalityhumanrights.com

ROYAUME-UNI - IRLANDE DU NORD

Commission pour l'égalité en Irlande du Nord
www.equalityni.org

SERBIE

Commissaire pour la protection de l'égalité
www.ravnopravnost.gov.rs

SLOVAQUIE

Centre national pour les droits humains
www.snslp.sk

SLOVENIE

Défenseur du principe d'égalité de traitement
www.zagovornik.net

SUEDE

Ombudsman pour l'égalité
www.do.se

Co-financé par le programme "Droits, égalité et citoyenneté" de l'Union européenne



ISBN 978-92-990081-6-4 | © Equinet 2017

www.equineteurope.org

facebook.com/EquinetEurope

[@equineteurope](https://twitter.com/equineteurope)



E Equinet
European network
of equality bodies