

UN AVIS EQUINET

**LES ORGANISMES DE  
PROMOTION DE L'ÉGALITÉ AU  
SEIN DES ARCHITECTURES  
INSTITUTIONNELLES NATIONALES  
DE LUTTE CONTRE LES  
DISCRIMINATIONS**

ENGLISH VERSION ON THE REVERSE SIDE

# ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ ET DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS MEMBRES D'EQUINET

## 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

## BELGIQUE

Centre interfédéral pour l'égalité des chances  
www.diversite.be et www.diversiteit.be

## BELGIQUE

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

## BULGARIE

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

## 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

## 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.ofm.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.kisebbségiombudsman.hu

## IRLANDE

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

## ITALIE

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

## 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/mk/

## MALTE

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

## MALTE

Commission nationale pour les personnes handicapées  
www.knpd.org

## NORVEGE

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

## PAYS-BAS

Institut néerlandais des droits de l'homme  
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.acidi.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.snsip.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 PROGRESS de l'Union européenne

facebook.com/EquinetEurope

@equineteurope



ISBN 978-92-95067-82-0

© Equinet 2014

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

**E** Equinet  
European network  
of equality bodies

*Les organismes de promotion de l'égalité au sein des architectures institutionnelles nationales de lutte contre les discriminations est publié par Equinet, le réseau européen des organismes de promotion de l'égalité.*

**Equinet** rassemble 42 organisations de 32 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** | Centre interfédéral pour l'égalité des chances, **Belgique** | Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, **Belgique** | 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 genre, **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, **Malta** | Commission nationale pour les personnes handicapées, **Malte** | 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 978-92-95067-82-0  
© Equinet 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.

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

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

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

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

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

# Table des matières

<a href="#"><u>Introduction</u></a>	Page 4
<a href="#"><u>Chapitre Un: Points de départ</u></a>	Page 5
1.1 Législation relative à l'égalité de traitement	Page 5
1.2 Organismes de promotion de l'égalité	Page 5
1.3 Architecture Institutionnelle	Page 6
1.4 Evaluation	Page 7
<a href="#"><u>Chapitre Deux: Littérature</u></a>	Page 9
<a href="#"><u>Chapitre Trois: Architecture des organismes de type promotionnel et de type juridictionnel</u></a>	Page 15
3.1 Fonctions	Page 15
3.2 Mandats	Page 17
3.3 Structure juridique et situation géographique	Page 19
<a href="#"><u>Chapitre Quatre: Architecture des voies d'accès a la justice</u></a>	Page 20
4.1 Voies d'accès	Page 20
4.2 Prérogatives des organismes de promotion de l'égalité	Page 22
4.3 Complexité des voies d'accès	Page 22
4.4 Ressources des organismes de promotion de l'égalité	Page 23
4.5 Intermédiaires	Page 23
<a href="#"><u>Chapitre Cinq: L'architecture des initiatives à mener en faveur de l'égalité</u></a>	Page 25
<a href="#"><u>Chapitre Six: Et demain ?</u></a>	Page 28

## Introduction

La présente *Perspective* tente d'analyser et de faire le point sur l'architecture institutionnelle dans laquelle s'inscrivent les organismes de promotion de l'égalité dont le mandat est de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discriminations. Cette architecture institutionnelle n'est pas la même d'un pays à l'autre. Son caractère, sa portée, son champ d'application ainsi que les institutions qui la composent contribueront à définir le niveau d'indépendance et d'efficacité des organismes de promotion de l'égalité. Ces deux derniers critères, à leur tour, influencent de manière non négligeable la capacité de fonctionnement de cette architecture institutionnelle et sa réelle aptitude à promouvoir l'égalité et lutter contre les discriminations.

Cette *Perspective* étudie le positionnement, le rôle et la contribution des organismes de promotion de l'égalité par rapport aux deux fonctions clés de cette architecture institutionnelle. La première leur demande d'être réactifs, et d'offrir des voies de recours en justice à toutes les victimes d'actes discriminatoires. À ce titre, l'architecture se compose d'organisations qui, d'une manière ou d'une autre, se proposent d'apporter une réponse à ceux qui ont porté plainte pour discrimination. Dans le cadre de leur deuxième fonction, les organismes de promotion de l'égalité se doivent de jouer un rôle proactif et de regrouper une palette d'organisations différentes aptes à porter haut les valeurs d'égalité et de prévention des discriminations.

Peu d'études et d'analyses approfondies se sont penchées sur l'importance de cette architecture institutionnelle. Equinet voit dès lors la présente *Perspective* comme une opportunité d'ouvrir le débat sur l'architecture institutionnelle et son impact sur le travail des organismes de promotion de l'égalité. Espérons qu'elle suscite à l'avenir d'autres études approfondies sur le sujet.

Cette *Perspective* contribue au travail réalisé par Equinet afin de nourrir le débat sur le développement de normes européennes applicables aux organismes de promotion de l'égalité. De telles normes représentent une garantie nécessaire à l'indépendance et à l'efficacité des organismes. Elles doivent dès lors tenir compte du cadre institutionnel au sein duquel ils opèrent étant donné son influence sur leur indépendance et leur bon fonctionnement.

Cette publication est le fruit d'une table ronde du groupe de travail « *Élaboration des politiques* » (*Policy formation*) sur les thèmes liés aux architectures institutionnelles dans les différents pays européens. Une enquête a ensuite été réalisée auprès des membres d'Equinet pour recueillir davantage d'informations sur les architectures institutionnelles et évaluer leur impact. Le groupe de travail « *Élaboration des politiques* » et le Conseil d'Administration ont préparé et approuvé l'ébauche finale de la présente *Perspective*. Au total, vingt-quatre organismes de promotion de l'égalité issus de vingt pays ont répondu à l'enquête<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Autriche, Croatie, Chypre, Danemark (2), Finlande, Allemagne, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Luxembourg, Macédoine, Malte (2), Irlande du Nord, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Espagne et Suède

# Chapitre 1. Points de départ

## 1.1 La législation relative à l'égalité de traitement

Les directives européennes relatives à l'égalité de traitement<sup>2</sup> obligent les États membres à créer des organismes de promotion de l'égalité et fixent des pré-requis minimaux concernant la création et le fonctionnement de ces organismes. Bien souvent, les États membres sont allés plus loin que les prescriptions de ces directives.

Les directives stipulent que les organismes de promotion de l'égalité :

- Doivent aider, de manière indépendante, les victimes d'actes de discrimination dans leurs démarches en vue de porter plainte.
- Doivent mener des études indépendantes sur les faits liés à la discrimination et publier des rapports indépendants.
- Doivent émettre des recommandations sur des thèmes en lien avec la discrimination.

Les considérants<sup>3</sup> des directives indiquent que l'existence d'organismes de promotion de l'égalité dotés des compétences précitées contribuerait à assurer une protection renforcée contre les actes de discrimination. Cette notion de « renforcement » sous-entend que, dans l'exercice de leurs fonctions, les organismes de promotion de l'égalité font partie d'un cadre institutionnel plus vaste. Pourtant, la seule référence explicite à ce cadre institutionnel élargi contenue dans les directives est la disposition selon laquelle les organismes de promotion de l'égalité peuvent faire partie d' « organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes ».

Étant donné qu'en vertu des directives, la création et le fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité ne doivent obéir qu'à des critères minimaux, ces organisations possèdent des caractéristiques et une capacité d'action très différentes d'un pays européen à l'autre. Et cette diversité va de pair avec la variété du cadre institutionnel au sein duquel elles opèrent.

## 1.2 Organismes de promotion de l'égalité

Une étude commanditée par la Commission européenne<sup>4</sup> a montré l'existence de deux modèles différents d'organismes de promotion de l'égalité. Tant Equinet que d'autres organes similaires se sont basés sur ces deux typologies : il s'agit, d'une part, des organismes de promotion de l'égalité dont le fonctionnement se rapproche de celui d'un tribunal (organismes de type juridictionnel ou quasi-judiciaire) et, d'autre part, de ceux qui sont davantage tournés vers la promotion de l'égalité (organismes de type promotionnel).

---

<sup>2</sup> Directive 2000/43/CE (relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique), directive 2004/113/CE, directive 2006/54/CE et directive 2010/41/CE (relatives à l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes)

<sup>3</sup> Considérant 24 de la directive 2000/43/CE, considérant 25 de la directive 2004/113/CE et considérant 22 de la directive 2010/41/CE

<sup>4</sup> Ammer M., Crowley N., Liegl B., Holzleithner E., Wladasch K., & Yesilkagit K., Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Human European Consultancy & Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM), Commission européenne, 2010

Les organismes de type juridictionnel consacrent la majeure partie de leur temps et de leurs ressources à auditionner, examiner et juger les cas de discrimination qui leur sont rapportés. En plus de ces activités, certains de ces organes prennent également des initiatives en matière de promotion.

Les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel consacrent quant à eux la majorité de leur temps et de leurs ressources au soutien aux bonnes pratiques, à la sensibilisation aux droits, à l'acquisition de connaissances en matière d'égalité et à l'apport d'une aide juridique aux victimes d'actes de discrimination.

Les organismes de promotion de l'égalité sont, pour ces victimes, une voie privilégiée vers les institutions judiciaires. Ils ont également été qualifiés d' « institutions nécessaires et précieuses pour garantir le progrès social<sup>5</sup>. »

Leur rôle est de promouvoir l'égalité et de lutter contre les discriminations. Pour l'assurer, ils doivent se montrer proactifs dans leurs actions en faveur de l'égalité et de la prévention de la discrimination, et réactifs dans le traitement réservé aux actes de discrimination qui ont été constatés. Ils doivent opérer des choix afin de parvenir à un savant équilibre entre le travail réalisé en amont en faveur de l'égalité et de la prévention de la discrimination et, en aval, pour veiller à ce que les actes de discrimination fassent l'objet d'un suivi approprié. Ils opèrent ces choix en fonction des prérogatives et fonctions qui leur sont dévolues, des ressources dont ils disposent et de l'environnement politique dans lequel ils agissent.

Dans les pays qui ne comptent qu'un seul organisme de promotion de l'égalité, ou lorsque l'organisme est venu « se greffer » à un autre déjà actif dans l'audition, l'investigation et le jugement de dossiers relatifs aux droits des personnes, on recense un troisième modèle d'organisme, qui combine à la fois les fonctions quasi-judiciaires et de promotion de l'égalité. Concrètement, ces organismes sont alors habilités à auditionner les victimes, à ouvrir des dossiers d'enquête et à remettre un jugement tout en organisant aussi des actions de sensibilisation, de soutien aux bonnes pratiques et des travaux de recherche.

Ces organismes de promotion de l'égalité dotés d'une double mission répondent à la nécessité, au sein d'une seule et même instance chargée de la promotion de l'égalité, de s'atteler à la fois à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité doivent être un acteur tout au long du parcours judiciaire, en cas d'actes de discrimination, mais aussi des institutions aptes à susciter le progrès social. Lorsqu'il n'existe qu'un seul organisme au niveau national, celui-ci devra assurer à la fois les fonctions juridictionnelles et promotionnelles.

### *1.3 Architecture institutionnelle*

Il faut entendre, par architecture institutionnelle des organismes de promotion de l'égalité, l'ensemble des organisations impliquées au niveau national dans la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité. L'organisme de

---

<sup>5</sup> Ammer M., Crowley N., Liegl B., Holzleithner E., Wladasch K., & Yesilkagit K., Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Human European Consultancy & Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM), Commission européenne, 2010

promotion de l'égalité s'inscrit pleinement dans cette architecture institutionnelle.

L'architecture institutionnelle comprend des organismes de droit public ou non, de même que des organisations aux échelons national, régional et local. On retrouve, aux côtés des organismes de promotion de l'égalité, les parlements, les ministères, les agences d'État, les pouvoirs locaux, les organes en charge de la protection des droits des personnes, les cours et tribunaux, les services de l'inspection du travail et autres services d'inspection, les organisations syndicales et les ONG.

À l'échelon individuel, l'architecture institutionnelle propose un accès à la justice à toutes les victimes d'actes de discrimination. Le point de départ de ce processus judiciaire est le plaignant et l'assistance dont il a besoin. Son aboutissement est l'action en justice en tant que telle. Tout au long de ce processus, l'organisme de promotion de l'égalité peut assumer plusieurs rôles, en fonction des prérogatives et fonctions qui lui sont dévolues.

À l'échelon de la société, l'architecture institutionnelle offre le cadre indispensable à l'instauration du progrès social sur lequel repose l'égalité. Ce cadre regroupe aussi tous les acteurs chargés de l'adoption des lois, de l'élaboration des politiques, de la préparation de programmes et mise sur pied de services, de la fourniture de ces services et de l'expression des intérêts et des besoins des personnes et groupes confrontés aux inégalités.

#### *1.4 Évaluation*

L'indépendance et l'efficacité sont les deux facteurs à l'aune desquels on peut juger de la capacité des organismes de promotion de l'égalité à atteindre leur plein potentiel. Pour déterminer la qualité de l'architecture institutionnelle, on évaluera la mesure dans laquelle cette architecture et les organisations qui en font partie favorisent ou, à l'inverse, empêchent l'avènement de ces deux facteurs clés que sont l'indépendance et le bon fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité.

L'accessibilité est un autre indicateur à l'aune duquel il est possible de juger l'architecture institutionnelle. L'accessibilité, dans cette acception, se réfère à l'accès géographique, institutionnel et procédural. Il revêt une importance particulière eu égard à l'accès à la procédure judiciaire des victimes d'actes de discrimination. Dans un contexte où l'on constate qu'un grand nombre de cas de discrimination ne sont pas signalés, l'accessibilité doit devenir une véritable priorité.

Mais d'autres indicateurs permettraient eux aussi d'estimer la capacité de l'architecture institutionnelle à promouvoir et à aboutir, en fin de compte, à une égalité de traitement complète et tangible. Dans l'absolu, ces indicateurs nous aideraient à comprendre si l'architecture institutionnelle peut participer à ce changement social indispensable et précieux. Étant donné la nécessité d'éviter que les initiatives entreprises ne fassent double emploi, la cohérence des efforts déployés pourrait, de manière assez intéressante, figurer parmi ces nouveaux indicateurs. Pour y parvenir, on ne saurait trop insister sur la collaboration et la coopération, la définition d'objectifs et d'engagements communs.



La globalité de l'approche pourrait être envisagée comme un autre indicateur encore. On entend, par globalité de l'approche, la capacité d'intervention des institutions et l'importance d'englober à bon escient et de manière harmonisée tous les critères de discrimination. Cette approche globale doit également tenir compte de la diversité des institutions, veiller à ce qu'aucune des étapes qui composent la procédure d'accès aux instances judiciaires ne soit négligée et à ce que toutes les facettes du travail en faveur du progrès social soient abordées.

## Chapitre Deux. Littérature

L'architecture institutionnelle qui encadre les organismes de promotion de l'égalité n'a fait l'objet que de rares d'études. Elle n'a été qu'indirectement examinée par des analyses généralistes sur ces organisations ou par des analyses portant sur des thèmes bien précis, par exemple, l'intégration des organismes de promotion de l'égalité au sein des institutions nationales de défense des droits de l'homme.

*L'Étude sur les organismes de promotion de l'égalité publiée par la Commission européenne*<sup>6</sup> a identifié une première typologie d'organismes de promotion de l'égalité tournés principalement vers la promotion et une seconde revêtant davantage des fonctions quasi-judiciaires. Elle avance qu'un facteur de développement du plein potentiel de ces organismes repose sur « l'instauration d'organismes de promotion de l'égalité distincts, les uns en charge de la promotion, et les autres exerçant des fonctions quasi-judiciaires ». L'étude remarque que les organismes « qui disposent d'un degré plus élevé d'indépendance formelle jouissent également d'un degré d'indépendance plus important en ce qui concerne la gestion de leur personnel et l'usage de leurs attributions, par rapport aux organismes gérés par un représentant unique et qui sont dépourvus de personnalité morale propre ».

Selon l'étude, la présence locale ou régionale des organismes de promotion de l'égalité est déterminante pour la qualité et la résonance de leur travail. Elle leur recommande en outre de lutter contre le manque de signalement des cas de discrimination en « renforçant leur ancrage régional/local pour que, quelle que soit la région, l'ensemble de la population puisse avoir aisément accès aux informations sur leurs droits en matière d'égalité de traitement et pour que ceux qui estiment avoir fait l'objet d'actes de discrimination puissent recevoir une aide et des conseils adéquats ».

Parmi les atouts majeurs des organismes de promotion de l'égalité, l'étude cite leur capacité à « mobiliser et à contribuer à un mouvement institutionnel plus large en faveur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations ». Elle reconnaît, certes, que leur impact sur l'architecture institutionnelle élargie est relativement limité mais que « les organismes de promotion de l'égalité influencent le degré d'engagement, d'expertise et de travail d'autres parties prenantes impliquées sur le terrain de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. Ils ont une action déterminante sur les organisations syndicales, les fédérations d'entreprises et les organisations non gouvernementales. Leur action est d'autant plus précieuse qu'elle doit contribuer à développer et étendre un cadre institutionnel apte à venir à bout de toutes les formes de discrimination et à promouvoir l'égalité au sein de notre société ».

---

<sup>6</sup> Ammer M., Crowley N., Liegl B., Holzleithner E., Wladasch K., & Yesilkagit K., Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC, Human European Consultancy & Ludwig Boltzmann Institut für Menschenrechte (BIM), Commission européenne, 2010

***L'étude sur l'accès à la justice en cas de discrimination commanditée par l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA)*** <sup>7</sup> relève trois voies d'accès à la justice :

1. Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type quasi-judiciaire. Ce système offre plusieurs voies d'accès.
2. Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel. Ce système n'offre pas plusieurs voies d'accès mais fournit une assistance au plaignant.
3. Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel et quasi-judiciaire. Ce système offre plusieurs voies d'accès et fournit une assistance au plaignant.

L'étude souligne que des intermédiaires tels que les ONG, les avocats, les organisations syndicales et les chambres du travail ont un rôle d'accompagnement pour chaque type de parcours judiciaire. Parmi les obstacles susceptibles de barrer l'accès à la justice, on dénombre la difficulté, pour le plaignant, à déterminer la voie d'accès qui correspondrait le mieux à son cas et l'institution à laquelle adresser la plainte. On peut citer également la distance géographique qui sépare le plaignant des instances judiciaires compétentes. Les facteurs facilitant le dépôt de plaintes sont, entre autres, les accords de coopération et les recommandations qui peuvent également aider les plaignants à trouver leur chemin dans les systèmes judiciaires.

Les avis exprimés par la FRA dans ce rapport laissent entrevoir que « l'UE devrait actualiser son cadre juridique afin d'assurer un véritable accès à la justice, notamment en garantissant l'indépendance, selon des normes uniformes, des organismes de promotion de l'égalité et des autres institutions associées au système judiciaire ».

Ils indiquent que « les États membres de l'UE devraient revoir l'intégralité de leurs systèmes nationaux en matière d'accès à la justice afin d'en réduire la complexité » et que « l'UE et ses États membres devraient en outre favoriser au maximum l'accessibilité, par exemple en réduisant la fragmentation des dispositions juridiques entre les motifs et les domaines de discrimination et en rendant les procédures simples et transparentes et les décisions claires et contraignantes ».

Ils mentionnent en outre que les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions compétentes en matière d'égalité devraient maintenir une présence régionale/locale. De plus, afin de réduire la complexité, « les organismes de promotion de l'égalité devraient prendre l'initiative en créant des réseaux et en promouvant la collaboration et les recommandations entre les organisations et les institutions compétentes du système judiciaire ».

***L'étude sur les mécanismes institutionnels destinés à favoriser l'égalité hommes-femmes, publiée par l'Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes***<sup>8</sup> observe une nette tendance à mettre en avant les

---

<sup>7</sup> L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE : vers une plus grande égalité, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2012

<sup>8</sup> L'efficacité des mécanismes institutionnels destinés à favoriser l'égalité hommes-femmes : révision de la mise en œuvre du programme d'action de Beijing dans les États membres, Institut européen pour l'égalité entre les hommes et les femmes, 2014

aspects judiciaires de l'égalité des genres au détriment du développement et de la promotion de cette même égalité dans son acception la plus large. Si l'on poursuit dans cette voie, le travail sur l'égalité pourrait se limiter à aborder quelques cas individuels plutôt que les inégalités et la discrimination à caractère structurel et à l'échelon de la société.

Il ressort du rapport que le thème de l'égalité hommes-femmes a disparu des programmes politiques ou a été « cannibalisé » par celui, plus vaste, de l'égalité des chances. De plus, le rapport fait état d'une tendance consistant à intégrer les organismes de promotion de l'égalité hommes-femmes au sein d'organismes de promotion de l'égalité traitant différents critères de discrimination. À ce jour, les conséquences de cette pratique n'ont encore fait l'objet d'aucune analyse.

Dans l'*avis* qu'il a rendu **sur les structures nationales de promotion de l'égalité, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe**<sup>9</sup> estime que, parmi les rôles que sont appelés à assumer les organismes de promotion de l'égalité, l'un d'eux doit être de s'engager dans l'ensemble de l'architecture institutionnelle afin « [d'encourager] de multiples organisations partenaires à prendre des mesures pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination ». Ils constateront ainsi l'« effet multiplicateur » de leur travail.

Il apparaît également que « le statut juridique de la structure et les processus par lesquels elle rend compte de ses travaux et désigne les membres du conseil d'administration ainsi que ses cadres supérieurs sont déterminants pour garantir l'indépendance [des organismes de promotion de l'égalité] ». De plus, « le niveau des ressources qui sont mises à leur disposition, et la nature et la diversité des fonctions qui leur sont attribuées sont des facteurs essentiels à leur efficacité ».

L'efficacité des structures dépend, entre autres, de la participation des partenaires. Cela concerne les organismes de promotion de l'égalité « qui travaillent en collaboration avec un cadre institutionnel élargi en faveur de l'égalité et qui en soutiennent les activités ». Dans son rapport, le Commissaire remarque également que ces structures « pourraient utilement mobiliser davantage ces organisations partenaires et leur apporter un soutien pratique en encourageant leur participation, en renforçant leurs capacités et en développant leurs travaux dans le domaine de la promotion de l'égalité et de la lutte contre la discrimination ».

Il recommande aux États membres de « garantir que l'architecture des structures nationales de promotion de l'égalité permette de bien faire la distinction entre, d'une part, une fonction quasi judiciaire, consistant à examiner des affaires ou à proposer une médiation dans le cadre de la législation et, d'autre part, une fonction de promotion de l'égalité. Faire exercer ces deux fonctions par des structures différentes constitue une bonne pratique ».

Dans sa *Perspective sur les difficultés actuelles rencontrées par les organismes de lutte contre les discriminations*<sup>10</sup>, Equinet constate l'existence de contraintes pesant sur l'efficacité de ces structures, y compris

---

<sup>9</sup> 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, 2011

<sup>10</sup> Organismes de lutte contre les discriminations – Difficultés et opportunités actuelles, Equinet, Bruxelles, 2012

« l'inaccessibilité géographique des organismes de promotion de l'égalité implantés [uniquement] dans les capitales » et une « collaboration restreinte avec d'autres parties prenantes, ce qui empêche l'émergence d'une structure plus vaste de lutte contre les inégalités et les discriminations au-delà de l'organisme de lutte contre les discriminations lui-même ».

Vingt-sept organismes situés dans vingt-trois pays ont répondu au questionnaire qui a servi de base à la rédaction de cette *Perspective*. L'étude a permis de recenser neuf organismes qui disent posséder des antennes locales. Neuf autres déclarent avoir adopté une stratégie de présence au niveau local, en vertu de laquelle « l'organisme collabore avec des organisations locales pour la fourniture de certains de ses services et qui servent de premier point de contact pour les plaignants ». Dix-sept organismes ont confirmé qu'ils envoyaient des représentants dans différentes régions de leur pays afin de faciliter l'accès à leurs services.

L'étude fait en outre le constat que les organismes de lutte contre les discriminations ont encore des progrès à réaliser. Treize organismes ont déclaré collaborer de manière formelle avec des ONG, sept avec des partenaires sociaux et onze organismes ont déclaré être impliqués dans un processus de collaboration formellement établi avec d'autres organismes publics dotés d'un mandat dans le domaine des droits humains.

La *Perspective d'Equinet* « **Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales de protection des droits de l'homme : collaborer pour mieux agir**<sup>11</sup> » indique qu'une coopération irréfléchie entre ces deux types de structures peut être dommageable car « elle dilue les efforts auparavant concentrés uniquement sur la promotion de l'égalité » et « complique la délimitation claire des tâches à accomplir sur le volet "égalité" et sur le volet "droits humains" obtenue par l'existence de deux organismes indépendants. Cette distinction peut être utile aux personnes devant s'adresser à ces organismes et en faciliter l'accès et la bonne compréhension ».

L'instauration d'une coopération plus étroite entre les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de défense des droits de l'homme comporte de nombreux avantages. Par exemple, « le volet "égalité" [bénéficiera] de l'arsenal de normes internationales conçues spécifiquement pour les instruments et les institutions des droits de l'homme » ; il sera plus aisé de « surmonter les contraintes inhérentes aux critères et champ d'application de la législation en matière d'égalité en optant pour un outil de comparaison des actes discriminatoires », de « faire entendre la voix de l'organisme et [d']en consolider l'influence » et « le citoyen [bénéficiera de] la simplicité et de l'accessibilité d'un guichet institutionnel unique ».

Une collaboration fructueuse entre ces structures doit reposer sur quelques principes clés. En voici quelques-uns :

- La collaboration « doit contribuer à une plus grande efficacité et rationalisation du travail ».
- « L'affectation des ressources doit témoigner de la manifestation d'un

---

<sup>11</sup> Les organismes de promotion de l'égalité et les institutions de protection des droits de l'homme – Collaborer pour mieux agir, Equinet, Bruxelles, 2011

intérêt égal pour le travail de promotion de l'égalité et de défense des droits de l'homme. La même priorité doit en outre être accordée aux initiatives relevant de chaque secteur, qu'il s'agisse de deux organismes séparés ou plus encore dans le cas d'un seul et même organisme investi d'un double mandat. »

- « La coopération doit favoriser une démarche multidisciplinaire (qui recouvre à la fois l'égalité et les droits de l'homme) vis-à-vis des activités et thèmes privilégiés. Le cas échéant, elle doit, si les circonstances l'exigent, être en mesure d'accorder une importance plus particulière au volet droits humains ou égalité.

Dans leur publication sur *l'intégration des fonctions assurées par les organismes de promotion de l'égalité et les institutions nationales des droits humains au sein de l'UE*<sup>12</sup>, Crowther et O'Connell observent que « la tendance qui se dessine en Europe va dans le sens d'une intégration au sein d'une seule et même organisation des institutions de défense des droits de l'homme et des organismes de promotion de l'égalité, ou de la création de nouvelles structures au sein desquelles sont regroupées les fonctions des organismes nationaux de promotion de l'égalité et des institutions nationales de défense des droits de l'homme. Au cours de ces quelques dernières années, cette tendance n'a cessé de prendre de l'ampleur ».

Les deux auteurs estiment que ces nouveaux modèles de structures sont propices à une coopération renforcée avec l'ensemble de l'architecture institutionnelle. « En raison de ses compétences plus vastes, un organisme doté d'un double mandat sera mieux à même de rapprocher les pouvoirs publics et les organisations de la société civile actives dans différents domaines. Il sera en outre mieux positionné pour œuvrer en faveur d'une approche coordonnée et multidisciplinaire dans le contexte de la promotion de l'égalité et des droits humains ».

Pour autant, ce double mandat n'est pas dénué de problèmes. Crowther et O'Connell évoquent en effet « la difficulté, pour les organismes qui l'exercent, à clarifier leur rôle, leurs priorités et leurs objectifs ultimes. Leur champ d'action est souvent très vaste, et couvre tant les aspects des droits de l'homme prescrits par le droit international humanitaire que les principes d'égalité reconnus par le droit européen et national dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Ils entrevoient également la « possibilité que des frictions apparaissent entre le volet de leur action tourné vers l'égalité et celui tourné vers la défense des droits humains. Les organismes dotés d'un double mandat doivent enfin éviter de consacrer une trop grande part de leurs ressources et de leur temps à un volet de leur action au détriment de l'autre. »

À la lecture de toutes ces publications, on dénombre plusieurs thèmes en lien avec le débat sur l'architecture institutionnelle en faveur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations. En voici quelques-uns :

- Il existe plusieurs types d'organismes de promotion de l'égalité et la décision d'en préférer un à un autre n'est pas anodine, notamment pour

---

<sup>12</sup> Crowther N. & O'Connell C., *Bridging the Divide: Integrating the functions of national equality bodies and national human rights institutions in the European Union*, UCL Faculté de droit, Londres, 2013

ce qui concerne l'accès à la justice. Il est toutefois recommandé de séparer les fonctions de promotion et les fonctions juridictionnelles et, par conséquent, de les confier à deux organismes différents.

- Les modalités selon lesquelles les organismes de promotion de l'égalité sont créés ont un impact sur leur degré d'indépendance. L'existence d'une structure juridique spécifique y sera plus propice. En outre, la capacité des organismes de promotion de l'égalité à disposer d'une antenne régionale et/ou locale contribue à leur efficacité.
- Les organismes de promotion de l'égalité sont amenés à œuvrer au sein d'un cadre institutionnel élargi. Leur efficacité dépendra aussi du type de relations qu'ils nouent avec le cadre institutionnel et de leur volonté à « soigner » ces relations. La collaboration avec d'autres parties prenantes décuple leur capacité d'action.
- Parallèlement à la nécessité d'améliorer l'accès des citoyens à la justice, il conviendra d'appuyer les changements structurels pour que l'égalité devienne une réalité tangible pour l'ensemble de la population.
- Chaque type de voie d'accès à la justice recèle son lot de complexités et d'obstacles. La priorité va désormais à la réduction de ces complexités et à l'amélioration de l'accessibilité.
- Désormais, la création d'organismes de promotion de l'égalité investis dans la lutte contre plusieurs critères de discrimination est devenue la règle, et non plus l'exception. Mais une nouvelle tendance prend forme qui consiste à intégrer, au sein d'une seule et même organisation, les questions liées à la promotion de l'égalité et celles des droits de l'homme. À l'heure actuelle, aucune analyse de l'impact de ces deux tendances n'a encore été réalisée.
- Les organismes dotés du double mandat de promotion de l'égalité et de défense des droits de l'homme se doivent de manifester un intérêt égal pour les deux volets de leur action et de clarifier leur rôle, leurs objectifs et leurs priorités afin de mener les deux de front, faute de quoi ils risquent de n'accorder qu'une importance secondaire au travail en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations.

## Chapitre 3. Architecture des organismes de type promotionnel et de type juridictionnel

La prise en compte du schéma institutionnel des organismes de promotion de l'égalité est un élément important lorsqu'on se penche sur l'architecture institutionnelle élargie qui structure l'action en matière de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité. La décision de créer un organisme de type promotionnel, juridictionnel ou encore doté d'un double mandat ne peut pas être le fruit du hasard. De la même manière qu'il convient de peser le pour et le contre avant de faire cohabiter l'organisme de promotion de l'égalité à l'intérieur d'une structure préexistante en charge de la défense des droits des personnes. Enfin, il faudra trancher plusieurs questions liées à la structure juridique de l'organisme et à sa situation géographique.

### 3.1 Fonctions

Même s'il n'est pas toujours possible de définir de manière précise l'identité des organismes de promotion de l'égalité, treize des structures qui ont répondu au questionnaire (54 %) se sont présentées comme des organismes de type principalement promotionnel. Quatre organismes se disent quant à eux de type juridictionnel avant tout (17 %). Dans cinq des pays où l'étude a été menée, on dénombre à la fois des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel et des organismes de type juridictionnel. Sept organismes ayant répondu au questionnaire déclarent combiner les fonctions promotionnelles et juridictionnelles (29 %).

Trois modèles d'architecture se dégagent :

**Deux organismes de promotion de l'égalité distincts ont été créés, l'un revêtant des fonctions promotionnelles et l'autre des fonctions quasi-judiciaires.**

Ce modèle d'architecture institutionnelle présente plusieurs avantages :

- Il est plus difficile de remettre en question l'impartialité des organismes de type quasi-judiciaire lors de l'audition ou de l'examen des affaires qui leur sont soumises.
- Il est plus aisé, pour les organismes de type promotionnel n'ayant aucune responsabilité quasi judiciaire, de tisser des liens avec des partenaires.
- Les objectifs et les fonctions des différents organismes de promotion de l'égalité seront plus intelligibles pour les citoyens. Cette clarification sera particulièrement utile à ceux qui pourraient avoir besoin d'une aide lors d'un dépôt de plainte pour discrimination.

Dans ce type de configuration, l'organisme de promotion de l'égalité qui est investi de fonctions promotionnelles aura le désavantage de ne pas être habilité à interpréter la législation sur l'égalité de traitement. Cependant, l'organisme promotionnel pourrait être autorisé à engager des actions stratégiques en justice et par là-même faire évoluer l'élaboration et l'interprétation du droit. C'est d'autant plus envisageable lorsque l'organisme est habilité à intenter des procédures en justice en son nom, ou tout au moins à soumettre des



contributions impartiales en tant qu'*amicus curiae*, en plus de sa capacité à représenter le(s) plaignant(s) en justice. Mais tous les organismes promotionnels ne disposent pas de telles prérogatives.

Il est légitime de s'interroger sur la répartition des tâches entre les deux organismes lorsqu'on sait que l'organisme promotionnel ne prendra en charge (ou ne sera en mesure de prendre en charge) qu'un nombre limité d'affaires qui contreviennent à la législation sur l'égalité de traitement. S'il ne dispose que de peu de moyens, il sera plus que probablement contraint de sélectionner les dossiers dans lesquels il peut s'investir.

### **Certains pays ne comptent qu'un seul organisme de promotion de l'égalité, doté soit de fonctions promotionnelles soit de fonctions quasi-judiciaires.**

Lorsque le seul organisme de promotion de l'égalité présent est une structure promotionnelle, les tribunaux seront chargés de combler les lacunes liées à l'absence d'un organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire. Mais il peut arriver que l'organisme ne soit habilité ni à instruire une affaire en justice ni à y représenter les victimes. Au vu des obstacles qui jalonnent l'accès à la justice, ce modèle d'architecture pourrait le compliquer encore davantage.

Lorsque le seul organisme présent est une structure juridictionnelle, il est inévitablement amené à assumer un rôle promotionnel, faute de quoi il lui sera difficile d'être à la hauteur de toutes les fonctions confiées aux organismes de promotion de l'égalité par les directives relatives à l'égalité de traitement. Même si les ONG assurent elles aussi ces fonctions promotionnelles, elles ne jouissent parfois pas du même statut et des mêmes moyens que des organismes institutionnels, ce qui pourrait limiter l'impact de leurs efforts.

### **Plusieurs pays comptent un seul organisme de promotion de l'égalité qui remplit à la fois les fonctions promotionnelles et quasi-judiciaires.**

Cet organisme à double mandat doit pouvoir assurer les deux types de fonctions puisque la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations requièrent une démarche à la fois réactive et proactive. Lorsqu'il n'existe qu'un seul organisme, il est essentiel qu'il puisse mener ces différentes tâches de front.

Les organismes de promotion de l'égalité qui rentrent dans cette catégorie notent une tendance à la prédominance des fonctions juridictionnelles dans leurs activités. Pour certains organismes, l'idéal serait de parvenir à un parfait équilibre entre les deux volets de leur action. À cet égard, différents éléments peuvent jouer un rôle :

- Le passé de l'organisation. Si l'organisme a été créé au sein d'une institution existante (un bureau du médiateur ou une institution nationale de défense des droits de l'homme), il suivra ses traditions, qui s'inspirent du modèle juridictionnel s'il s'agit d'un bureau du médiateur et du modèle promotionnel s'il s'agit d'une institution nationale de défense des droits de l'homme.
- Les ressources de l'organisation. La plupart des organismes investis d'un double mandat doivent traiter toutes les affaires qui leur sont soumises. Ainsi, les activités promotionnelles s'en trouvent reléguées au second plan et ne peuvent être menées à bien que dans la limite du budget qui peut leur être affecté.

- Les choix opérés par l'organisation. Certains organismes dotés d'un double mandat ont la possibilité de décider eux-mêmes de l'affectation de leurs ressources. Ce sont alors leurs instances dirigeantes qui répartissent le budget entre les activités promotionnelles et juridictionnelles.

Les organismes dotés d'un double mandat peuvent faire preuve d'une certaine autorité et ainsi asseoir le poids et la crédibilité de leurs recommandations qui auront plus de chances d'être appliquées. Cette autorité rehausse aussi la valeur de leurs activités promotionnelles. Ce savant équilibre entre fonctions promotionnelles et juridictionnelles est, pour les organismes de promotion de l'égalité qui incarnent ce modèle, l'occasion de contrebalancer certains déséquilibres dans leurs prérogatives à l'égard d'un des deux types de fonctions.

Néanmoins, face à ce genre de modèle mixte, toute la question est de savoir quelles seront les activités promotionnelles qui seront privilégiées. Les réponses apportées par les organismes montrent une grande hétérogénéité puisque certains optent plutôt pour un nombre restreint d'activités et d'autres pour une palette beaucoup plus large.

Enfin, il est possible que l'impartialité des organismes mixtes soit remise en cause, en raison des activités promotionnelles qu'ils mènent, et qu'ils se voient reprocher un parti pris pour le plaignant. Libre à eux, bien entendu, d'adopter une position neutre certes plus propice à la crédibilité de leurs fonctions juridictionnelles, mais non sans danger pour la qualité de leurs activités promotionnelles. Et quand bien même leur objectivité serait remise en cause, les organismes ayant opté pour ce modèle de fonctionnement pourraient toujours se défendre en mettant en avant que leur souci de l'égalité prime sur celui du plaignant.

### 3.2 Mandats

Quatorze des organismes de promotion de l'égalité qui ont répondu au sondage sont des organismes à *mandat unique* (58 %). Cinq d'entre eux concentrent leur travail sur un seul critère de discrimination, à savoir le genre ou l'origine raciale/ethnique. Huit autres ont inscrit dans leur action différents critères de discrimination.

Dans les pays où chaque organisme de promotion de l'égalité est spécialisé dans un nombre limité de motifs de discrimination, des liens de coopération ou des systèmes de recommandations ont vu le jour entre les différents organismes, parfois sous la forme d'accords ou de protocoles formels.

Certains organismes justifient la limitation de leur mandat à un seul critère de discrimination par le fait qu'ils privilégient un regard avisé sur la question. D'autres organismes sont d'avis que la multiplication du nombre d'institutions peut être source de confusion. Et certains plaignants, qui considèrent que leur identité se situe au carrefour de différents motifs de discrimination, pourraient estimer qu'un organisme « spécialisé » dans un seul critère de discrimination sera moins bien armé pour traiter leur plainte.

Cinq organismes ayant répondu au questionnaire ont un double mandat et combinent, par conséquent, d'une part, des fonctions de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations et, d'autre part, des fonctions de défense des

droits humains (21 %). Il s'agit généralement de bureaux du médiateur initialement spécialisés dans la défense des droits de l'homme mais qui sont également actifs dans la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations.

Les organismes investis d'un double mandat ou d'un mandat multiple semblent avoir une vision plus globale et complète sur la situation et le vécu des victimes individuelles d'actes discriminatoires mais aussi des catégories de personnes confrontée à des inégalités. Ils peuvent intervenir sur des sujets qui ne sont pas repris dans la législation sur l'égalité des chances et prendre plus aisément en charge des affaires complexes, qu'elles soient le résultat d'actes discriminatoires ou de violations des droits de l'homme. Cette polyvalence leur permet, dans certains cas, de parvenir à des solutions qui sont, pour le particulier qui s'est constitué partie civile, synonymes d'une plus grande souplesse et efficacité.

Toutefois, ces mêmes organismes soulignent le manque de visibilité lié à l'exercice d'un mandat double ou de mandats multiples qui complique la promotion de leur travail dans les domaines de l'égalité et de la discrimination. Il en résulte un accès plus compliqué à leurs services pour les victimes d'actes de discrimination. Pour certains organismes, cela se traduit par une moindre spécialisation dans les sujets liés à la discrimination. On constate que c'est notamment le cas de certains organismes de promotion de l'égalité qui avaient été créés au départ en tant que bureaux de médiateur et qui ne sont pas nécessairement habilités à intervenir dans des dossiers concernant le secteur privé.

Toutes les parties – et c'est en cela que réside une des principales difficultés – doivent parvenir à une compréhension mutuelle du progrès social que ces organismes à mandat double voire multiple souhaitent imprimer à leur action. En effet, les différents services d'une même organisation ne parviennent pas toujours à s'accorder sur la définition des concepts d'égalité et de discrimination et mettent ainsi à mal la collaboration qu'ils devraient instaurer entre eux.

En outre, les processus d'intégration qui sous-tendent la constitution d'organismes à mandat double ou multiple sont souvent davantage guidés par la volonté de réaliser des économies financières que de faire progresser la cause de l'égalité ou de la lutte contre les discriminations. Il n'est pas rare non plus que le processus d'intégration génère une certaine rivalité entre les différentes sphères de compétences. Si aucune mesure formelle n'est prise pour garantir une attention équitable à chacune d'elles, ce sont les thématiques de l'égalité et de la lutte contre les discriminations qui risquent d'en pâtir.

Remarquons qu'il n'est pas impossible que le nouvel organisme perpétue, dans son mode de fonctionnement, les traditions qui fondaient l'identité de son prédécesseur, doté d'un mandat élargi. Or un tel choix pourrait s'avérer contreproductif dans la poursuite des objectifs de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations, en particulier si l'institution « hôte » n'a aucune expérience dans l'organisation d'activités promotionnelles. Il aboutirait inévitablement à une disparition ou une diminution du travail sur le volet égalité.

Rien n'empêche bien entendu que ce soit l'inverse qui se produise et que l'expérience amenée par l'organisme de promotion de l'égalité incite l'institution « hôte » à revoir ses priorités. Si l'organisme de promotion de l'égalité est investi

de nouvelles fonctions, nul doute que les traditions sur lesquelles repose son fonctionnement influenceront certainement sa manière d'aborder et d'exécuter ce mandat remanié.

### *3.3 Structure juridique et situation géographique*

Le degré d'indépendance des organismes de promotion de l'égalité est étroitement lié à leur modèle de structure juridique. Dix-huit des organismes qui ont répondu au questionnaire ont déclaré être des structures indépendantes et autonomes (75 %). Six organismes de promotion de l'égalité ont indiqué qu'ils dépendaient d'un ministère (25 %).

L'indépendance est un principe cher aux organismes qui ont participé au sondage. Elle est cruciale lorsqu'il s'agit de s'attaquer à des sujets politiquement impopulaires et à des organisations publiques qui commettent des actes discriminatoires. Les organismes interrogés qui dépendent d'un ministère sont bien conscients que leur indépendance peut être mise à mal du fait même de leur statut. C'est d'autant plus le cas quand l'organisme s'attèle à une mission de relations publiques ou auprès des médias.

Cela dit, il ressort de certains questionnaires que l'organisme de promotion de l'égalité peut bénéficier de l'influence politique que le ministère de tutelle est susceptible d'exercer sur certains dossiers politiques qui lui sont confiés. Autre atout : le ministère peut s'occuper du volet administratif. Les organismes autonomes qui disposent de leur propre structure juridique disent craindre une perte partielle de leur indépendance lors des négociations budgétaires ou de se voir imposer certains modèles de conformité.

Cependant, la plupart des organismes déclarent devoir, d'une manière ou d'une autre, rendre des comptes à un ministère. Ils estiment que pour agir en toute indépendance, il serait préférable d'être soumis à un contrôle parlementaire.

Tous les organismes de promotion de l'égalité indiquent que leurs bureaux sont situés dans la capitale du pays. Pour cinq d'entre eux, cette situation géographique ne pose aucun problème étant donné la petite taille du pays (21 %). Sept comptent quelques antennes régionales (31 %) et deux d'entre eux seraient même enclins à en augmenter le nombre. Un organisme explique qu'il a pu assurer une présence locale grâce à un partenariat avec un réseau de centres d'information aux citoyens.

La situation géographique et la proximité sont, pour la plupart des organismes qui ont participé au sondage, deux facteurs essentiels à leur accessibilité, d'autant plus lorsque le nombre de victimes de discriminations renonçant à porter plainte est élevé. Certains organismes ont mené des initiatives régionales afin de se rapprocher des citoyens mais on constate qu'une présence régionale permanente est la seule solution pour lutter efficacement contre le phénomène de sous-déclaration.

# Chapitre Quatre. Architecture des voies d'accès à la justice

## 4.1 Voies d'accès

Les voies d'accès à la justice permettent aux victimes d'actes de discrimination de porter plainte et d'obtenir une décision quant au préjudice subi. C'est là un des rôles clés de l'architecture institutionnelle. La qualité et la facilité d'accès aux instances judiciaires sont essentielles à une mise œuvre efficace et tangible de la législation sur l'égalité de traitement. Les organismes de promotion de l'égalité facilitent l'accès à la justice et garantissent la fluidité des différentes étapes du processus judiciaire. Ils indiquent aussi au plaignant les choix qui s'offrent à lui tout au long de la procédure en justice et lui fournissent, le cas échéant, des conseils avisés à chaque étape.

Tout au long de la procédure, les organismes de promotion de l'égalité assument des fonctions à la fois variées et essentielles. Parmi les fonctions à caractère promotionnel, citons la mise à disposition d'informations sur les droits et l'exercice de ces droits. Mais l'organisme est souvent amené aussi à aider le plaignant à s'orienter dans les méandres du système judiciaire. Il lui propose des conseils et une aide juridiques et, si nécessaire, un soutien moral et psychologique. Il peut également le représenter, saisir le tribunal en son nom ou agir en qualité d'*amicus curiae*.

Lorsqu'ils assument des fonctions juridictionnelles, les organismes sont appelés à recevoir, examiner, offrir une médiation quant aux affaires qui leur sont soumises et formuler des recommandations. Ils assurent parfois aussi le suivi de la procédure afin de veiller à ce que les parties concernées exécutent leurs décisions. Les organismes qui revêtent ces fonctions amènent leur savoir-faire à l'examen du dossier. Ils défendent les principes d'un accès aisé et universel.

Les voies d'accès à la justice pour les victimes d'actes de discrimination correspondent, à un ajout près, à celles qui sont mentionnées dans le rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sur l'accès à la justice. Cet ajout a été apporté pour tenir compte des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel et quasi-judiciaire :

- Dans cinq pays, les organismes de promotion de l'égalité indiquent que l'accès à la justice implique l'intervention d'un organisme de type promotionnel, d'un organisme de type quasi-judiciaire et des tribunaux.
- Dans trois pays, les organismes de promotion de l'égalité indiquent que l'accès à la justice implique l'intervention d'un organisme de type quasi-judiciaire et des tribunaux.
- Dans huit pays, les organismes de promotion de l'égalité indiquent que l'accès à la justice implique l'intervention d'un organisme de type promotionnel et des tribunaux. Pour l'un d'eux, la participation des conseils de prud'hommes (tribunaux industriels) est également prévue.

- Dans six pays, les organismes de promotion de l'égalité indiquent que l'accès à la justice implique l'intervention d'un organisme investi d'un double mandat et des tribunaux.

Les organismes de promotion de l'égalité dans les pays où **l'accès à la justice prévoit l'intervention d'un organisme de type promotionnel et d'un organisme de type quasi-judiciaire** expliquent que l'atout de ce modèle réside dans le degré d'attention adéquat porté aux rôles promotionnel et juridictionnel. L'impartialité que l'on attend de l'organisme de type juridictionnel est en effet propice à la dissipation de tout malentendu, étant donné qu'il constitue une institution distincte de l'organisme de type promotionnel qui est, quant à lui, implicitement amené à entretenir des liens plus étroits avec les plaignants et plaignants potentiels. Mais pour que cet avantage soit réel, encore faut-il que les deux organismes soient disposés à maintenir une séparation nette et visible entre leurs services, en dépit des similitudes inhérentes à leur statut.

Les organismes de promotion de l'égalité dans les pays où **l'accès à la justice prévoit l'intervention d'un organisme de type quasi-judiciaire et des tribunaux** expliquent que l'absence d'un organisme de type promotionnel les conduit à endosser certaines de ses fonctions. Ils relèvent le rôle important des organisations non gouvernementales qui font office d'intermédiaires tout au long de la procédure et en comblent certaines lacunes grâce aux conseils juridiques qu'elles offrent aux victimes et aux dossiers qu'elles transmettent aux organismes de promotion de l'égalité.

Dans les huit pays qui ont indiqué que **l'accès à la justice comportait la participation d'un organisme de type promotionnel et des tribunaux**, il n'existe pas d'organisme doté de fonctions juridictionnelles. Dans un pays, ce sont des tribunaux qui sont généralement saisis pour d'autres types d'affaires qui en sont investis lors de cas de discriminations. Il peut s'agir, par exemple, des tribunaux du travail ou industriels, de juridictions civiles ou administratives. Dans les autres pays, les audiences des victimes de discriminations, dans le cadre de leur parcours judiciaire, peuvent uniquement se tenir devant les tribunaux.

Or cette situation n'est pas sans entraver l'accès à la justice. On peut en effet supposer que les dossiers relatifs à des cas de discriminations sont minoritaires parmi les autres dossiers traités par ces tribunaux ou juridictions. Comment, dans de telles circonstances, acquérir et accumuler l'expérience nécessaire à un travail fructueux ? Qui plus est, les procédures en place ne sont probablement pas adaptées à la prise en compte de la vulnérabilité des plaignants ou de leur diversité.

De plus, les coûts engendrés par les procédures judiciaires peuvent parfois dissuader des victimes de porter plainte. En matière de discrimination, certains tribunaux rendent parfois peu de jugements favorables aux plaignants, ce qui n'encourage pas forcément la soumission de nouveaux cas. Cela dit, les tribunaux ont un rôle important à remplir dans toutes les voies d'accès à la justice car ils représentent l'autorité d'arbitrage ultime pour statuer sur les cas de discrimination.

Les organismes de promotion de l'égalité dans les pays où **l'accès à la justice prévoit l'intervention d'un organisme à double mandat et des tribunaux** expliquent que leur situation est comparable à celle dans laquelle on retrouve un

organisme de type quasi-judiciaire, un organisme promotionnel et les tribunaux. Certes, des tensions ne sont pas exclues entre le service chargé du volet promotionnel et celui chargé du volet juridictionnel au sein de l'organisation et cette cohabitation risque de mettre à mal les activités promotionnelles. L'importance du rôle d'intermédiaire des organisations non gouvernementales est à nouveau soulignée.

#### *4.2 Prérogatives des organismes de promotion de l'égalité*

Les organismes de promotion de l'égalité de cinq pays déclarent ne pas être habilités à saisir la justice ou à représenter les plaignants en justice. Quatre d'entre eux sont des organismes de type promotionnel, un autre est un organisme à double mandat quasi-judiciaire et promotionnel et le dernier est un organisme de type principalement juridictionnel. Voilà une situation qui est en nette contradiction avec le concept d'accès à la justice.

L'exercice de compétences juridictionnelles par des organismes de promotion de l'égalité pose question, à certains égards. On est en effet en droit de s'interroger sur le sort réservé aux décisions, jugements et recommandations qui ne sont pas contraignants. Les points de vue des organismes sur la question divergent.

D'aucuns estiment que l'autorité dont ils sont investis peut suffire à l'exécution des recommandations formulées. Ces organismes soulignent néanmoins que pour vérifier que les recommandations émises ont bien été appliquées, ils doivent disposer de moyens suffisants. D'autres sont d'avis que la faculté de rendre des décisions juridiquement contraignantes pourrait remettre en cause leurs fondements et restreindre leur travail sur le volet promotionnel. C'est en tout cas une opinion largement partagée par les organismes dotés d'un double mandat. La plupart des organismes de type juridictionnel craignent cependant que le caractère non contraignant des décisions qu'ils rendent constitue une entrave à l'accès à la justice.

#### *4.3 Complexité des voies d'accès*

De nombreux pays déplorent les complexités liées à l'accès à la justice. Citons-en quelques-unes : la présence de multiples organismes traitant tous des critères de discrimination différents ; le nombre d'organes de droit public compétents en matière de discrimination sur le lieu de travail ; des organismes de promotion de l'égalité compétents uniquement pour le secteur public tandis que d'autres institutions sont chargées des litiges dans le secteur privé ; des chevauchements de compétences entre les organismes de promotion de l'égalité, les institutions nationales des droits de l'homme et les bureaux du médiateur.

Bon nombre d'organismes déclarent avoir conclu des protocoles d'accord ou des accords de coopération afin de se transmettre mutuellement les cas de discrimination et de favoriser le travail en commun ou la coopération pour faciliter l'accès des plaignants à la justice. Certains reconnaissent que, dans la pratique, cette coopération n'est pas évidente à poursuivre et d'autres, plus nombreux, avouent que les complexités de l'architecture institutionnelle dissuadent les victimes de porter plainte.

#### *4.4 Ressources des organismes de promotion de l'égalité*

D'autres problèmes se posent lorsque le manque de ressources financières empêche l'organisme de promotion de l'égalité de répondre, dans le cadre de ses fonctions promotionnelles, aux besoins de toutes les victimes en quête de conseils juridiques. Dans le domaine de la lutte contre les discriminations, l'aide juridique gratuite est relativement rare et seul un participant au sondage fait état de sa disponibilité.

Pour y remédier, certains organismes ont mis en place des actions à visée stratégique. Concrètement, ils acceptent ainsi délibérément d'apporter leur soutien à un nombre restreint de cas, de préférence ceux qui permettront d'aboutir à une interprétation plus large de la législation sur l'égalité de traitement. Il n'est donc pas exceptionnel pour ces organismes de ne soutenir qu'une poignée de dossiers. Le manque de ressources financières des organismes de promotion de l'égalité met donc en péril l'accès à la justice.

#### *4.5 Intermédiaires*

Selon les organismes de promotion de l'égalité, tout au long de la procédure judiciaire, de nombreux intermédiaires assument des fonctions similaires à celles des organismes de type promotionnel. Ces intermédiaires sont compétents dans les domaines de la sensibilisation aux droits, de l'appui d'une plainte, de l'apport de conseils juridiques et de la représentation. On retrouve, parmi eux, des ONG, des organisations syndicales et des juristes.

La contribution de ces acteurs prend tout son sens lorsqu'aucun organisme de promotion de l'égalité ne revêt de fonctions promotionnelles ou lorsqu'il n'a qu'une marge de manœuvre limitée, en raison de contraintes budgétaires ou de restrictions inhérentes à son mandat. Certains intermédiaires occupent une place privilégiée car ce sont sur eux que les plaignants pourront compter pour un soutien moral et psychologique, qui peuvent ne pas figurer parmi les attributions de l'organisme de promotion de l'égalité.

Les intermédiaires ayant une présence locale peuvent jouer un rôle crucial dans les procédures d'accès à la justice. Leur accessibilité et proximité vis-à-vis des victimes d'actes discriminatoires et la confiance que ceux-ci leur témoignent peuvent sans nul doute les encourager à porter plainte. Certains organismes ont noué des liens formels avec des intermédiaires locaux qui sont désormais devenus des points de contact pour les citoyens des zones géographiques environnantes.

D'autres organismes ont mené des formations et fourni aux intermédiaires locaux du matériel didactique afin de les soutenir dans leur travail en faveur de l'accès à la justice. D'autres encore ont été à l'origine d'événements au cours desquels ils ont pu ouvrir un dialogue formel avec les intermédiaires. Même si la plupart des organismes de promotion de l'égalité entretiennent de bonnes relations de travail avec les intermédiaires, certains admettent que leur collaboration pourrait être renforcée.

Toutefois, l'accès à la justice n'est que rarement la fonction première de ces intermédiaires. Ils n'ont parfois que peu d'expérience dans le domaine de la lutte contre les discriminations et peu de temps à lui consacrer. De plus, leurs moyens



financiers sont limités et ils ne disposent pas forcément de personnel formé aux activités promotionnelles. Leur degré d'engagement en pâtira forcément. Il peut arriver que des intermédiaires soient obligés de facturer leurs services. Enfin, les intermédiaires, même pris dans leur ensemble, sont rarement en mesure de traiter tous les critères de discrimination repris dans la législation sur l'égalité de traitement. Il est par conséquent possible que les plaignants n'aient pas un accès équitable aux instruments de soutien disponibles et que tous leurs besoins ne puissent pas être pris en compte.

## Chapitre 5. L'architecture des initiatives à mener en faveur de l'égalité

N'oublions pas que l'architecture institutionnelle est également appelée à faire progresser la cause de l'égalité et à prévenir la discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité sont, à cet égard, un des piliers de l'architecture institutionnelle. Il convient d'analyser ce volet plus large de l'architecture institutionnelle en faveur de l'égalité et de la prévention de la discrimination indépendamment du volet autour duquel s'articule l'accès à la justice. Même s'il n'existe aucun doute sur le rôle que jouent les organismes de promotion dans cette architecture institutionnelle, elle comprend également, en parallèle, d'autres domaines d'activités impliquant des acteurs différents. En outre, les modèles de collaboration ne sont pas les mêmes et les objectifs sont plus vastes. Le travail réalisé dans le cadre de ce volet de l'architecture institutionnelle s'appuie sur celui qui est effectué dans le cadre de l'accès à la justice mais va plus loin encore.

En effet, ce volet de l'architecture institutionnelle fait appel à un plus grand nombre d'acteurs. Il inclut aussi bien les organismes de type promotionnel que les organismes à double mandat mais pas les tribunaux ni les organismes principalement juridictionnels. On y retrouve, par contre, les ministères, les agences gouvernementales, de nombreux organes de droit public compétents, pour certains, pour les sujets liés à la discrimination, l'égalité et les droits humains. Il s'agit, en particulier, d'organisations de la société civile, à savoir des ONG et des organisations syndicales.

En raison de la spécificité de leur mandat, les organismes de promotion de l'égalité contribuent largement à l'efficacité de cette architecture institutionnelle dans la prévention de la discrimination et la promotion de l'égalité. Ils se présentent en quelque sorte comme une plate-forme à partir de laquelle les membres de cette architecture institutionnelle tissent des liens, mettent leur travail en commun et organisent leur collaboration. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent infléchir les pratiques ou l'engagement des membres du cadre institutionnel. Ils peuvent aussi contribuer au développement d'une vision, d'une compréhension et d'une volonté communes au sein de ces organisations aux compétences multiples. Enfin, ils peuvent orienter l'évolution et le façonnement de cette architecture institutionnelle au gré des objectifs ambitieux qui ont été fixés en matière d'égalité.

À en juger des rapports remis par les organismes de promotion de l'égalité, les organisations membres de l'architecture institutionnelle maintiennent des liens de coopération solides entre elles. Elles prennent notamment des mesures pour encourager l'adoption de bonnes pratiques par les employeurs et les prestataires de services, organisent des initiatives pour sensibiliser les citoyens à la législation sur l'égalité de traitement et mènent des travaux de recherches et des sondages d'opinions. Les sondés s'interrogent toutefois sur les modalités d'organisation de ces activités, qui reposent sur des projets à la durée bien définie, alors que pour susciter le changement, un engagement sur le long terme s'impose.

Les organismes de promotion de l'égalité déplorent les obstacles qui empêchent le fonctionnement optimal de l'architecture institutionnelle. Parmi ces obstacles, ils pointent du doigt une coopération insuffisante et l'absence d'une vision ou d'une ambition commune au sein de cette architecture. Ils insistent aussi sur la nécessité de clarifier les rôles et les responsabilités des organisations partenaires.

À leurs yeux, la complexité de cet ensemble pourrait détourner de ses objectifs premiers le travail en matière d'égalité et de progrès social. Le danger serait alors d'assister à un éparpillement de ces deux thèmes parmi de multiples institutions qui pourraient, au bout du compte, être en rivalité ou en concurrence, décider de poursuivre des objectifs différents et, finalement, promouvoir des visions différentes voire contradictoires du concept de l'égalité. Il est évident que l'absence d'une vision commune est une entrave à la collaboration entre les organisations.

Pour autant, les organismes se disent satisfaits de leurs relations avec les organisations de la société civile, en particulier les ONG qui représentent des populations confrontées aux inégalités et aux discriminations. Celles-ci sont perçues comme des partenaires aux activités organisées, et d'autant plus lorsqu'elles œuvrent en faveur du dépôt de plainte par les victimes et de la sensibilisation aux droits. Pour les citoyens qu'elles représentent, elles sont de véritables mines d'informations et de connaissances sur les questions de discrimination, de diversité et d'égalité dont elles s'occupent.

Les organismes de promotion de l'égalité ont invité ces ONG à siéger dans des structures formelles. On les retrouve, par exemple, au sein de comités et de conseils où elles formulent des avis et recommandations à destination des organismes et sont informées du travail qu'ils effectuent. Un participant au sondage note que l'établissement de ces conseils consultatifs est exigé par la loi. Un autre signale que l'organisme a développé une stratégie envers les parties prenantes afin d'imprimer une direction plus claire aux relations nouées avec les organisations de la société civile concernées.

Un autre organisme encore mentionne l'existence de processus d'apprentissage mutuel. Concrètement, il s'agit de s'engager à déployer un niveau suffisant de ressources pour permettre aux équipes internes de traiter un critère de discrimination spécifique et de soutenir les ONG actives sur le même sujet à faire un usage efficace, dès que cela s'avère nécessaire, de la législation sur l'égalité de traitement.

Trois organismes relèvent l'existence de coalitions d'ONG qui veillent à l'indépendance et à l'efficacité de l'architecture institutionnelle dans la lutte contre les discriminations et la promotion de l'égalité. Ces coalitions travaillent à l'élaboration et à la promotion de normes qui sous-tendraient la création et le fonctionnement de l'architecture institutionnelle.

Le manque de moyens peut toutefois freiner la participation des organismes de promotion de l'égalité à ce volet de l'architecture institutionnelle. C'est notamment problématique pour les organismes à double mandat qui, en ces temps de restrictions budgétaires, doivent renoncer à certaines de leurs activités promotionnelles. C'est inévitable car ils sont obligés de traiter tous les dossiers qui leur sont soumis en leur qualité d'organismes juridictionnels. Il en va de

même pour les organismes de promotion de l'égalité investis de missions multiples ne recevant pas le même degré d'attention.

## Chapitre 6. Et demain ?

La structure de l'architecture institutionnelle en matière d'égalité et de lutte contre les discriminations a toute son importance car elle garantit l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité, l'accessibilité du système judiciaire, la cohérence des efforts consentis en faveur de l'égalité et de la lutte contre les discriminations et l'exhaustivité de la prise en compte de tous les critères, secteurs et sujets de discrimination. La diversité des organisations partenaires, les rapports qu'elles entretiennent entre elles et le rôle des organismes de promotion de l'égalité à l'intérieur de cette architecture institutionnelle sont tous des éléments incontournables. Au même titre, le degré d'indépendance et d'efficacité de l'organisme lui-même est inhérent au bon fonctionnement de l'architecture institutionnelle.

Il va donc de soi que si l'on devait s'atteler au développement de normes européennes régissant la création et le fonctionnement des organismes de promotion de l'égalité, de telles normes devraient nécessairement tenir compte de l'ensemble de l'architecture institutionnelle qui encadre ces organismes. L'indépendance et l'efficacité doivent être les buts ultimes vers lesquels ces normes doivent tendre et, pour y parvenir, elles ne sauraient faire l'impasse sur l'architecture institutionnelle.

La présente *Perspective* n'a d'autre ambition que d'établir une première ébauche du sujet et des questions qu'il suscite par rapport aux organismes de promotion de l'égalité :

- Le nombre et le type d'organismes de promotion de l'égalité existant dans chaque pays, la présence (ou non) concomitante d'un organisme de type promotionnel et d'un organisme de type juridictionnel.
- Les fonctions promotionnelles ou juridictionnelles du (des) organisme(s) de promotion de l'égalité implanté(s) dans le pays et la manière dont les deux fonctions sont menées de front.
- La cohabitation entre les différents mandats lorsqu'une institution nationale de défense des droits de l'homme et un bureau du médiateur ont été fusionnés. La cohabitation entre ces mandats et les activités journalières de l'organisme de promotion de l'égalité.
- La structure juridique de l'organisme de promotion de l'égalité à travers laquelle il a acquis son autonomie.
- La couverture géographique de l'organisme de promotion de l'égalité et l'existence d'antennes régionales assurant un ancrage local permanent.

D'autres questions se posent aussi par rapport aux voies d'accès à la justice dont font partie les organismes de promotion de l'égalité :

- La facilité d'accès au système judiciaire et la clarté des informations à chaque étape du parcours sont des éléments chers aux plaignants. Les organismes de promotion de l'égalité contribuent largement à cette facilité d'accès.
- Un parcours judiciaire incluant un organisme de type juridictionnel et un organisme de type promotionnel représente un atout non négligeable.

- Les prérogatives accordées à l'organisme de promotion de l'égalité dans le cadre de ce parcours judiciaire peuvent s'avérer problématiques, en particulier lorsque les organismes de type juridictionnel et les organismes investis d'un double mandat ne sont pas habilités à rendre des décisions juridiquement contraignantes.
- Un manque de communication entre les différentes organisations au cours des étapes qui composent ces voies d'accès à la justice peut créer des obstacles. Les organismes de promotion de l'égalité déplorent leur difficulté à être entendus par les tribunaux.
- La mise à disposition, par la multitude d'organisations qui composent l'architecture institutionnelle, d'une possibilité de représentation auprès du tribunal et de conseils juridiques ainsi que d'un soutien moral et psychologique pour les plaignants est un élément crucial.
- La complexité des voies d'accès à la justice peut également constituer un obstacle lorsque chaque critère de discrimination est traité par un organisme différent selon une hiérarchie bien établie, lorsqu'une démarche différente s'applique selon que l'auteur de l'acte discriminatoire est un organisme privé ou public, une autorité régionale ou nationale et lorsque la victime doit faire face à une multitude d'institutions dont les fonctions se recoupent.
- Tout au long du parcours d'accès à la justice, aucun critère de discrimination, aucun secteur et aucune problématique ne doit être négligé. Tant que cet objectif n'est pas atteint, les intermédiaires continueront de jouer un rôle clé en comblant les failles des mécanismes créés par la loi.

Enfin, une dernière série de questions se posent par rapport aux institutions chargées de promouvoir l'égalité et de prévenir les discriminations, dont font partie les organismes de promotion de l'égalité :

- Le savoir-faire et l'expérience qu'offrent les organismes de promotion de l'égalité à toutes les organisations composant l'architecture institutionnelle jouent un rôle moteur dans l'établissement d'un engagement cohérent et global en faveur de l'égalité.
- Les structures formelles instaurées entre les organisations sont nécessaires à un apprentissage mutuel et au développement d'une vision et d'une compréhension communes.
- Une cohérence dans les efforts consentis par les différentes organisations est capitale et nécessite aussi bien une vision et des objectifs communs qu'une action et des initiatives conjointes.
- La coordination et la coopération instaurées par les organisations partenaires renforcent la capacité à faire la différence et susciter le changement.
- La complexité de ce volet de l'architecture institutionnelle risque d'engendrer un éparpillement et une incohérence des efforts et une rivalité entre les organisations.
- La prise en compte de tous les critères, tous les secteurs et toutes les problématiques par les organisations qui composent l'architecture institutionnelle est un pré-requis nécessaire à son bon fonctionnement.

La présente *Perspective* a compilé les avis et témoignages exprimés par un échantillon limité d'organismes de promotion de l'égalité sur l'architecture institutionnelle. Nul doute que ces organismes excellent davantage dans l'autocritique que dans la critique de l'infrastructure élargie dont ils sont l'une des composantes. Un travail de recherche supplémentaire et plus approfondi serait d'une utilité précieuse pour mieux appréhender les questions inhérentes à l'indépendance et l'efficacité des organismes de promotion de l'égalité.