

JUSTICE



# L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE

Vers une plus grande égalité



**FRA**

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS



**Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses  
aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.**

Un numéro unique gratuit (\*):  
00 800 6 7 8 9 10 11

(\* Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits  
(sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Crédit photo (couverture) : © Shutterstock

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet (<http://europa.eu>).

FRA – Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne  
Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
Email : [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu) – [fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-9239-283-3  
doi:10.2811/48364

© Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, 2013  
Reproduction autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source.

*Printed in Italy*

IMPRIMÉ SUR PAPER CERTIFIÉ FSC





# L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE

Vers une plus grande égalité



# Avant-propos

Pour lutter contre la discrimination, il faut avant tout que les personnes reconnaissent qu'elles ont été victimes d'une violation de leur droit fondamental à l'égalité de traitement et qu'elles soient enhardies ensuite de demander réparation, en cherchant à obtenir justice par des voies accessibles et efficaces. L'objectif doit être une culture solide des droits fondamentaux qui encourage les personnes dont les droits ont été bafoués à se défendre et à porter plainte.

Le présent rapport de l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) examine le processus de recours en cas de discrimination. Il apporte une perspective sociologique sur les plaintes déposées pour discrimination, et complète un rapport juridique publié par la FRA en 2011, qui analysait les affaires judiciaires au niveau national. En interrogeant les personnes impliquées dans des plaintes dans huit États membres, les conclusions de la FRA révèlent ce qui semble être des lacunes systématiques au sein de l'Union européenne (UE). Celles-ci sont liées aux structures et aux procédures utilisées pour faire valoir des droits fondamentaux, et pour soutenir concrètement les victimes. Bien qu'il tienne compte du contexte des différents États membres sélectionnés, le présent rapport suggère des moyens d'améliorer la situation dans toute l'UE. Si l'Union européenne tient à poursuivre son avancée vers des sociétés plus égales, l'accès à la justice doit être renforcé, et non entravé, malgré la crise financière et les tentatives des gouvernements de réduire les dépenses en matière de lutte contre la discrimination et de droits fondamentaux plus généralement. Les mécanismes non judiciaires peuvent compléter les mécanismes judiciaires traditionnels de façon rentable et efficace.

Le présent rapport contribue à rendre la justice accessible en fournissant une analyse détaillée de ce que les organismes des États membres compétents en matière de discrimination font pour soutenir les éventuelles victimes de discrimination et leur apporter réparation. Cette recherche examine si les mesures en place sont efficaces et ce qu'il faut faire pour les renforcer, dans le but d'améliorer l'accès à la justice et de parvenir à une culture des droits fondamentaux élargie et plus solide. Le rapport analyse les obstacles à un recours effectif, tels que la complexité des systèmes de plainte, qui dissuadent les personnes de saisir le tribunal et renforcent le sentiment d'impuissance des victimes. Il étudie également les facteurs qui favorisent des recours effectifs, comme les conseils juridiques.

Les résultats des recherches de la FRA ont contribué à étoffer les connaissances en matière de discrimination. La FRA a par exemple abordé les implications des exigences juridiques de l'UE sur les autorités chargées de la protection des données et les organismes de promotion de l'égalité dans les États membres. L'Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-MIDIS) a porté essentiellement sur l'étendue de la discrimination et sur la fréquence à laquelle les violations des droits fondamentaux sont communiquées ; ses résultats ont révélé une discrimination répandue et un faible signalement de la part des minorités ethniques et groupes d'immigrés sélectionnés. D'autres rapports de la FRA ont étudié la discrimination à l'encontre de groupes tels que les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT), les Roms et les personnes handicapées. Un prochain rapport examinera la discrimination multiple dans l'accès aux soins de santé.

Les éléments de preuve de cette enquête devraient s'avérer utiles pour l'Union européenne lorsqu'elle renforce la législation sur les exigences institutionnelles et promeut l'amélioration des pratiques existantes. De même, les résultats de cette recherche pourraient aider les États membres dans une réforme des institutions et des mécanismes.

**Morten Kjaerum**  
*Directeur*

## Liste des abréviations

CEOOD	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (Belgique)
CPCD	Commission pour la protection contre la discrimination ( <i>Комисия за защита от дискриминация</i> ) (Bulgarie)
EHRC	Commission pour l'égalité et les droits de l'homme ( <i>Equality and Human Rights Commission</i> ) (Royaume-Uni)
EU-MIDIS	Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination
HALDE	Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (France)
IEFH	Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (Belgique)
INDH	Institution nationale de défense des droits de l'homme
LGBT	Personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres
UNAR	Office national contre la discrimination raciale ( <i>Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale</i> ) (Italie)



# Table des matières

AVANT-PROPOS.....	3
RÉSUMÉ .....	7
AVIS.....	11
INTRODUCTION.....	15
<b>1 SYSTÈMES JUDICIAIRES DES ÉTATS MEMBRES DE L’UE SÉLECTIONNÉS .....</b>	<b>23</b>
1.1. Type 1 – Organismes de promotion de l’égalité et tribunaux de type quasi-judiciaire.....	24
1.2. Type 2 – Organismes de promotion de l’égalité et tribunaux de type promotionnel .....	25
1.3. Type 3 – Organismes de promotion de l’égalité et tribunaux de type promotionnel et quasi-judiciaire .....	32
1.4. Résumé des résultats .....	35
<b>2 STRUCTURES.....</b>	<b>39</b>
2.1. Mécanismes de plainte et législation.....	39
2.2. Éloignement géographique.....	40
2.3. Résumé des résultats .....	41
<b>3 PROCÉDURES.....</b>	<b>43</b>
3.1. « Dimensions collectives » .....	43
3.2. Équité.....	45
3.3. Respect des délais dans le règlement des affaires .....	46
3.4. Efficacité.....	47
3.5. Résumé des résultats .....	48
<b>4 SOUTIEN.....</b>	<b>51</b>
4.1. Conseils et assistance juridiques.....	51
4.2. Autres formes de soutien .....	53
4.3. Sensibilisation aux droits .....	56
4.4. Culture des droits fondamentaux.....	58
4.5. Prise en considération de la diversité .....	59
4.6. Résumé des résultats .....	61
RÉFÉRENCES .....	65
ANNEXE : VUE D’ENSEMBLE DES ORGANISMES DE PROMOTION DE L’ÉGALITÉ.....	68

## Tableaux et figures

Tableau 1 :	Les principaux éléments de l'accès à la justice en cas de discrimination .....	18
Tableau 2 :	Vue d'ensemble des organismes compétents en matière d'égalité dans les huit États membres.....	36
Tableau 3 :	Vue d'ensemble des recours possibles dans les huit États membres.....	37
Tableau A1 :	Organismes de promotion de l'égalité au niveau national (membres d'Equinet), par mandat et par « type prédominant » (quasi-judiciaire ou promotionnel).....	68
Figure 1 :	Voies d'accès à la justice – modèle.....	24
Figure 2 :	Voies d'accès à la justice – Bulgarie.....	25
Figure 3 :	Voies d'accès à la justice – Belgique.....	26
Figure 4 :	Voies d'accès à la justice – République tchèque .....	27
Figure 5 :	Voies d'accès à la justice – France.....	28
Figure 6 :	Voies d'accès à la justice – Italie.....	30
Figure 7 :	Voies d'accès à la justice – Royaume-Uni .....	31
Figure 8 :	Voies d'accès à la justice – Autriche .....	33
Figure 9 :	Voies d'accès à la justice – Finlande .....	34



# Résumé

Le présent rapport examine l'accès à la justice dans les cas de discrimination dans l'Union européenne (UE). L'objectif premier de cette étude est de donner un aperçu des obstacles à l'accès à la justice que rencontrent les personnes victimes de discrimination. Un autre objectif consiste à explorer les mesures qui existent pour encourager les éventuels plaignants à essayer d'accéder à la justice en cas de besoin. Le rapport met aussi en lumière les améliorations possibles, principalement épinglées par les plaignants et par les personnes offrant des conseils en cas de discrimination, et propose des mesures concrètes afin d'améliorer la situation.

Ce rapport interprète l'accès à la justice au sens large et englobe les organismes de promotion de l'égalité ainsi que les institutions administratives et judiciaires compétentes en matière de discrimination, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH), les Médiateurs, les inspections du travail et les tribunaux spécialisés. Il classe les organismes de promotion de l'égalité, qui sont exigés par le droit de l'UE, comme des organismes de promotion ou des organismes de nature quasi-judiciaire, ces derniers ayant compétence pour traiter les plaintes, sans nécessairement être habilités à rendre des décisions contraignantes.

Afin de cerner les divers modèles d'accès à la justice dans les cas de discrimination dans l'UE, la FRA a sélectionné huit États membres de l'UE pour une analyse plus approfondie : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, l'Italie, la République tchèque et le Royaume-Uni. En plus de la répartition géographique, cette sélection présente une série de systèmes qui divergent les uns des autres par leur histoire, leur structure, leur importance et leur mandat institutionnel. Cette recherche ne se veut pas une analyse de ces huit systèmes spécifiques, mais explore plutôt la façon dont certains aspects de ces différents systèmes peuvent être appliqués de manière plus large dans l'UE.

Aux fins du présent rapport, 371 entretiens approfondis ont été menés dans les huit États membres sur la base de questionnaires semi-directifs. Les conclusions et avis

formulés dans ce rapport se fondent sur une analyse des points de vue dégagés lors des entretiens. Plus précisément, les personnes interrogées étaient :

- 213 victimes de discrimination ayant décidé d'introduire une plainte (plaignants) ;
- 28 victimes de discrimination ayant décidé de ne pas introduire de plainte (non-plaignants) ;
- 95 avocats ou organisations (telles que des syndicats et des organisations non gouvernementales) offrant des conseils et un soutien aux plaignants (intermédiaires) ;
- 35 représentants des organismes de promotion de l'égalité (représentants).

Sur la base de ces entretiens et d'une recherche documentaire, le présent rapport se livre à une analyse et tire un certain nombre de conclusions regroupées dans les trois rubriques suivantes :

1. *structures* – la forme de la législation en matière d'égalité et des mécanismes de plainte, ainsi que les structures en termes de proximité géographique des mécanismes de plainte ;
2. *procédures* – facilité d'utilisation, impartialité et efficacité des procédures ;
3. *soutien* – accès à des conseils et une aide juridiques et offre d'autres formes de soutien, notamment psychologique, personnel et moral, ainsi que sensibilisation aux droits et prise en considération de la diversité, permettant un accès à la justice indépendamment des besoins, comme ceux des personnes handicapées.

## Structures

Pour le premier de ces groupes, *structures*, le rapport examine les dispositions juridiques, les structures institutionnelles et les possibilités offertes aux éventuels plaignants. Les principales conclusions montrent que, pour améliorer l'accès à la justice, il serait utile de :

- permettre aux plaignants de déterminer plus facilement les institutions auxquelles ils doivent s'adresser. Actuellement, le nombre de possibilités rend ceci difficile ;
- clarifier la définition juridique de la discrimination et normaliser les dispositions juridiques concernant tous les motifs/domaines de discrimination, dans le but de simplifier la législation sur l'égalité de traitement au niveau national et au niveau de l'UE ;
- rapprocher géographiquement les premiers points de contact pour accéder à la justice des plaignants.

L'échantillon des plaignants interrogés comprend différentes caractéristiques personnelles (telles que le sexe, l'âge ou l'origine ethnique) et différents motifs de discrimination. Un quart des plaintes étaient liées à l'origine ethnique ou raciale, un quart au sexe de la personne, deux cinquièmes à un handicap. Moins d'un dixième étaient liées, respectivement, à la religion ou les convictions, à l'âge, et à l'orientation sexuelle.

Pour ce faire, les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions traitant des affaires de discrimination pourraient travailler en étroite collaboration avec les autorités locales, les organisations non gouvernementales (ONG) ou les organisations communautaires. Ils pourraient établir une présence régionale régulière ou permanente et, éventuellement, avoir recours à des organisations membres ou à d'autres réseaux établis, comme des syndicats ou des représentants du personnel. Les accords de coopération institutionnelle et les recommandations peuvent également aider les plaignants à trouver leur chemin dans les systèmes judiciaires.

**Dimensions collectives** – recours ou plaintes collectifs – Plusieurs victimes de discrimination unissent leurs forces, ce qui leur permet de réduire la stigmatisation et les efforts de chacun liés à la démarche d'intenter un procès, d'encourager d'autres personnes à agir et d'améliorer l'efficacité. Dans ces cas-là, les organisations représentant les intérêts généraux, par exemple des ONG de promotion de l'égalité, peuvent introduire des plaintes au nom des différentes personnes concernées. La victime participe soit en tant que plaignant identifié, soit anonymement.

**Actions à visée stratégique** – des affaires emblématiques majeures sont sélectionnées afin de poursuivre un objectif stratégique, comme un changement dans la pratique judiciaire. Il est considéré que les actions à visée stratégique motivent d'autres plaignants éventuels à porter plainte dans des situations semblables. Le risque est toutefois que la majeure partie des actions restent irrésolues.

**Amicus curiae** – les contributions désintéressées sont des mémoires juridiques visant à fournir des conseils de fond afin d'aider une juridiction ou une entité similaire à parvenir à une décision informée. Le mémoire peut par exemple comprendre des résultats de recherche confirmant l'ampleur de la discrimination dans un pays donné.

**Qualité pour agir** – définit qui est légalement capable de déposer une plainte.

**Égalité des armes** – reflète les moyens à la disposition du plaignant et du défendeur.

**Charge de la preuve** – définit à qui incombe la charge de la preuve dans une affaire. Un changement s'est produit dans le droit de l'UE, selon lequel les plaignants ne doivent plus prouver qu'il y a effectivement eu discrimination, mais seulement qu'il est plausible que cette discrimination ait eu lieu, tandis qu'il incombe à la partie adverse de prouver qu'elle n'a pas eu lieu.

## Procédures

Le deuxième groupe, *procédures*, concerne les procédures équitables, y compris : règlement rapide des litiges ; recours efficace ; efficacité et efficacie des procédures ; et « dimensions collectives », dont une qualité d'action étendue. Les principaux résultats montrent que, pour améliorer l'accès à la justice, il serait utile :

- de supprimer un certain nombre de limitations, parmi lesquelles sont comptés : le concept actuellement étroit de la qualité pour agir ; un manque « d'égalité des armes » entre les personnes impliquées dans une affaire ; un manque de protection des plaignants et des témoins de victimisation ; des connaissances insuffisantes sur la législation relative à l'égalité de la part des juges ; et l'application inappropriée d'une disposition du droit de l'UE qui modifie la charge de la preuve ;
- d'introduire des « recours collectifs », en élargissant la qualité pour agir en justice ;
- d'apporter des conseils juridiques et une assistance de qualité aux victimes de discrimination, en les protégeant contre la victimisation et en garantissant suffisamment de pouvoirs d'investigation et de ressources adéquates pour les organismes de promotion de l'égalité et les institutions administratives/judiciaires ;
- de favoriser des procédures plus rapides et plus simples et fournir des ressources adéquates afin d'éviter les retards et l'arriéré judiciaire. Tant la longueur de la procédure en elle-même que le manque d'informations sur la longueur possible de cette procédure dissuadent souvent les éventuels plaignants d'introduire une plainte et de saisir la justice ;
- d'habiliter les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire et les autres institutions administratives/judiciaires à rendre des décisions juridiquement contraignantes. Ils devraient aussi être habilités à rendre des décisions proportionnées, dissuasives et effectives, y compris en accordant un dédommagement et en ciblant les problèmes systémiques. Un suivi efficace doit en faire partie ;
- d'introduire des dispositions susceptibles de faciliter, lorsqu'il est possible et que le plaignant le souhaite, un retour à la situation qui prévalait avant la discrimination, comme le fait de retrouver son emploi. Les personnes interrogées considéraient qu'à cet égard, il était essentiel de prévoir des réparations au-delà du simple dédommagement financier, par ailleurs souvent peu élevé ;
- de répondre aux attentes des plaignants dans les affaires de discrimination. Les plaignants ont cité quatre issues à privilégier : la fin de la discrimination ; la reconnaissance de la discrimination ; l'obtention d'un changement favorable dans leur situation ; et la prévention de la discrimination afin de protéger

d'autres personnes à l'avenir. Moins d'un dixième des plaignants ont mentionné la compensation financière comme étant leur objectif premier.

## Soutien

Le troisième groupe, *soutien*, concerne l'apport de conseils juridiques et d'une représentation en justice, d'autres formes de soutien, la sensibilisation aux droits, la création d'une « culture des droits fondamentaux » et la prise en considération de la diversité. Les principaux résultats montrent que, pour améliorer l'accès à la justice, il serait bénéfique :

- d'améliorer l'accès des plaignants à une aide juridique ou à une protection juridique pour couvrir les coûts, ce qui d'après les intermédiaires permet de déterminer si les plaignants peuvent accéder ou non à la justice ;
- de faciliter l'accessibilité et la disponibilité des conseils et de l'aide juridique tout au long de la procédure. Une majorité des plaignants interrogés se sont dits satisfaits des conseils juridiques et de l'assistance qu'ils ont reçus et avaient une haute opinion des professionnels qui les avaient représentés. Ce résultat est toutefois à nuancer compte tenu du fait que la majeure partie de ces personnes interrogées avaient décidé de déposer plainte et avaient aussi accepté de prendre part à cette étude ;
- de développer des stratégies de communication de qualité, dont des actions d'information visant des groupes en particulier et adaptant l'information

à leurs besoins spécifiques. Cela nécessite des ressources humaines et financières adéquates et des informations accessibles, en renonçant à l'utilisation d'un jargon technique ou juridique lors des actions de sensibilisation aux droits. Près de la moitié des plaignants a toutefois indiqué n'avoir pas reçu le moindre soutien des institutions quant à la façon de porter plainte et un quart d'entre eux ont déclaré avoir cherché eux-mêmes des informations sur la/les procédure(s) à suivre ;

- de proposer que les organismes publics servent de modèles de bonnes pratiques. Une culture des droits fondamentaux peut être encouragée par des stratégies de communication efficaces, une coopération avec les médias et de meilleures connaissances parmi les professionnels des médias. Les intermédiaires et les plaignants ont néanmoins décrit le climat politique et social dans presque tous les États membres comme hostiles à la lutte contre la discrimination et à certains groupes victimes de discrimination ;
- de prendre en considération la diversité en ligne de compte parmi les plaignants. Les personnes interrogées ont considéré comme essentielles les procédures visant à déceler les différences en termes de besoins et à y répondre, ainsi que la sensibilité à ces questions et les compétences en la matière. D'autres mesures sont également nécessaires pour aborder les implications de la diversité qui sont implicites dans tous les motifs de discrimination visés par les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement.



# Avis

L'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA) a formulé les avis suivants sur la base des résultats présentés dans ce rapport et de ceux issus de recherches précédentes.

Les avis exprimés précédemment par la FRA et fondés sur des éléments de preuve ont souligné la nécessité d'aborder l'important faible signalement de la discrimination et, plus généralement, des violations des droits fondamentaux. Le présent rapport délimite plusieurs domaines dans lesquels des mesures pourraient apporter des améliorations concrètes. L'UE, les États membres de l'UE, les institutions et les mécanismes impliqués au niveau de l'accès à la justice, lié en l'occurrence à la non-discrimination, ont tous un rôle à jouer afin d'améliorer la situation actuelle.

## Structures – réduire la complexité et favoriser l'accessibilité

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. Elle devrait insister sur des mécanismes véritablement efficaces et dotés des ressources suffisantes. Les États membres devraient revoir l'intégralité de leurs systèmes nationaux en matière d'accès à la justice afin d'en réduire la complexité. 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.

Les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions compétentes en matière d'égalité devraient maintenir une présence régionale/locale compétente, soit en établissant une présence locale, soit en soutenant, en s'associant et en coopérant avec les organisations ou agences locales. Si l'austérité financière pourrait exiger une rationalisation, cela ne devrait pas se faire au détriment de l'accès à la justice, étant donné que les institutions extrajudiciaires peuvent améliorer cet accès tout en réduisant possiblement les coûts globaux du système judiciaire. 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. Ces mesures ne devraient toutefois pas compromettre

l'indépendance des institutions. Ces initiatives de proximité peuvent être soutenues et complétées par internet et des outils connexes.

Le rapport publié par la FRA en 2010 au sujet des Institutions nationales de défense des droits de l'homme dans les États membres de l'UE (*National Human Rights Institutions in the EU Member States – Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I*), formulait l'avis suivant :

*« Il est manifestement nécessaire d'adopter une approche plus globale des droits de l'homme au niveau national, en concentrant les efforts et les ressources sur les institutions clés, comme une institution globale visible et efficace, capable de faire office de pivot afin de garantir que les lacunes sont comblées et que tous les droits de l'homme reçoivent l'attention qui leur est due. »*

## Procédures – consolider les mécanismes et renforcer les pouvoirs conférés

Pour garantir un véritable accès à la justice, il est nécessaire de renforcer les procédures permettant aux personnes de faire valoir leurs droits. Les décisions des organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire, ceux qui sont mandatés pour instruire les affaires de discrimination, devraient être juridiquement contraignantes. Bien que le caractère symbolique de ces décisions soit important, pour être efficace, toute réparation accordée devrait être proportionnée au dommage subi et être suffisante pour compenser véritablement les personnes lésées et dissuader les contrevenants potentiels. La réparation accordée devrait aussi pouvoir améliorer la situation du plaignant ainsi que des autres personnes dans des circonstances similaires.

Il convient d'améliorer les garanties procédurales afin de s'assurer qu'elles permettent une répartition plus équitable des charges juridiques entre les parties aux affaires de discrimination. Une approche pourrait être l'application correcte du transfert de la charge de la preuve prévu par la législation de l'UE, qui favorise le plaignant lorsqu'une probabilité raisonnable de discrimination est établie.

Afin d'encourager les victimes de discrimination à porter plainte, le droit d'agir en justice devrait être élargi pour permettre le dépôt de plaintes par des demandeurs multiples. Les organismes de promotion de l'égalité et les

autres institutions du système judiciaire devraient disposer des ressources et compétences nécessaires pour garantir que toutes les affaires revêtant une importance stratégique soient traitées et qu'une masse critique d'affaires, suffisante pour établir une « culture du respect » de la législation en matière d'égalité, soit atteinte.

Des procédures juridiques raisonnablement rapides et suivies d'une exécution effective sont essentielles à un bon traitement des affaires. Il est dès lors primordial que les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions compétentes soient dotés de procédures appropriées, de pouvoirs suffisants et de ressources adéquates pour pouvoir faire bon usage de ces procédures et de ces pouvoirs. Il faudrait avoir recours aux enquêtes judiciaires pour examiner les problèmes systémiques, notamment dans les domaines où les plaignants sont peu susceptibles de se faire connaître. Des procédures de suivi efficaces s'imposent également afin de surveiller les pratiques des institutions dont il a été constaté qu'elles se rendaient coupables de discrimination systématique.

Dans le rapport publié par la FRA en 2011 et intitulé *L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir* étaient notamment formulés les avis suivants :

*« La mise en place de [...] procédures quasi-judiciaires proposées par certains organismes de promotion de l'égalité, peuvent contribuer à garantir l'accès à la justice en offrant aux plaignants une alternative plus rapide et moins coûteuse. Les États membres qui n'ont pas conféré de tels pouvoirs aux organismes de promotion de l'égalité pourraient envisager de le faire. Dans cette perspective, il conviendrait de noter que les organismes de promotion de l'égalité ont besoin de moyens adéquats pour accomplir cette mission. »*

*« Des règles trop strictes en ce qui concerne la qualité pour agir restreignent le rôle des organisations de la société civile dans les actions en justice. La législation anti-discrimination européenne impose aux États membres d'autoriser certaines associations, comme les organisations non gouvernementales (ONG) ou les syndicats, à intervenir dans des actions judiciaires ou administratives au nom ou en soutien de plaignants. Au-delà de ce domaine du droit, seuls quelques États membres autorisent ces organisations à intenter elles-mêmes des actions en justice. La plupart des États membres autorisent des actions d'intérêt public (actio popularis) dans les dossiers environnementaux, conformément à leurs obligations au titre de la convention d'Aarhus. Ce fait semble indiquer que des règles plus larges sont acceptables en principe, et que les*

*États membres devraient envisager d'élargir leurs règles en matière de statut dans d'autres domaines du droit. »*

Dans le rapport publié par la FRA en 2012 et intitulé *La directive sur l'égalité raciale : application et défis* figuraient notamment les conclusions suivantes :

*« Il pourrait être envisagé de prendre des mesures offrant un accès plus large aux mécanismes de recours, par exemple: élargir le mandat des organismes de promotion de l'égalité qui ne sont actuellement pas habilités à jouer un rôle quasi-judiciaire ; assouplir les règles relatives à la représentation juridique par des ONG et autres organisations de la société civile ; augmenter le financement accordé aux organisations volontaires susceptibles d'apporter une aide aux victimes. Étant donné que les victimes hésitent souvent à porter plainte, le fait de permettre aux organisations de la société civile, y compris aux organismes de promotion de l'égalité, d'agir de leur propre initiative et d'intenter des actions en justice ou de mener des enquêtes sans le consentement de la victime ou sans qu'il existe de victime identifiable pourrait représenter une mesure importante pour faciliter le respect de la directive. »*

Concernant les frais de justice :

*« Il convient de prendre en considération les mesures alternatives ou complémentaires disponibles dans certains États membres telles que le plafonnement des honoraires d'avocats, la suppression des frais de procédure pour les plaignants en difficulté financière et l'assurance-protection juridique. Il convient également d'envisager de promouvoir des pratiques telles que le soutien par des centres de conseil juridique ou le travail pro bono, tout en s'assurant que ces mesures sont complémentaires et ne se substituent pas à un système d'assistance judiciaire doté de moyens adéquats. Il faudrait également envisager la mise en place de procédures simplifiées, dans lesquelles les personnes ne sont pas tenues de se faire représenter par un avocat, tout en prévoyant les protections nécessaires pour garantir le respect de leurs droits et leur capacité à participer effectivement aux débats. »*

## **Soutien – prendre en considération la diversité et garantir un contexte fondé sur les droits fondamentaux**

Les structures de soutien sont essentielles à un accès effectif à la justice en cas de discrimination. Des experts juridiques doivent être mis à la disposition des victimes afin de leur fournir des informations, des conseils et une orientation concernant les mécanismes disponibles,



tandis que les conseillers ont un rôle à jouer, notamment pour ce qui est du soutien psychologique. Dans ce contexte, l'UE devrait définir des normes minimales et uniformes en matière de soutien.

Toutes les personnes qui ont été victimes de discrimination devraient avoir accès à un soutien dans les mêmes conditions, indépendamment, par exemple, de leurs capacités linguistiques ou de leurs déficiences. Il faudrait pour ce faire garantir la disponibilité d'informations et d'une assistance accessibles, ainsi que de procédures réactives par rapport aux différents besoins.

Il convient de mettre en place des mesures juridiques visant à protéger les plaignants et les témoins d'une nouvelle victimisation, et de leur fournir des informations à ce sujet.

La sensibilisation aux questions d'égalité et à la diversité revêt aussi son importance et cette tâche incombe aux institutions compétentes en la matière, notamment les organismes de promotion de l'égalité. Tous, du grand public aux juges compétents en matière de discrimination, devraient être sensibilisés aux droits fondamentaux en général et aux questions d'égalité en particulier. Les juges, notamment, devraient aussi être informés de la

législation de l'UE en matière d'égalité, en ce qui concerne tant le contenu matériel que les procédures y afférentes. Une culture des droits fondamentaux – où les actions justifiées ne sont pas découragées – devrait être l'objectif si l'on veut garantir un accès à la justice pour tous.

Le rapport publié par la FRA en 2011 et intitulé *EU-MIDIS Données en bref 3 : Sensibilisation aux droits et organismes de promotion de l'égalité*, formulait notamment les recommandations suivantes :

*« Il convient de mieux faire connaître l'existence des organisations habilitées à recevoir les plaintes concernant les actes de discrimination, et ce dans toute l'UE. En particulier, les organismes de promotion de l'égalité chargés de recevoir ces plaintes doivent disposer des moyens et ressources nécessaires pour mener cette tâche à bien. En l'espèce, il s'agit de revoir à la hausse les prévisions concernant les ressources allouées aux organismes de promotion de l'égalité, pour permettre à ces instances de répondre aux besoins des personnes venant signaler des incidents discriminatoires. De surcroît, les organismes de promotion de l'égalité ont besoin de ressources pour mener des campagnes d'autopromotion. »*



# Introduction



Le présent rapport donne un aperçu des obstacles et les conditions favorables que les plaignants rencontrent lorsqu'ils souhaitent avoir accès à la justice. Il porte en particulier sur les organismes de promotion de l'égalité, mais aussi sur d'autres institutions compétentes en matière de discrimination, comme les institutions nationales de défense des droits de l'homme, les Médiateurs, les inspections du travail et les tribunaux spécialisés. Le rapport n'examine toutefois pas les mécanismes alternatifs de règlement des litiges, comme la médiation, sauf dans les affaires portées devant une juridiction ou une institution similaire.

Le principe de non-discrimination est fermement ancré dans le droit et la législation de l'UE et comprend des dispositions relatives à l'accès à la justice. Par exemple, l'article 7 de la directive sur l'égalité raciale dispose que :

« Les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives, y compris des procédures de conciliation, lorsqu'ils estiment cela approprié, visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement ».<sup>1</sup>

D'autres directives relatives à l'égalité, telles que la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail<sup>2</sup>, la directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services<sup>3</sup> et la refonte de la directive relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail<sup>4</sup> contiennent des dispositions équivalentes.

<sup>1</sup> Directive 2000/43/CE du Conseil, JO 2000 L 180, p. 22.  
<sup>2</sup> Directive 2000/78/CE du Conseil, JO 2000 L 303, p. 16.  
<sup>3</sup> Directive 2004/113/CE du Conseil, JO 2004 L 373, p. 37.  
<sup>4</sup> Directive 2006/54/CE du Conseil, JO 2006 L 204, p. 23.

## L'accès à la justice dans un système complexe : y a-t-il un responsable ?

Une Autrichienne travaillant depuis 40 ans dans une banque en tant qu'employée a été victime de discrimination fondée sur l'âge. Souhaitant porter plainte, elle s'est adressée à la Commission de l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungskommission*), qui est responsable des travailleurs du service public, et au Médiateur pour l'égalité de traitement des fonctionnaires fédéraux (*Anwaltschaft Gleichbehandlung-Bund für Bundesbeamte*) du Ministère fédéral des Finances. Aucune de ces institutions n'a toutefois accepté de traiter sa plainte, au motif que leurs mandats ne couvraient pas son cas : une fonctionnaire travaillant pour une ancienne entreprise publique dont les activités ont été cédées à une nouvelle société. La plaignante s'est ensuite tournée vers le Médiateur pour l'égalité de traitement dans le monde du travail (*Anwältin für Gleichbehandlung in der Arbeitswelt*), responsable du secteur privé du commerce et de l'industrie, lequel a d'abord refusé de traiter sa plainte pour la même raison que les deux premiers organismes, mais a ensuite accepté de prendre des dispositions avant de finalement résoudre la question de la juridiction compétente.

Finalement, le Collège des Médiateurs autrichien est intervenu en faveur de la plaignante, déclarant que les questions de juridiction ne devaient pas empêcher l'apport rapide de conseils et d'assistance. En l'espèce, la plaignante avait été fonctionnaire et affectée ensuite au service d'une entreprise cédée à une nouvelle société supervisée par le Ministère fédéral des Finances. En vertu du droit, elle restait employée par le Gouvernement autrichien. Par conséquent, les institutions de défense de l'égalité des chances auxquelles elle s'était adressée en premier lieu étaient bel et bien compétentes pour traiter son affaire. L'employeur a finalement envoyé à la plaignante une offre de réconciliation qu'elle a acceptée.

Source : Collège des Médiateurs autrichien, Rapport annuel – résumé 2006, p. 91-94

En outre, les directives relatives à l'égalité raciale, à l'égalité d'accès aux biens et aux services, et à l'égalité entre les hommes et les femmes exigent des États membres de l'UE qu'ils désignent un (ou plusieurs) organisme qui :

- apporte aux victimes de discrimination une aide indépendante pour engager une procédure ;
- réalise des études indépendantes au sujet de la discrimination ;
- publie des rapports indépendants et émet des recommandations sur toute question relative à la discrimination.

Les organismes désignés sur la base des dispositions de ces trois directives sont généralement connus sous le nom d'organismes de promotion de l'égalité et « [...] peuvent faire partie d'organes chargés de défendre les droits de l'homme à l'échelon national, de protéger les droits des personnes. »<sup>5</sup> Il importe de souligner que le droit de l'UE exige par conséquent des États membres qu'ils désignent des organismes de promotion de l'égalité.

Dans la pratique, les organismes de promotion de l'égalité peuvent être répartis en deux grands types de base : les organismes promotionnels et les organismes quasi-judiciaires.<sup>6</sup> Les États membres de l'UE ont désigné des organismes de l'un ou l'autre de ces types ou des deux – formant ainsi trois catégories de systèmes. Les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel consacrent l'essentiel de leur temps et de leurs ressources à des activités soutenant les bonnes pratiques au sein des organisations, à des activités de sensibilisation aux droits, au développement d'une base de connaissances liées à l'égalité et à la non-discrimination et à l'apport de conseils et d'une assistance juridiques aux victimes de discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire consacrent quant à eux leur temps et leurs ressources à entendre, instruire et trancher les affaires de discrimination. Certains organismes de promotion de l'égalité combinent aussi ces deux caractéristiques, tandis que certains pays ont les deux types d'organismes. Pour l'essentiel, les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire pourraient tomber dans la catégorie des institutions administratives/judiciaires citées précédemment, mais le rapport les aborde séparément.

5 Voir, par exemple, la Directive 2000/43/CE du Conseil, JO 2000 L 180, art. 13, para. 1.

6 Essentiellement, les organismes de type promotionnel pourraient être appelés « organismes de promotion et de conseil juridique », mais par commodité, le présent rapport utilisera la forme courte. Dans la littérature, les organismes de type quasi-judiciaire sont parfois appelés « organismes de type juridictionnel ».

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Les organismes de promotion de l'égalité en tant qu'éléments du paysage des droits fondamentaux

Dans le Rapport annuel de la FRA pour 2011, le chapitre Focus, intitulé « Donner corps aux droits : le paysage des droits fondamentaux dans l'Union européenne », décrivait la situation au niveau national et abordait la question des organismes de promotion de l'égalité et de leurs rôles.

*Pour plus d'informations, voir le Focus dans : FRA (2012), Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2011. Rapport annuel 2011, Luxembourg, Office des publications, p. 12-16, disponible à : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012\\_Annual-Report-2011\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012_Annual-Report-2011_FR.pdf)*

Les directives relatives à l'égalité de traitement ne précisent pas comment les organismes de promotion de l'égalité doivent être structurés. Les normes des Nations Unies relatives aux institutions de défense des droits de l'homme, les principes de Paris,<sup>7</sup> et les recommandations de politique générale n° 2<sup>8</sup> et n° 7<sup>9</sup> de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) du Conseil de l'Europe sur les « organes spécialisés [de promotion de l'égalité] » fournissent des orientations sur l'établissement et le fonctionnement de ces organes. L'annexe présente une vue d'ensemble des organismes de promotion de l'égalité désignés par les 27 États membres de l'UE, y compris leur type et les motifs de discrimination pour lesquels ils sont mandatés. Malgré l'absence de normes minimales en la matière, l'harmonisation au sein de l'UE dans ce domaine permet de comparer l'accès à la justice entre les différents États membres.

7 Assemblée générale des Nations Unies (1993).

8 ECRI (1997).

9 ECRI (2003).

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Cartographie des institutions nationales de défense des droits de l'homme (INDH)

La FRA a recensé les institutions compétentes en matière de droits de l'homme dans les États membres de l'UE, en se concentrant sur les INDH. Le rapport de 2010 souligne la diversité des institutions et fournit des données détaillées sur les INDH « accréditées », à savoir la conformité de ces organismes avec les normes applicables, les Principes de Paris.

En octobre 2012, dix États de l'UE avaient établi des INDH jugés pleinement conformes aux principes de Paris et, par conséquent, titulaires du statut A ; sept autres États membres disposaient d'institutions avec le statut B et étaient susceptibles de devenir pleinement conformes dans un avenir proche. Sur ces 17 pays, sept États membres avaient créé des organismes de promotion de l'égalité qui faisaient aussi office d'INDH, à savoir la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Slovaquie et la Suède. En 2012, la FRA a également publié un guide sur le processus d'accréditation et sa pertinence dans le contexte de l'UE.

*Pour plus d'informations, voir : FRA (2010b) et (2012a)*

Le présent rapport couvre uniquement les aspects de la législation de l'UE mentionnée qui se rapportent à l'accès à la justice, en se concentrant sur la façon dont les victimes de discrimination peuvent faire valoir leur droit à l'égalité.

## L'accès à la justice

Dans un précédent rapport, la FRA a distingué cinq aspects fondamentaux dans « l'accès à la justice ».<sup>10</sup> Les cinq éléments sélectionnés reflétaient le droit à un procès équitable et le droit plus large à un recours visés aux articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), aux article 2, paragraphe 3, et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et à l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Ensemble, ils couvrent un vaste concept de moyens judiciaires et non judiciaires d'accès à la justice. Ces cinq éléments sont :

- le droit à un accès effectif à la justice ;
- le droit à une procédure équitable ;
- le droit à la justice dans des délais raisonnables ;
- le droit à une indemnisation adéquate ;
- les principes de l'efficacité et de l'effectivité.

<sup>10</sup> FRA (2011b), p. 14.

Afin d'examiner l'accès à la justice à suffisance dans les cas de discrimination de façon aussi détaillée que la présente recherche l'exige, il importe de préciser ces cinq éléments. Des recherches et études telles qu'EU-MIDIS ont révélé qu'une variété de facteurs contribuait au faible signalement dans les cas de discrimination.<sup>11</sup>

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Analyse du non-signalement de la discrimination

L'enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination de la FRA, EU-MIDIS, qui est la première enquête à l'échelle de l'UE sur les expériences de discrimination et de victimisation au quotidien des personnes issues de l'immigration et de minorités ethniques, a visé à élucider les raisons du faible signalement des violations des droits de ces personnes. Une des principales conclusions du rapport de 2010 était que les personnes interrogées ne savaient pas comment procéder.

- Quatre cinquièmes (80 %) de toutes les personnes interrogées (23 500 issues de toute l'UE) étaient incapables de citer une seule organisation susceptible de venir en aide aux victimes de discrimination – qu'il s'agisse d'un organisme gouvernemental, non gouvernemental ou de promotion de l'égalité.
- Lorsqu'elles étaient questionnées sur l'organisme de promotion de l'égalité spécifique dans le pays en question, près de deux tiers (60 %) des personnes interrogées n'en avaient jamais été informées.
- Plus d'un tiers (36 %) des victimes de discrimination n'avaient pas porté plainte parce qu'elles ne savaient ni comment procéder ni à quelle instance s'adresser.
- Plus d'un cinquième (21 %) des victimes de discrimination ne l'avaient pas signalé parce qu'elles considéraient la procédure incommode, bureaucratique ou trop fastidieuse.

*Source : FRA (2010a), p. 3*

Le concept d'accès à la justice en cas de discrimination doit refléter les éléments revêtant une importance particulière pour les victimes de discrimination, parmi lesquels le soutien, non seulement l'assistance et les conseils juridiques, mais aussi en ce qui concerne le signalement de la discrimination et la saisine en cas d'actions légitimes. La sensibilisation aux droits et une culture des droits fondamentaux sont d'autres aspects de ce soutien. Les mécanismes d'accès à la justice doivent aussi répondre à la diversité des victimes de discrimination, qu'il s'agisse par exemple de leurs capacités

<sup>11</sup> FRA (2010a), p. 3.

linguistiques ou de leurs handicaps. Pour les victimes de discrimination, un accès effectif doit comprendre des approches visant à limiter la stigmatisation des différents plaignants et à augmenter l'efficacité des plaintes, en autorisant par exemple les « dimensions collectives » telles que les actions collectives. Enfin, un accès effectif passe aussi par des procédures et des institutions qui soient accessibles. Afin de créer un cadre pour la présente recherche et ce rapport, les cinq éléments clés de l'accès à la justice et les catégories plus nuancées sont regroupés en trois rubriques présentées au Tableau 1 : structures, procédures et soutien.

**Tableau 1 : Les principaux éléments de l'accès à la justice en cas de discrimination**

<b>Structures</b>	Mécanismes de plainte et législation
	Éloignement géographique
<b>Procédures</b>	Dimensions collectives
	Équité
	Respect des délais dans le règlement des affaires
	Efficacité
<b>Soutien</b>	Conseils et assistance juridiques
	Autres formes de soutien
	Sensibilisation aux droits
	Culture des droits fondamentaux
	Prise en considération de la diversité

Source : FRA, 2012

Pour chacune de ces rubriques, le présent rapport étudie les éléments qui favorisent ou qui entravent l'accès à la justice des victimes de discrimination, tant au début que tout au long d'une procédure.

### Cadre juridique de l'UE : prise en considération de la diversité

Dans la législation de l'UE relative à l'égalité de traitement, la seule mention explicite de la prise en considération de la diversité se trouve dans la directive relative à l'emploi en ce qui concerne la discrimination fondée sur le handicap. Une étude plus approfondie des implications pratiques de la diversité sur l'accès à la justice révèle néanmoins la nécessité d'une approche élargie de ce concept, afin de couvrir les six motifs de discrimination : le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Ces six motifs de discrimination sont énumérés à l'article 10 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et reflètent la couverture minimale de la protection contre la discrimination dans les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement, tandis que l'article 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'UE comprend une liste plus longue de motifs, à savoir : la langue, l'appartenance à une minorité nationale et le patrimoine. Un bon exemple est le projet de directive relative aux victimes de la criminalité, qui vise à remplacer l'actuelle décision cadre relative au statut des victimes dans le cadre de procédures pénales. Le projet d'article 5 sur le droit de comprendre et d'être compris exige des États membres qu'ils « [...] prennent des mesures pour s'assurer que, lors d'échanges avec les autorités publiques pendant la procédure pénale, la victime est comprise et comprend les communications qui lui sont adressées, y compris les informations transmises par ces autorités. » Cet article doit être lu à la lumière du considérant 11 : « Les informations et conseils fournis [...] devraient, autant que possible, prendre différentes formes afin de pouvoir être compris par la victime. [...] À cet égard, il y a lieu de prendre en considération sa connaissance de la langue utilisée pour transmettre les informations, son âge, son degré de maturité, ses capacités intellectuelles et affectives, son degré d'alphabétisation et toute déficience mentale ou physique, par exemple visuelle ou auditive [...] »

Chacun des six motifs de discrimination visés par les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement, ou toute combinaison de ces motifs, se rapporte à des besoins spécifiques. Il peut exister des obstacles particuliers en rapport avec chacun de ces motifs de discrimination ou avec une combinaison de ces motifs. Les stratégies en matière d'accès à la justice doivent être adaptées pour répondre aux spécificités de chacun d'eux, non sans aborder également les obstacles communs à l'origine du faible signalement.

## Méthode de recherche

Afin de cerner les divers modèles d'accès à la justice dans l'UE, la FRA a sélectionné huit États membres de l'UE pour une recherche sur le terrain plus approfondie : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, l'Italie, la République tchèque et le Royaume-Uni. En plus de la répartition géographique, cette sélection comprend un mélange d'« anciens » et de « nouveaux » États membres et une variété de systèmes judiciaires. Le fait qu'elle englobe plusieurs types de systèmes judiciaires est particulièrement important, car il met en lumière la diversité des organismes de promotion de l'égalité en termes d'historique, de structure, d'importance et de mandat.<sup>12</sup>

### Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

#### Article 21 – Non-discrimination

1. Est interdite toute discrimination fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, les origines ethniques ou sociales, les caractéristiques génétiques, la langue, la religion ou les convictions, les opinions politiques ou toute autre opinion, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.
2. Dans le domaine d'application des traités et sans préjudice de leurs dispositions particulières, toute discrimination exercée en raison de la nationalité est interdite.

Une analyse documentaire menée dans 15 États membres complète cette recherche. Dans sept autres États membres, dont l'Estonie, la Grèce, la Lettonie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal et la Suède, seule une telle analyse a été menée.

L'examen par les pairs de la méthode utilisée et des faits a fait partie intégrale de ce processus. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité, les autres parties prenantes et les chercheurs concernés se sont rencontrés à deux reprises en 2011, une fois au début du projet et une seconde fois à la fin. Le présent rapport avait pour objectif d'analyser la situation globale dans l'UE. Les participants ont convenu que le choix de se limiter à huit États n'allait pas à l'encontre de cet objectif, dès lors qu'il était inutile d'étudier chaque État dans le détail pour obtenir une vue d'ensemble.

<sup>12</sup> Pour une vue d'ensemble des rapports portant sur les organismes de promotion de l'égalité, voir la liste de références à la fin du rapport. Voir aussi le site web du réseau des organismes de promotion de l'égalité (Equinet) : [www.equineteurope.org](http://www.equineteurope.org). Pour un rapport axé sur l'indépendance, l'efficacité et les bonnes pratiques, voir : Ammer, M., et al. (2010).

La FRA, en coopération avec une équipe centrale de recherche contractée à cet effet, a été chargée de la conception et de l'orientation des recherches. L'équipe centrale de recherche consistait en un consortium de Human European Consultancy et de l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme. Au niveau du consortium, les recherches étaient menées sous la direction de projet de Human European Consultancy (Marcel Zwamborn, Kantjil Janssen et Ivette Groenendijk), avec le soutien de la direction de projet de l'Institut Ludwig Boltzmann pour les droits de l'homme (Barbara Liegl et Katrin Wladasch). L'équipe centrale de recherche du consortium et les principaux contributeurs à un avant-projet de ce rapport étaient Ashley Terlouw, Barbara Liegl, Katrin Wladasch et Niall Crowley. Dans les différents États membres, ils étaient secondés par une équipe de chercheurs : en Autriche (Barbara Liegl, Katrin Wladasch et Monika Mayrhofer), en Belgique (Julie Ringelheim, Victoria Vandersteen et Jogchum Vrielink), en Bulgarie (Margarita Ilieva, Daniela Furtunova et Stoyan Novakov), en Finlande (Tuomas Ojanen, Milla Aaltonen et Outi Lepola), en France (Daniel Borillo et Vincent-Arnaud Chappe), en Italie (Mario Di Carlo et Marco Alberio), en République tchèque (Pavla Boučková et Miroslav Dvořák) et au Royaume-Uni (Caroline Gooding et Jane Aston). La FRA s'est chargée de la rédaction du rapport final.

La FRA souhaite également remercier, pour leur contribution les représentants des organismes de promotion de l'égalité, les autres organisations concernées et les personnes qui ont pris part aux travaux de recherche et au processus d'examen par les pairs. Elle remercie aussi les nombreuses victimes de discrimination qui ont accepté de partager leurs expériences.

## Recherche sur le terrain

Menée en 2011, la recherche sur le terrain a pris la forme d'entretiens en face à face ou par téléphone avec 371 personnes. Dans chacun des huit États membres, 46 entretiens au minimum ont été réalisés. Les quatre groupes de personnes interrogées étaient les suivants :

1. plaignants – personnes estimant avoir été victimes de discrimination et ayant déposé plainte (213 entretiens) ;
2. non-plaignants – personnes estimant avoir été victimes de discrimination et ayant décidé de ne pas porter plainte, ou ayant porté plainte, avant de se rétracter au cours de la procédure (28 entretiens) ;
3. intermédiaires – avocats, organisations telles que des ONG, des syndicats, des organisations d'aide aux victimes et d'autres professionnels offrant des conseils et un soutien aux plaignants (95 entretiens) ;

4. représentants – des organismes de promotion de l'égalité et des institutions administratives et judiciaires (35 entretiens – avec une répartition égale entre les organismes si plus d'un organisme par État membre était interrogé).

La majorité des plaignants interrogés aux fins du présent rapport ont été sélectionnés comme tels parce qu'ils avaient intenté une action au titre de la législation relative à l'égalité de traitement ; seules 28 des personnes interrogées étaient des non-plaignants ou des personnes ayant choisi de ne pas porter plainte. Le groupe des plaignants n'est pas représentatif de toutes les victimes de discrimination, étant donné qu'il ressort de l'analyse que de nombreuses victimes de discrimination ne portent pas plainte. Trois cinquièmes des personnes interrogées étaient des femmes et trois cinquièmes étaient titulaires d'un diplôme universitaire.

En outre, la composition du groupe des plaignants était atypique : près de la moitié des plaignants et des non-plaignants ont été abordés et interrogés après que des organismes de promotion de l'égalité les aient désignés comme interlocuteurs potentiels. Les personnes ayant fait l'objet de discrimination et ayant porté plainte avec ou par l'intermédiaire d'un organisme de promotion de l'égalité sont donc surreprésentées dans cet échantillon.

À l'instar du groupe des plaignants, le groupe des intermédiaires représentait une sélection atypique. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité, les plaignants ou les réseaux professionnels de chercheurs ayant apporté une contribution ont proposé les personnes interrogées dans cette catégorie et leur nombre était limité. Les avocats représentaient le groupe le plus nombreux parmi les intermédiaires interrogés, notamment les avocats spécialisés en droit sur l'égalité de traitement. Des avocats et des représentants des ONG ont été interrogés dans les huit États membres.

Autres caractéristiques des entretiens :

- trois cinquièmes des entretiens ont été menés dans des capitales ;
- la plupart étaient des entretiens en face à face (261), mais, dans le souci de s'adapter aux personnes interrogées et de veiller à une répartition géographique plus équilibrée, des entretiens téléphoniques ont aussi été menés (105) et dans d'autres cas, les deux techniques ont été combinées (5).

Parmi les plaignants et les non-plaignants, les caractéristiques étaient les suivantes :

- plus de trois cinquièmes étaient des femmes ;
- trois cinquièmes avaient un diplôme universitaire.

S'agissant des motifs des discriminations subies par les plaignants et les non-plaignants, un quart concernait l'origine raciale ou ethnique et un autre quart le sexe. Un cinquième se rapportait au handicap, tandis que 5-10 % des personnes interrogées avaient été victimes de discrimination fondée, respectivement, sur la religion ou les convictions, sur l'âge et sur l'orientation sexuelle. Par ailleurs, les plaignants et les non-plaignants interrogés ne couvraient pas tous les domaines reconnus par les directives de l'UE relatives à l'égalité, notamment le logement.

Le caractère relativement non représentatif de l'échantillon de personnes interrogées avait été anticipé. Il est conforme à la fois à la manière dont l'étude a été conçue et à son objectif : mieux connaître les facteurs entravant ou facilitant le dépôt de plaintes par les plaignants et leur accès à la justice en général. Le fait que l'échantillon de plaignants interrogés avait un niveau de diplôme plus élevé que la moyenne dans la société en général ne contredit pas le constat selon lequel les systèmes sont difficiles d'accès – au contraire. Toutefois, lorsque l'échantillon de personnes interrogées revêt une importance particulière pour le résultat obtenu, le présent rapport justifie certaines réserves. Les conclusions et les avis du présent rapport se fondent sur une analyse des points de vue collectifs issus des entretiens avec les quatre catégories de personnes interrogées.

## Structure du rapport

La présente partie introductive aborde les principales questions méthodologiques relatives au rapport : les éléments du concept de l'accès à la justice et la méthode suivie au cours des recherches. Le Chapitre 1 présente une vue d'ensemble des systèmes d'accès à la justice dans les huit États membres sélectionnés.

Les trois chapitres suivants (2 à 4) correspondent aux trois grandes classes d'éléments primordiaux concernant l'accès à la justice : structures, procédures et soutien. Chacun de ces chapitres décrit avant tout les expériences et les points de vue de plaignants et de non-plaignants, suivis de points de vue de représentants



et d'intermédiaires. Les représentants travaillent au sein des organismes de promotion de l'égalité et des institutions administratives/judiciaires, tandis que les intermédiaires sont par exemple des avocats et des ONG. La composition de ces groupes n'est détaillée qu'en cas de besoin.

Plus précisément, le Chapitre 2 analyse les constats relatifs aux structures institutionnelles et aux possibilités offertes aux plaignants, et examine l'accessibilité géographique des mécanismes de soutien ou de plainte. Le Chapitre 3 décrypte les constats sur les procédures,

y compris les capacités d'action élargies, les procédures équitables, le respect des délais dans le règlement des affaires, l'efficacité des recours et l'efficacité et l'efficience des procédures. Le Chapitre 4 porte sur le soutien en cas de discrimination, en se concentrant sur les conseils et l'assistance juridique, y compris le soutien psychologique, personnel et moral, ainsi que sur la sensibilisation aux droits et sur la prise en considération de la diversité. Des exemples de pratiques encourageantes collectées au cours de la recherche sur le terrain sont présentés dans des encadrés tout au long du rapport. Le rapport cite également certains des entretiens.



# 1

## Systèmes judiciaires des États membres de l'UE sélectionnés



Les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement et à la non-discrimination exigent des États membres qu'ils veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives soient accessibles à toutes les personnes qui se considèrent victimes de discrimination au titre des directives.<sup>13</sup> Afin de faciliter les comparaisons, les systèmes judiciaires ayant trait aux affaires de discrimination dans les huit États membres sélectionnés peuvent être regroupés, comme les organismes de promotion de l'égalité, en trois catégories : principalement de type quasi-judiciaire, principalement de type promotionnel ou une combinaison de ces deux types.<sup>14</sup> Selon ce classement, les organismes de promotion de l'égalité sont regroupés avec les tribunaux et les autres institutions compétentes en matière d'égalité.

### Type 1 : Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type quasi-judiciaire

Les systèmes du premier type offrent deux possibilités de parvenir à une décision en cas de discrimination, soit par l'intermédiaire des organismes de promotion de l'égalité, soit à travers des tribunaux. L'avantage des organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire sur les tribunaux est que leurs procédures sont « à bas seuil » : moins coûteuses, plus simples et plus spécialisées dans les affaires de discrimination. Les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire peuvent toutefois présenter le désavantage de ne disposer que de pouvoirs limités concernant l'imposition de sanctions ou l'octroi d'indemnités. En outre, pour être juridiquement contraignantes, il se peut que

ces décisions doivent être déférées à une juridiction. Le fait de se tourner vers les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire pour les affaires de discrimination risque d'entraver le développement des compétences des instances judiciaires et l'établissement d'une jurisprudence par celles-ci.

### Type 2 : Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel

Ces systèmes offrent une assistance aux victimes de discrimination dans leur accès au système judiciaire, en promouvant la sensibilisation aux droits parmi les éventuels plaignants et en favorisant une culture des droits fondamentaux au sein de la société. Ces systèmes n'offrent toutefois pas aux plaignants le choix des voies de recours en cas de discrimination ; une victime ne peut obtenir une décision que via les tribunaux.

### Type 3 : Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel et quasi-judiciaire

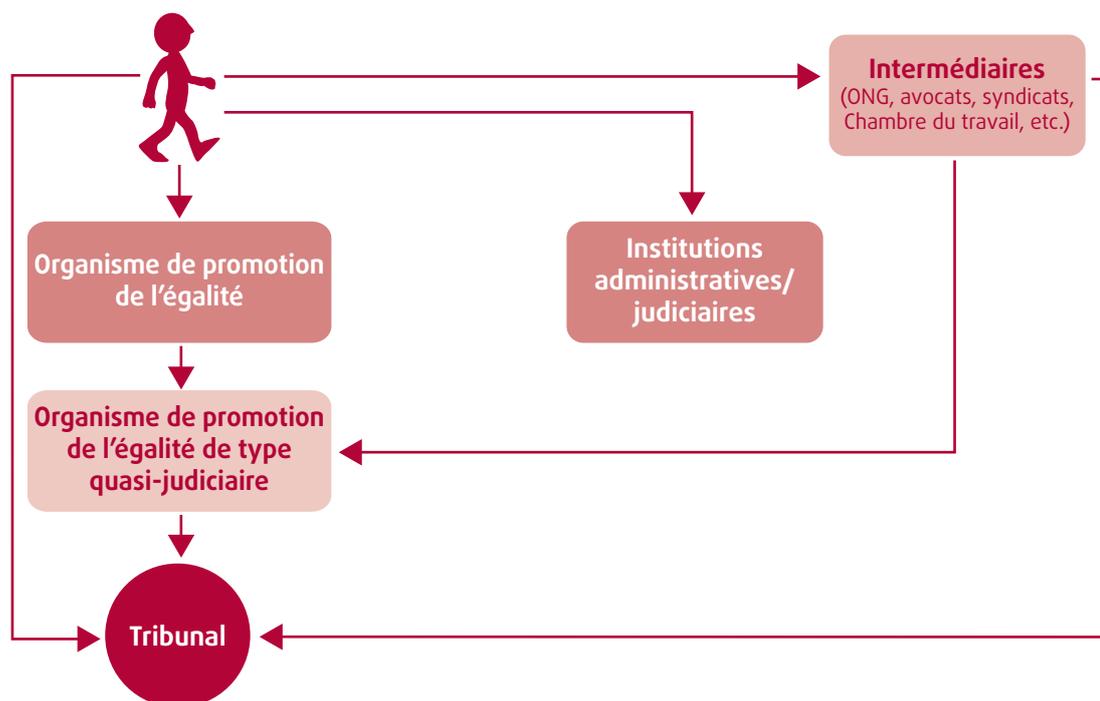
Ces systèmes offrent les deux mêmes possibilités que ceux du premier type, mais sont complétés par un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel.

Afin de faciliter la comparaison, un modèle schématise les différentes voies d'accès à la justice qui sont disponibles. Une flèche indiquant un encadré dans le schéma indique une institution constituant l'étape finale d'une voie.

<sup>13</sup> Commission européenne (2010), p. 64.

<sup>14</sup> Veuillez noter que, dans ce chapitre, la législation nationale sera citée intégralement dans les notes de bas de page et ne sera dès lors pas reprise dans la bibliographie ; pour plus d'informations, voir les études thématiques par pays sur l'accès à la justice, disponibles en ligne à : <http://fra.europa.eu/en/country-report/2012/country-thematic-studies-access-justice>.

Figure 1 : Voies d'accès à la justice – modèle



Source : FRA, 2012

Les figures suivantes (2 à 9) illustrent les différentes voies qu'un plaignant doit suivre dans le système judiciaire et présentent aussi le rôle des intermédiaires, des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel ou des autres entités impliquées. Dans la majeure partie des systèmes, les organismes de promotion de l'égalité ou les autres institutions administratives/judiciaires fournissent aussi différents moyens de règlement alternatif des litiges, mais la présente recherche n'aborde pas ce sujet.

Ni les figures, ni leurs descriptions ne peuvent couvrir toutes les voies possibles, ni dresser un tableau complet de la situation. Cette vue d'ensemble est axée sur le rôle des organismes de promotion de l'égalité et des autres institutions compétentes en matière d'égalité, mais n'aborde pas les structures et procédures aux niveaux provincial, régional ou municipal. Les tableaux présentent donc une vue simplifiée d'une situation qui, en réalité, peut s'avérer relativement complexe.

Outre la description du système judiciaire de chaque État, le rapport présente un bref aperçu de la législation relative à l'égalité de traitement et des principaux organismes compétents en matière d'égalité. Il décrit également les compétences de ces organismes et les procédures à suivre pour intenter un procès pour discrimination.

## 1.1. Type 1 – Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type quasi-judiciaire

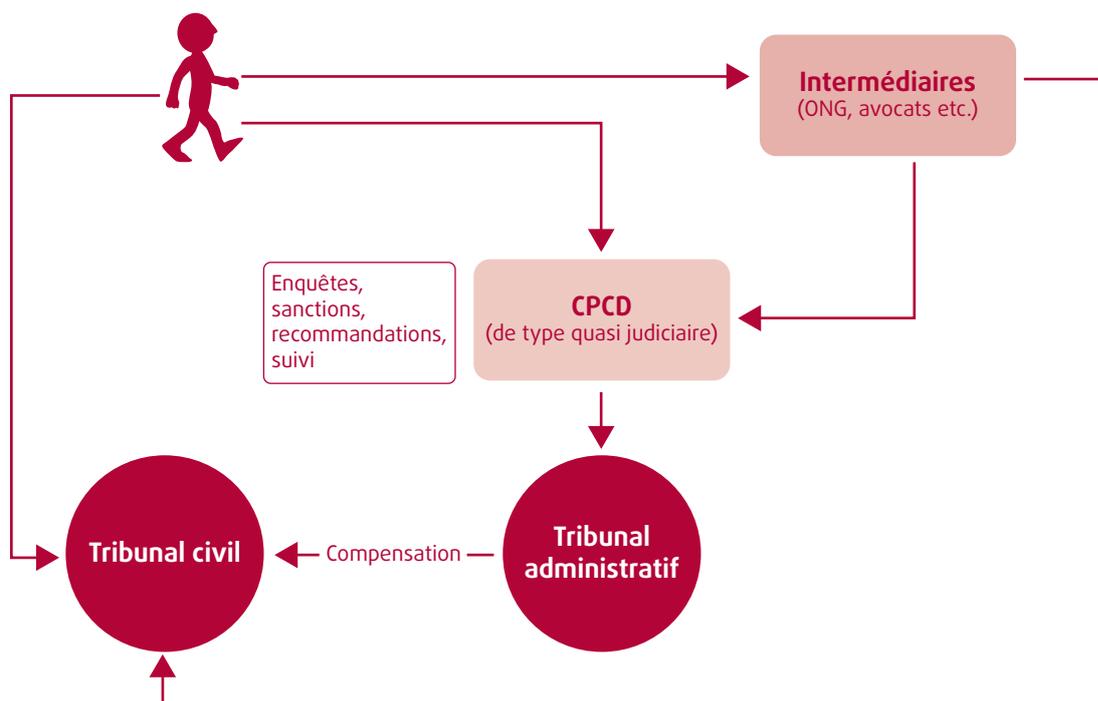
### 1.1.1. Bulgarie

La Bulgarie a transposé la directive sur l'égalité raciale, la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail et la directive relative à l'accès aux biens et aux services au moyen d'un instrument juridique unique, la loi de 2004 relative à la protection contre la discrimination (*Закон за защита от дискриминация*), et de la création, en 2005, de la Commission pour la protection contre la discrimination (CPCD) (*Комисия за защита от дискриминация*), un organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire.<sup>15</sup>

La loi couvre les six motifs de discrimination visés par les directives de l'UE relatives à l'égalité, ainsi que tous les autres motifs couverts par la loi ou les traités internationaux, y compris le sexe, l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap, la nationalité, les caractéristiques génétiques, l'éducation, l'affiliation politique, le statut personnel ou public, le statut familial et le patrimoine. La protection

<sup>15</sup> Bulgarie, Loi sur la protection contre la discrimination (*Закон за защита от дискриминация*), 1<sup>er</sup> janvier 2004, modifiée pour la dernière fois par SG 58 du 31 juillet 2012.

Figure 2 : Voies d'accès à la justice – Bulgarie



Source : FRA, 2012

couvre tous les domaines pour lesquels les directives de l'UE relatives à l'égalité visent à assurer une protection, comme l'emploi, et cette protection s'applique explicitement à tous les domaines.

La Commission pour la protection contre la discrimination est compétente pour entendre et instruire les plaintes des victimes de discrimination ainsi que de tiers, et à engager des procédures de sa propre initiative. La CPCD rend des décisions juridiquement contraignantes et adresse des instructions obligatoires en vue d'une réparation ou à titre préventif. Cet organisme de promotion de l'égalité peut formuler des recommandations à l'intention des autorités publiques, y compris en vue d'une modification de la législation, et peut aider les victimes de discrimination. La CPCD peut aussi mener des recherches indépendantes et publier des rapports.<sup>16</sup>

Lorsqu'une plainte est déposée, la CPCD ouvre une procédure. Les affaires recevables commencent par une phase d'enquête et, après une audience publique, la CPCD statue sur le bien-fondé de l'affaire. La CPCD ne peut toutefois accorder de dédommagement ; seuls les tribunaux peuvent le faire. Lorsqu'il ressort d'une décision qu'une discrimination a été subie, les tribunaux peuvent, tout comme la CPCD elle-même, ordonner la fin de l'action discriminatoire, une réparation ou une action ou inaction future. Les plaignants peuvent saisir les tribunaux (après une décision d'une juridiction administrative, il convient de

saisir une juridiction civile) soit dès le départ, soit après la décision de la CPCD, afin de réclamer un dédommagement.

Les ONG offrent une orientation, une assistance financière et d'autres formes de soutien aux plaignants devant la CPCD et les tribunaux. Certaines ONG peuvent aussi agir au nom de plaignants ou intervenir en tant que tiers dans les procédures.

## 1.2. Type 2 – Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel

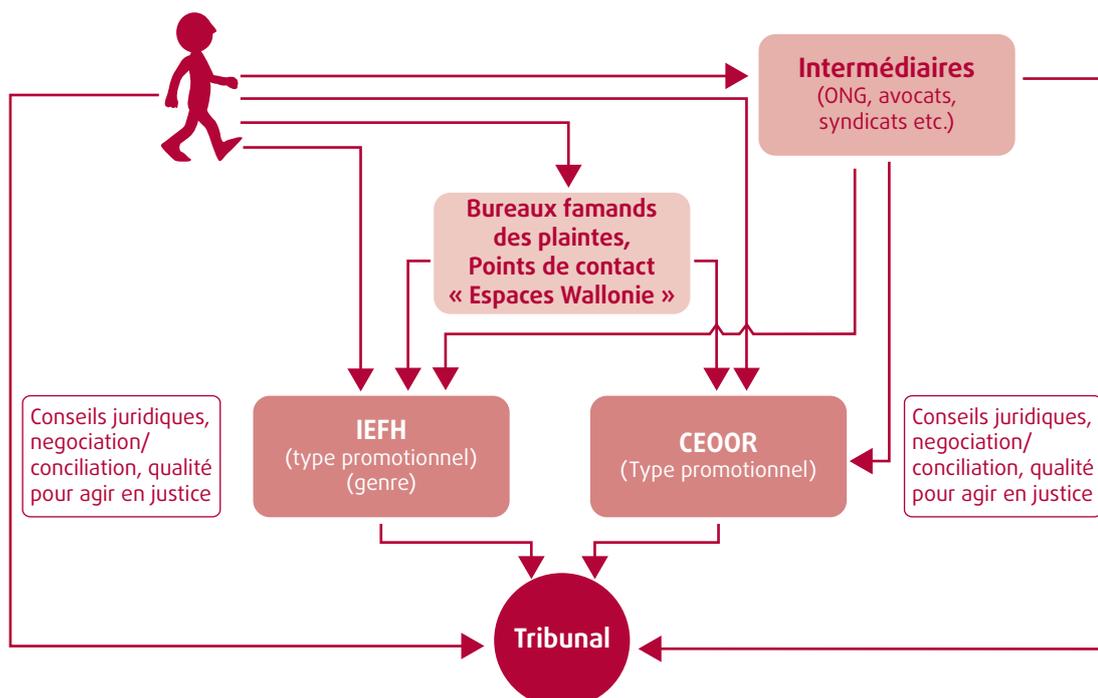
### 1.2.1. Belgique

La Belgique a transposé la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail au niveau fédéral par la loi anti-discrimination de 2007,<sup>17</sup> qui couvre, outre les six motifs de discrimination reconnus par les directives de l'UE : l'état civil, la naissance, la situation patrimoniale, les convictions politiques, les convictions syndicales, la langue, l'état de santé actuel ou futur, une caractéristique physique ou génétique et l'origine sociale.

<sup>16</sup> Commission européenne (2010), p. 76.

<sup>17</sup> Belgique, Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, Moniteur belge du 30 mai 2007 ; modifiée pour la dernière fois par la loi du 6 juin 2010, Moniteur belge du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

Figure 3 : Voies d'accès à la justice - Belgique



Source : FRA, 2012

Elle a transposé la directive sur l'égalité raciale au moyen de la loi contre le racisme<sup>18</sup>, et la directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services et la directive relative à l'égalité entre les hommes et les femmes au moyen de la loi sur l'égalité des femmes et des hommes.<sup>19</sup>

Un large éventail d'actes législatifs très similaires est en vigueur au niveau des Communautés et des Régions, qui ont leurs propres compétences législatives en raison de la structure fédérale de la Belgique. La législation prévoit une protection dans les domaines du travail, de l'accès aux biens et aux services et des activités économiques, sociales, culturelles ou politiques.

### Fusionner les organismes de promotion de l'égalité

En juillet 2012, le gouvernement belge a décidé de créer une institution « interfédérale », qui gèrera les activités des trois entités régionales et englobera le CEOOR et l'IEFH, ainsi qu'un centre sur les migrations.

Pour plus d'informations, voir : [www.diversite.be/?action=artikel\\_detail&artikel=772](http://www.diversite.be/?action=artikel_detail&artikel=772)

Au niveau fédéral, il existe deux grandes institutions, toutes deux étant des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel : le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR), qui est compétent pour tous les motifs de discrimination visés par la loi anti-discrimination, hormis le sexe et la langue, et l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH), qui est compétent pour la discrimination fondée sur le sexe. La Communauté flamande propose aussi, au niveau municipal, des bureaux de plainte locaux qui fournissent des premiers conseils juridiques. La Région wallonne projette d'instaurer un système similaire.

Le CEOOR et l'IEFH agissent tous deux en tant que premier interlocuteur pour les plaignants en cas de discrimination. Si l'institution s'estime compétente dans une affaire, elle met en œuvre une procédure d'examen et, en concertation avec le plaignant, décide de la manière de traiter l'affaire. Afin d'établir les faits d'une affaire, le CEOOR peut s'appuyer sur les pouvoirs d'investigation d'autres autorités, comme les inspections du travail fédérales et régionales. Il peut opter pour une négociation ou une conciliation, ou déferer l'affaire à une juridiction compétente.

<sup>18</sup> Belgique, Loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme et la xénophobie, modifiée par la loi du 10 mai 2007, Moniteur belge du 30 mai 2007 et modifiée pour la dernière fois par la loi du 6 juin 2010, Moniteur belge du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

<sup>19</sup> Belgique, Loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, Moniteur belge du 30 mai 2007, modifiée pour la dernière fois par la loi du 6 juin 2010, Moniteur belge du 1<sup>er</sup> juillet 2010.

### 1.2.2. République tchèque

La République tchèque a mis à profit la loi anti-discrimination de 2009<sup>20</sup> pour transposer la directive sur l'égalité raciale, la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail, la directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services et la directive relative à l'égalité entre les hommes et les femmes. Cette loi prévoit une protection contre la discrimination fondée sur le sexe, la race, l'ethnicité et la nationalité, la religion, les convictions et l'opinion, l'âge, l'orientation sexuelle et le handicap.

Le champ d'application de la protection couvre l'accès à l'emploi, les conditions d'emploi et de travail, les licenciements et les salaires dans les secteurs tant public que privé. Il couvre les relations de travail, l'adhésion et la participation à une organisation de représentation des travailleurs ou des employeurs, le travail indépendant, la formation professionnelle et l'éducation à tous les niveaux, l'accès aux soins de santé, le logement, la sécurité sociale, les avantages sociaux et l'accès aux biens et aux services.

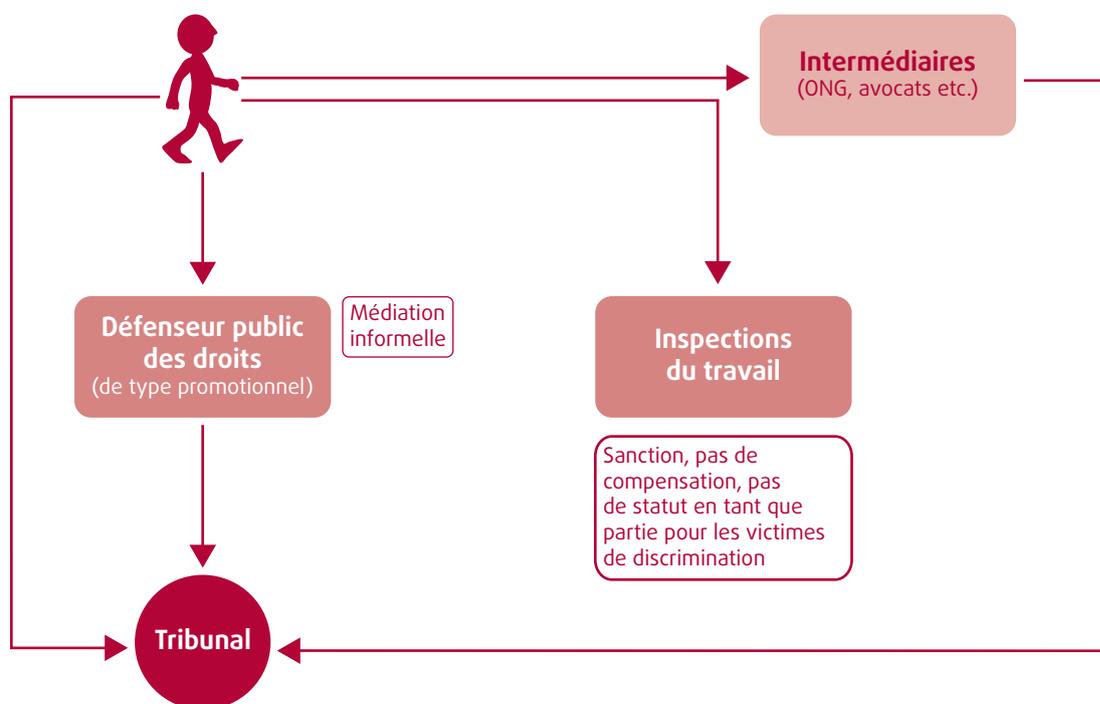
L'organisme tchèque de promotion de l'égalité est le Défenseur public des droits (*Veřejný ochránce práv*), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel. Ses missions comprennent l'assistance aux

victimes de discrimination, la réalisation de recherches et la publication de rapports et de recommandations.

Le Défenseur public des droits offre une protection contre la discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, la religion et les convictions, l'âge, l'orientation sexuelle, le handicap et la nationalité. La loi de 2004 relative à l'emploi<sup>21</sup> et la loi de 2005 sur l'inspection du travail<sup>22</sup> contiennent des dispositions spécifiques en matière de protection contre la discrimination. La loi relative à l'emploi définit le rôle des agences pour l'emploi, qui sont compétentes pour instruire les affaires de discrimination avant qu'un contrat de travail ne soit conclu.

Le Défenseur public des droits peut, au besoin, se charger d'une médiation et instruire directement les affaires dans lesquelles l'implication des organes publics est présumée. Les inspections du travail instruisent les plaintes pour discrimination dans le domaine du travail. Elles engagent également des procédures administratives et imposent des sanctions, bien qu'aucun dédommagement ne soit prévu pour les victimes. Les victimes de discrimination peuvent introduire une plainte auprès des inspections du travail, de façon à les aider à déclencher la mise en œuvre de procédures, mais elles n'ont d'autres droits que de savoir si la discrimination a été ou non établie.

Figure 4 : Voies d'accès à la justice – République tchèque



Source : FRA, 2012

20 République tchèque, Loi n° 198/2009 Coll. (Recueil officiel des lois), Loi anti-discrimination (*Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon)*).

21 République tchèque, Loi n° 435/2004 Coll., Loi relative à l'emploi (*Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti*).

22 République tchèque, Loi n° 251/2005 Coll., Loi sur l'inspection du travail (*Zákon č. 251/2005 Sb., o inspekci práce*).

Afin d'obtenir un recours et un dédommagement, les victimes de discrimination doivent saisir les tribunaux devant lesquels elles peuvent être assistées par des ONG et des syndicats.<sup>23</sup>

### 1.2.3. France

La France a transposé les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement par étapes, en recourant à différents moyens. Elle a transposé la directive sur l'égalité raciale et la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail à travers une législation anti-discrimination en 2001, 2004 et 2008, ainsi qu'au moyen d'une législation modernisant le droit social en 2002 et 2005.<sup>24</sup> Elle a transposé la directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services et la directive relative à l'égalité entre les hommes et les femmes au moyen de la loi anti-discrimination de 2008, qui complète la transposition de toutes les directives anti-discrimination de l'UE, y compris les éléments manquants des transpositions précédentes.<sup>25</sup>

Outre les six motifs de discrimination couverts par les directives de l'UE relatives à l'égalité, la France prévoit une protection contre la discrimination fondée sur l'origine, la situation de famille, les mœurs, les

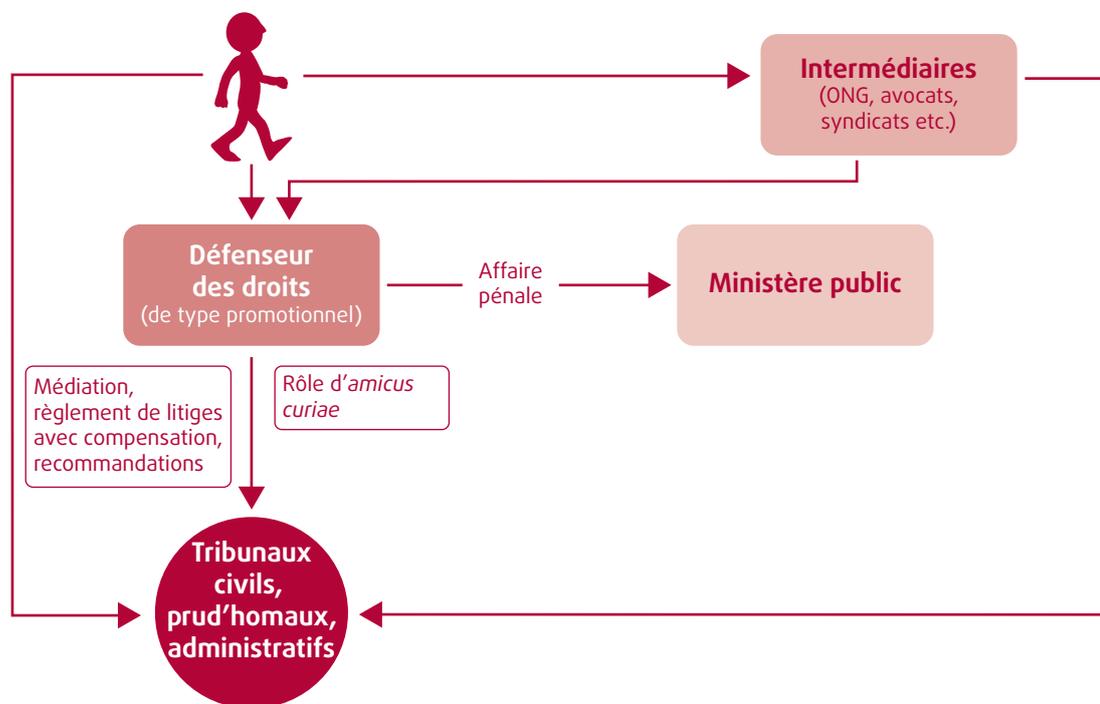
caractéristiques génétiques, l'apparence physique, l'état de santé, l'état de grossesse, le patronyme, les opinions politiques et les activités syndicales.

La protection s'applique aux domaines tels que l'accès aux biens et aux services, y compris le logement, les soins de santé et le secteur de l'emploi.<sup>26</sup> Un champ d'application étendu couvrant la protection sociale, les avantages sociaux, l'éducation, l'accès aux soins de santé et l'accès aux biens et aux services ne s'applique qu'à la discrimination fondée sur l'origine ethnique ou raciale.

La France a créé une institution compétente pour tous ces domaines et motifs de discrimination en tant qu'autorité statutaire indépendante en 2004.<sup>27</sup> Elle a mandaté le Défenseur des droits, un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, pour combattre toutes les formes de discrimination et promouvoir l'égalité. Le 1<sup>er</sup> mai 2011, il a absorbé l'ancienne Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE).

Le Défenseur des droits peut proposer une amende payable à titre d'indemnité à la victime en cas de discrimination punissable en vertu du Code pénal. L'auteur de

Figure 5 : Voies d'accès à la justice – France



Source : FRA, 2012

23 République tchèque, Loi n° 99/1963 Coll., Code de procédure civile (Zákon č. 99/1963 Sb., Občanský soudní řád), Section 26, paras. 1 et 3.  
 24 France, Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 ; Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 ; Loi n° 2005-102 du 11 février 2005.  
 25 France, Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations ; voir aussi : Commission européenne (2009c), p. 34.

26 France, Code pénal, art. 225.  
 27 Voir ci-dessus, Loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (consolidée).

la discrimination et la victime doivent tous deux convenir de l'amende, qui doit également être approuvée par le bureau du procureur.<sup>28</sup> Les bureaux du procureur disposent tous de départements de lutte contre la discrimination constitués d'un procureur adjoint chargé de l'application de la politique pénale de l'État en cas de discrimination et d'un délégué du Procureur de la République chargé du traitement des plaintes pour discrimination.

Depuis les modifications institutionnelles de 2011, les victimes de discrimination peuvent désormais choisir d'introduire leur plainte soit auprès du Défenseur des droits, avec la possibilité de demander une médiation ou son assistance dans le cadre d'une procédure ultérieure, soit directement auprès d'une juridiction. Le Défenseur des droits offre des conseils sur les options juridiques et aide à établir des éléments de preuve (y compris au moyen de tests de situation, aussi appelés, dans certains contextes, « enquêtes-mystère ») – des situations comparables avec et sans un certain élément de discrimination, comme un nom de famille étranger dans le cadre d'une candidature à un emploi. Le Défenseur des droits jouit de pouvoirs d'enquête, comme ceux d'auditionner des témoins, de questionner d'autres personnes concernées, de mener des vérifications sur place et de réquisitionner des documents. Si ses demandes d'informations ne sont pas suivies d'effet, le Défenseur des droits peut émettre une mise en demeure assortie d'un délai. Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, il peut saisir le juge des référés aux fins d'ordonner toute mesure d'enquête utile. Le Défenseur des droits aide la victime à choisir la procédure la plus adaptée à son cas, laquelle peut inclure la médiation par l'institution elle-même afin de parvenir à un règlement amiable. Au pénal, le Défenseur des droits peut déférer l'affaire au Procureur de la République en vue d'une décision s'il a constaté un cas de discrimination au sens du Code pénal.

S'agissant des affaires introduites par des parties devant une juridiction civile ou administrative, le Défenseur des droits peut présenter une analyse juridique à la juridiction compétente. À la demande du juge ou d'une des parties, il peut aussi présenter des observations. Il peut demander à la juridiction d'être entendu en tant qu'institution experte, ce qui n'en fait pas une partie à la procédure, mais peut être interprété comme un rôle d'« ami de la cour » (*amicus curiae*).

En ce qui concerne les réclamations qui ne font pas l'objet de procédures juridiques, le Défenseur des droits peut recommander aux auteurs de discrimination de modifier leurs pratiques ou d'indemniser les plaignants. Si cette recommandation est ignorée, le Défenseur des droits peut publier un rapport spécial accompagnant sa décision, indiquant l'absence de suivi.

<sup>28</sup> France, Loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 41.

## 1.2.4. Italie

L'Italie a adopté deux grandes lois anti-discrimination, qui datent toutes deux de 2003. L'une transpose la directive sur l'égalité raciale,<sup>29</sup> l'autre la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail.<sup>30</sup> Ces lois prévoient une protection contre les discriminations fondées sur les six motifs reconnus par les directives de l'UE relatives à l'égalité.<sup>31</sup> Leur champ d'application est limité à ce qui est exigé par les directives relatives à l'égalité de traitement.

L'Italie a mis en œuvre la directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services au moyen d'une législation de 2007,<sup>32</sup> en ajoutant dix articles au code sur l'égalité des chances (*Codice delle Pari Opportunità*).<sup>33</sup> Elle a transposé la directive relative à l'égalité entre les femmes et les hommes en 2010.<sup>34</sup>

Une assistance institutionnelle est fournie aux victimes de discriminations fondées sur le sexe et sur l'origine ethnique ou la race. Le Ministre de l'Emploi (*Ministro del Lavoro e della Previdenza Sociale*), en consultation avec le Ministre de l'Égalité des chances (*Ministro delle Pari Opportunità*), désigne des conseillers de l'égalité (*Consigliere/i di parità*) aux niveaux provincial, régional et national, compétents pour les questions relatives à l'égalité des hommes et des femmes sur le marché du travail.<sup>35</sup>

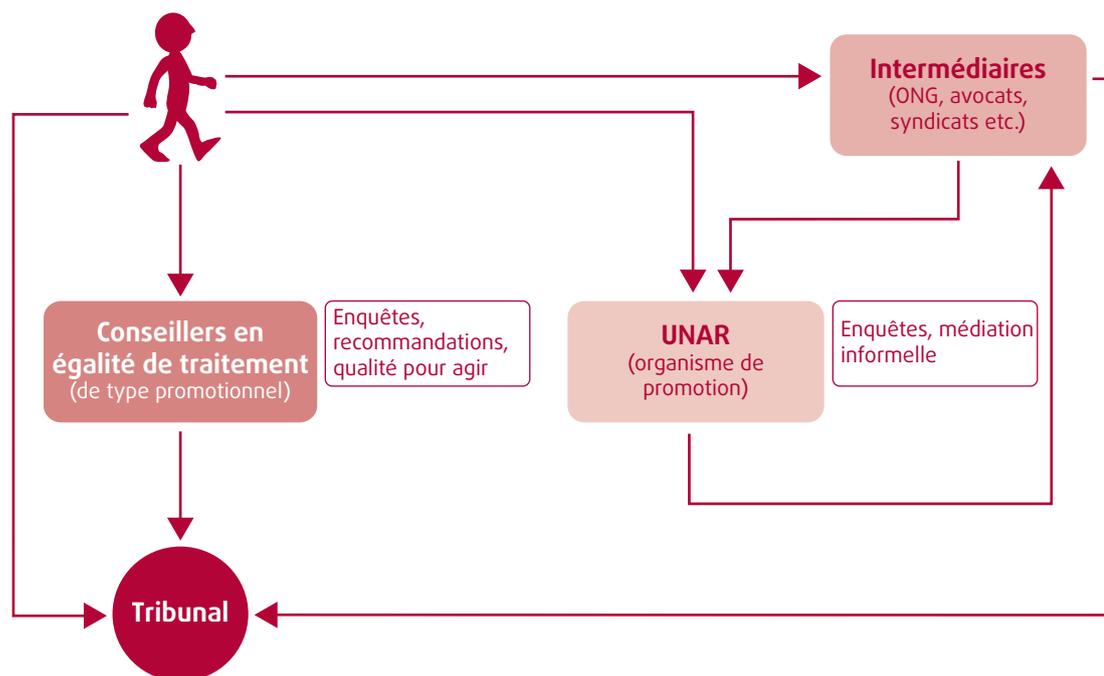
### Les réductions dues à l'austérité ralentissent les activités menées en faveur de l'égalité

En raison des restrictions budgétaires, le gouvernement italien a mis un terme, en juillet 2012, à tous les détachements d'agents dans d'autres départements à l'UNAR – ce qui a fortement réduit sa capacité d'action. En conséquence, le personnel est passé de treize à quatre.

Pour plus d'informations, voir : [www.arcigay.it/36987/appello-a-governo-e-partiti-non-cancellate-unar/](http://www.arcigay.it/36987/appello-a-governo-e-partiti-non-cancellate-unar/)

- <sup>29</sup> Italie, Décret législatif (*Decreto Legislativo*) n° 215/2003 (9 juillet 2003). Parmi les autres actes législatifs pertinents figurent le décret législatif n° 286/1998 (25 juillet 1998), qui traite de l'immigration et donne une définition de la discrimination, et le décret législatif n° 198/2006 (11 avril 2006), le code sur l'égalité des chances.
- <sup>30</sup> Italie, Décret législatif n° 216/2003 (9 juillet 2003).
- <sup>31</sup> Parmi les autres actes législatifs pertinents figurent le décret législatif n° 286-1998 (25 juillet 1998) sur l'immigration, qui donne une définition de la discrimination et régit les caractéristiques particulières de la procédure judiciaire spécifique et le code sur l'égalité des chances, qui traite de l'égalité entre les femmes et les hommes dans le domaine de l'emploi.
- <sup>32</sup> Italie, Décret législatif n° 196/2007 (6 novembre 2007).
- <sup>33</sup> Italie, Décret législatif n° 198/2006 (11 avril 2006) ; Commission européenne (2009b), p. 92.
- <sup>34</sup> Italie, Décret législatif n° 5/2010 (25 janvier 2010).
- <sup>35</sup> Italie, Loi n° 125/1991 (10 avril 1991), modifiée par le décret législatif n° 196/2000 (23 mai 2000) et par le décret législatif n° 5/2010 (25 janvier 2010).

Figure 6 : Voies d'accès à la justice - Italie



Source : FRA, 2012

L'Office italien de lutte contre la discrimination raciale (*Ufficio Nazionale Antidiscriminazione Razziale*, UNAR), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, a été créé en 2003.<sup>36</sup> Son mandat couvre la prévention et l'élimination de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, la promotion des actions positives et la réalisation d'études et de recherches. Sur la base d'une directive politique du Ministère de l'Égalité des chances (*Ministro delle Pari Opportunità*), l'office a commencé en 2010 à inclure dans ses activités de sensibilisation une information sur la discrimination fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle, la transsexualité, la religion ou les convictions. Au niveau des provinces et des régions, l'UNAR a créé des bureaux de lutte contre la discrimination et des points de contact à certains endroits, en coopération avec les autorités locales et des ONG. Ces derniers offrent des premiers conseils juridiques, une assistance et une médiation.

Pour la discrimination fondée sur le sexe, il existe des conseillers de l'égalité aux niveaux national et régional, lesquels sont mandatés pour recevoir des plaintes, fournir une assistance et offrir des services de médiation.

Ils sont également habilités à demander à un employeur soupçonné d'être l'auteur de discrimination ayant une incidence collective, d'élaborer et de mettre en œuvre

des mesures destinées à éliminer les pratiques discriminatoires.<sup>37</sup> Si un conseiller estime que l'employeur n'a pas mis en œuvre ces mesures de façon appropriée, elles peuvent être rendues exécutoires et l'affaire portée devant la justice (action complémentaire à l'introduction d'une procédure directement devant une juridiction).

Les conseillers de l'égalité coopèrent avec les inspections du travail (*Ispettorati del lavoro*), qui jouissent de pouvoirs d'enquête afin d'établir les faits en cas de discrimination.<sup>38</sup> Les conseillers de l'égalité ont également la qualité pour agir en justice en cas d'incidence collective lorsqu'aucune victime individuelle ne peut être identifiée.<sup>39</sup>

Les cas de discrimination fondée sur la race ou sur l'origine ethnique peuvent être déférés devant l'UNAR, qui engage des procédures d'enquête et propose des procédures de médiation informelles. L'UNAR n'a pas la qualité pour agir en justice, mais il peut orienter les victimes de discrimination vers des ONG ou d'autres entités juridiques figurant dans un registre national des organisations habilitées à fournir une représentation en justice et à engager des procédures dans l'intérêt général d'un collectif.

Les conseillers de l'égalité italiens ont la qualité pour agir en justice en cas d'incidence collective lorsqu'aucune victime individuelle ne peut être identifiée.

<sup>36</sup> Italie, Décret législatif n° 215 (9 juillet 2003).

<sup>37</sup> Italie, Code sur l'égalité des chances (*Codice delle Pari Opportunità*), Décret législatif n° 198/2006 (11 avril 2006), art. 37.

<sup>38</sup> Sur la base de la création d'un Comité de liaison technique au sein du bureau du Directeur-général des activités d'inspection du Ministère du Travail (*Ufficio del Direttore Generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro*).

<sup>39</sup> Italie, Code sur l'égalité des chances, Décret législatif n° 198/2006 (11 avril 2006), art. 37.

Les juridictions ordinaires peuvent rendre des décisions sur le caractère discriminatoire d'une action, d'un règlement ou de toute autre disposition. Les procédures en justice se conforment aux règles générales des procédures civiles.

Des procédures spécifiques sont en place pour les cas de discrimination fondée sur le sexe, la race, l'origine ethnique, la citoyenneté, la religion, le handicap et, uniquement en rapport avec l'emploi, pour les cas de discrimination fondée sur l'âge, l'orientation sexuelle ou l'identité transgenre.<sup>40</sup> Les plaignants peuvent saisir les juridictions civiles de première instance sans représentation légale. Après une brève procédure informelle, les juges peuvent : ordonner la fin du comportement discriminatoire, l'élimination des effets de la discrimination, le paiement d'un dédommagement, y compris pour les dommages immatériels, et la publication du jugement dans la presse nationale.

### 1.2.5. Royaume-Uni

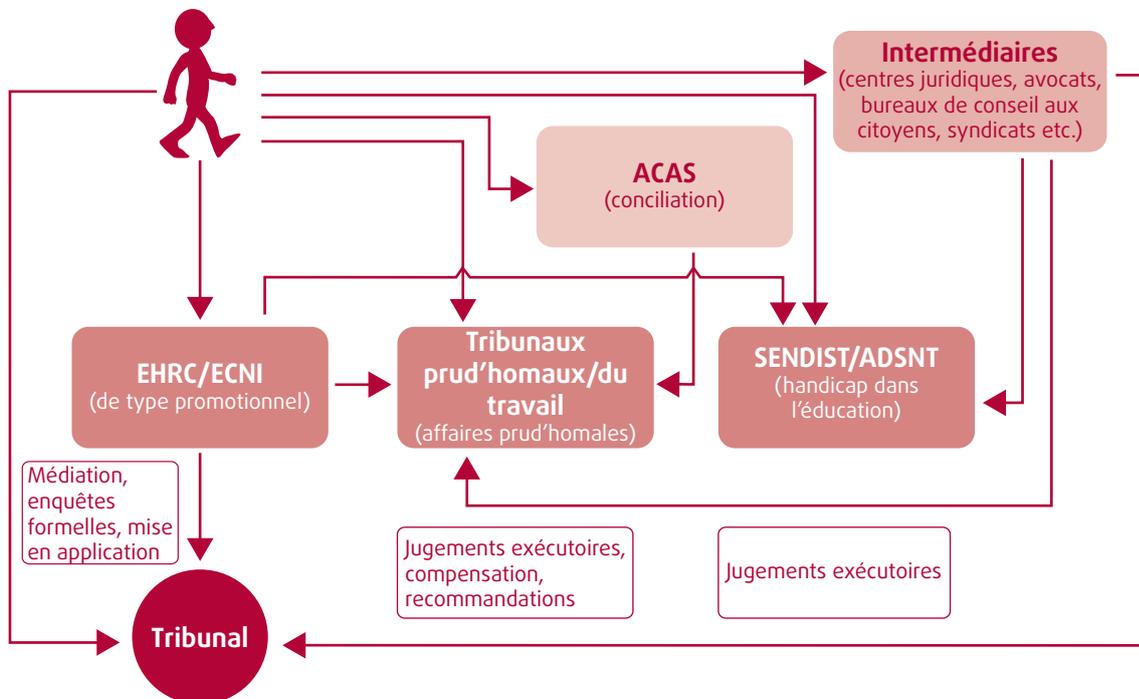
Au Royaume-Uni, la situation de la justice en cas de discrimination en Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles est différente de celle qui prévaut en Irlande du Nord.

En Angleterre, en Écosse et au Pays de Galles, la loi sur l'égalité de 2010<sup>41</sup> a unifié, simplifié et étendu tous les

actes législatifs anti-discrimination antérieurs<sup>42</sup> et les transpositions des directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement. La loi interdit la discrimination fondée sur l'âge, le handicap, le sexe, la conversion sexuelle, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle, l'état de grossesse et la maternité, la race et le mariage/partena-riat civil, ainsi que la discrimination multiple. Elle interdit la discrimination fondée sur ces motifs dans le domaine de l'emploi et du travail, de l'éducation, des transports, du logement, des associations et de l'accès aux biens et aux services, ce dernier domaine devant encore entrer en vigueur pour ce qui est de la discrimination fondée sur l'âge. La loi impose aussi aux autorités publiques, dans l'exécution de leurs fonctions et dans la réalisation de leurs tâches, de tenir dûment compte de la promotion de l'égalité, de l'élimination de la discrimination et de l'action en faveur de bonnes relations.

La loi sur l'égalité de 2010 impose aussi aux autorités publiques, dans l'exécution de leurs fonctions et dans la réalisation de leurs tâches, de tenir dûment compte de la promotion de l'égalité, de l'élimination de la discrimination et de l'action en faveur de bonnes relations.

Figure 7 : Voies d'accès à la justice – Royaume-Uni



Source : FRA, 2012

40 Pirazzi, M. (éd.) (2008).

41 Royaume-Uni, Loi sur l'égalité de 2010, disponible à : [www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/15/contents).

42 Royaume-Uni, Loi sur l'égalité de salaire (*Equal Pay Act*) (1970) ; Loi sur la discrimination fondée sur le sexe (*Sex Discrimination Act*) (1975) ; Loi sur les relations raciales (*Race Relations Act*) (1976) ; Loi sur la discrimination fondée sur le handicap (*Disability Discrimination Act*) (1995).

La Commission pour l'égalité et les droits de l'homme (*Equality and Human Rights Commission*, EHRC), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, a été créée en 2007 et est compétente en matière de protection contre la discrimination fondée sur les six motifs visés par les directives de l'UE relatives à l'égalité : la race, le handicap, le sexe, l'âge, l'orientation sexuelle, la religion et les convictions. D'autres motifs de discrimination couverts sont l'état de grossesse et la maternité, le mariage et le partenariat civil, l'orientation sexuelle et le changement de sexe. L'EHRC offre une assistance à toutes les victimes de discrimination fondée sur ces motifs.

Elle a endossé les fonctions et compétences de trois commissions pour l'égalité, couvrant la race, le handicap et l'égalité des chances entre les hommes et les femmes.

Le gouvernement du Royaume-Uni mène des consultations sur une réforme de l'EHRC. Les propositions prévoient notamment une ligne téléphonique publique et des allocations d'aide juridique gérées directement par le gouvernement, plutôt que par l'EHRC.<sup>43</sup>

L'Irlande du Nord a transposé les directives de l'UE relatives à l'égalité de traitement au moyen de plusieurs actes juridiques.<sup>44</sup> La Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord (*Equality Commission for Northern Ireland*, ECNI), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, est compétente en matière de discrimination fondée sur l'âge, le handicap, le sexe, les opinions politiques, la religion, la race et l'orientation sexuelle. Créée en 1999, elle a des pouvoirs et fonctions similaires à ceux de l'EHRC.

Les actions en justice dans le domaine de l'emploi doivent être intentées auprès des tribunaux du travail en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse, et auprès des tribunaux industriels en Irlande du Nord. Pour ce qui est des affaires portant sur la religion ou les opinions politiques, l'Irlande du Nord a créé des « tribunaux pour l'égalité en matière d'emploi » spécifiques. Ces tribunaux sont habilités à rendre des avis juridiquement contraignants. Les procédures sont moins formalistes et permettent de ne pas être représenté par un avocat. Les

plaignants peuvent recevoir des motivations écrites de la décision du tribunal, lesquelles doivent inclure notamment les constatations des faits pertinentes et une citation concise de la loi applicable et de la façon dont elle a été appliquée. Pour faire exécuter les décisions du tribunal, le système judiciaire ordinaire doit être saisi.

Un service de conseil, de conciliation et d'arbitrage propose une conciliation pour tout litige en matière d'emploi dont les tribunaux du travail sont saisis en Angleterre, au Pays de Galles et en Écosse. Le service peut aussi offrir une conciliation lorsqu'aucune action n'a été introduite. Dans la pratique, le service informe chaque plaignant qu'il a désigné un conciliateur qui s'efforcera de conclure un accord afin de ne pas avoir à recourir à une audience officielle.

Les actions en justice pour discrimination fondée sur le handicap peuvent être introduites auprès du tribunal pour le handicap et les besoins spéciaux en matière d'éducation en Angleterre, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, et auprès des tribunaux sur les besoins supplémentaires d'assistance en Écosse. Ces tribunaux ont des procédures relativement informelles et peuvent rendre des décisions contraignantes. L'ouverture d'une procédure est gratuite dans tous ces tribunaux.

Les affaires de discrimination dans les autres domaines doivent être introduites via le système judiciaire ordinaire. Les actions portant sur des montants inférieurs à 5 000 GBP (environ 6 200 EUR au cours de novembre 2012) peuvent être renvoyées à l'instance d'arbitrage compétente pour les montants modiques. Dans le cadre de cette procédure simplifiée, la partie perdante ne doit pas payer les dépens de la partie gagnante et la non-représentation par un avocat est autorisée.

## 1.3. Type 3 – Organismes de promotion de l'égalité et tribunaux de type promotionnel et quasi-judiciaire

### 1.3.1. Autriche

En Autriche, la loi relative à l'égalité de traitement de (*Gleichbehandlungsgesetz*)<sup>45</sup> assure la transposition des directives de l'UE relatives à l'égalité. Une loi distincte<sup>46</sup> régit les deux organismes de promotion de l'égalité : le Médiateur pour l'égalité de traitement

<sup>43</sup> Lorsqu'il est fait référence au mandat et aux activités de l'EHRC dans les différents chapitres du présent rapport, il est question de la situation réelle au moment de la rédaction. Des changements sont toutefois possibles. Pour plus d'informations sur le processus de consultation et la réponse de l'EHRC, voir : [www.equalityhumanrights.com/about-us/vision-and-mission/government-consultation-on-our-future/](http://www.equalityhumanrights.com/about-us/vision-and-mission/government-consultation-on-our-future/).

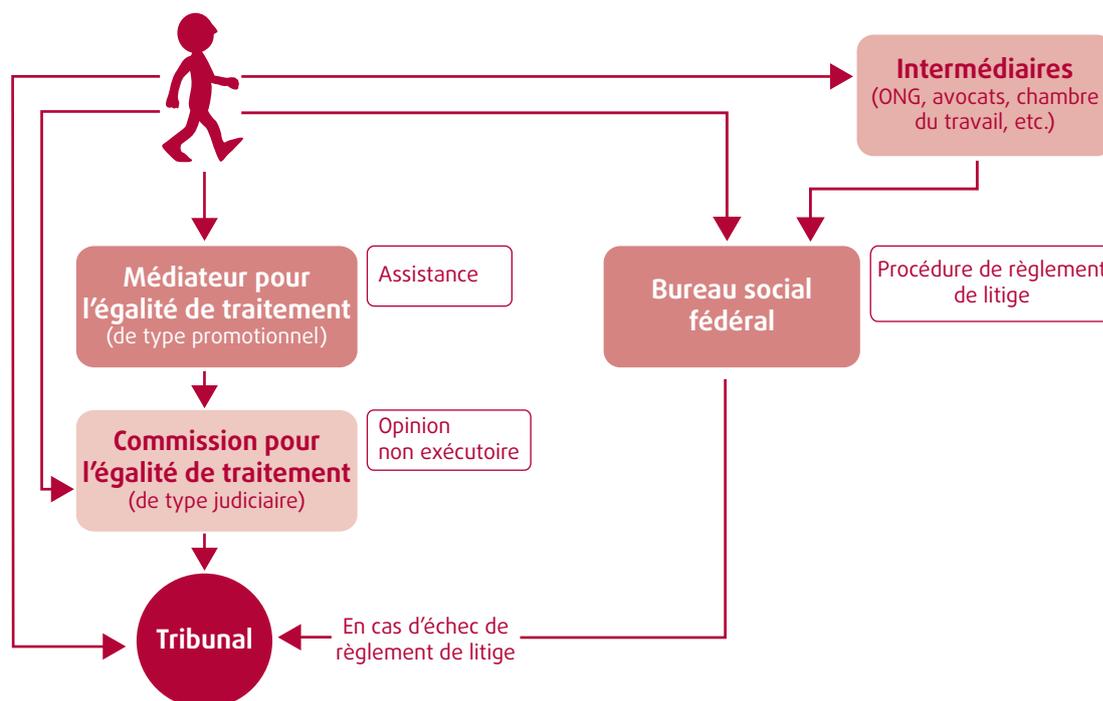
<sup>44</sup> Les principales lois relatives à la discrimination d'Irlande du Nord sont : la Loi sur l'égalité de salaire de 1970 ; l'Ordonnance sur la discrimination fondée sur le sexe de 1976 ; la Loi sur la discrimination fondée sur le handicap de 1995 ; l'Ordonnance sur les relations raciales de 1997 ; l'Ordonnance sur l'égalité en matière d'emploi et sur l'égalité de traitement de 1998 ; la Loi sur l'Irlande du Nord de 1998 ; l'Ordonnance sur l'égalité (handicap, etc.) de 2000 ; les règlements sur l'égalité en matière d'emploi (orientation sexuelle) de 2003 ; l'Ordonnance sur le handicap et les besoins spéciaux en matière d'éducation de 2005 ; l'Ordonnance sur la discrimination fondée sur le handicap de 2006 ; les règlements sur l'égalité en matière d'emploi (âge) de 2006 ; les règlements sur l'égalité (orientation sexuelle) de 2006.

<sup>45</sup> Autriche, Loi relative à l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungsgesetz*), BGBl. I 66/2004, modifiée pour la dernière fois par BGBl. I 7/2011.

<sup>46</sup> Autriche, Loi fédérale sur la Commission pour l'égalité de traitement et sur le Médiateur pour l'égalité de traitement (*Bundesgesetz über die Gleichbehandlungskommission und die Gleichbehandlungsanwaltschaft*, GBK/GAW-Gesetz), BGBl. 108/1979, modifiée pour la dernière fois par BGBl. I 7/2011.



Figure 8 : Voies d'accès à la justice – Autriche



Source : FRA, 2012

(*Gleichbehandlungsanwaltschaft*), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, et la Commission pour l'égalité de traitement (*Gleichbehandlungskommission*), un organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire. Ces organismes sont mandatés pour traiter les questions relatives à l'égalité de traitement : sur le marché du travail, pour les hommes et les femmes ; sur le marché du travail, en rapport avec la discrimination fondée sur l'origine ethnique, la religion ou les convictions, l'orientation sexuelle et l'âge ; dans les domaines au-delà du marché du travail, concernant la discrimination fondée sur le sexe ou sur l'origine ethnique.

L'Autriche prévoit une protection contre la discrimination fondée sur les six motifs reconnus par le droit de l'UE, ainsi que contre la discrimination multiple dans le domaine de l'emploi. Pour ce qui est de la discrimination fondée sur l'origine ethnique, le sexe et le handicap, l'Autriche accorde une protection élargie contre la discrimination dans l'accès aux biens et aux services. L'Autriche limite la protection dans les domaines de l'éducation, des soins de santé, et de la protection sociale à la discrimination fondée sur l'origine ethnique.

Dans la plupart des cas, deux possibilités s'offrent aux plaignants. Ils peuvent porter l'affaire devant la Commission pour l'égalité de traitement, qui peut rendre une décision non contraignante juridiquement (*Prüfungsergebnis*) indiquant si le traitement en question était ou non discriminatoire. Ils peuvent également saisir le tribunal civil, du travail ou de la protection sociale compétent et réclamer des dommages et intérêts. Les victimes de harcèlement

sexuel peuvent traduire l'auteur prétendu devant une juridiction pénale.<sup>47</sup> Les plaignants peuvent obtenir l'assistance du Médiateur pour l'égalité de traitement, d'ONG ou, en matière d'emploi, de la chambre du travail.

En cas de discrimination fondée sur le handicap, le plaignant peut entrer en contact avec le bureau social fédéral (*Bundessozialamt*) avant d'introduire une action en justice. Le bureau social fédéral est tenu d'ouvrir une procédure de règlement, qui doit être entreprise avant qu'une procédure en justice ne soit introduite.<sup>48</sup>

### 1.3.2. Finlande

La Finlande a transposé la directive sur l'égalité de traitement entre les personnes sans discrimination de race et la directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail en adoptant la loi anti-discrimination (*Yhdenvertaisuuslaki*) en 2004.<sup>49</sup> Cette législation interdit la discrimination fondée sur les six motifs prévus par les directives de l'UE relatives à l'égalité ainsi que sur la nationalité, la langue, l'état de santé ou d'autres caractéristiques personnelles. La loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (*Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta*)<sup>50</sup> couvre l'interdiction de discrimination fondée sur le sexe.

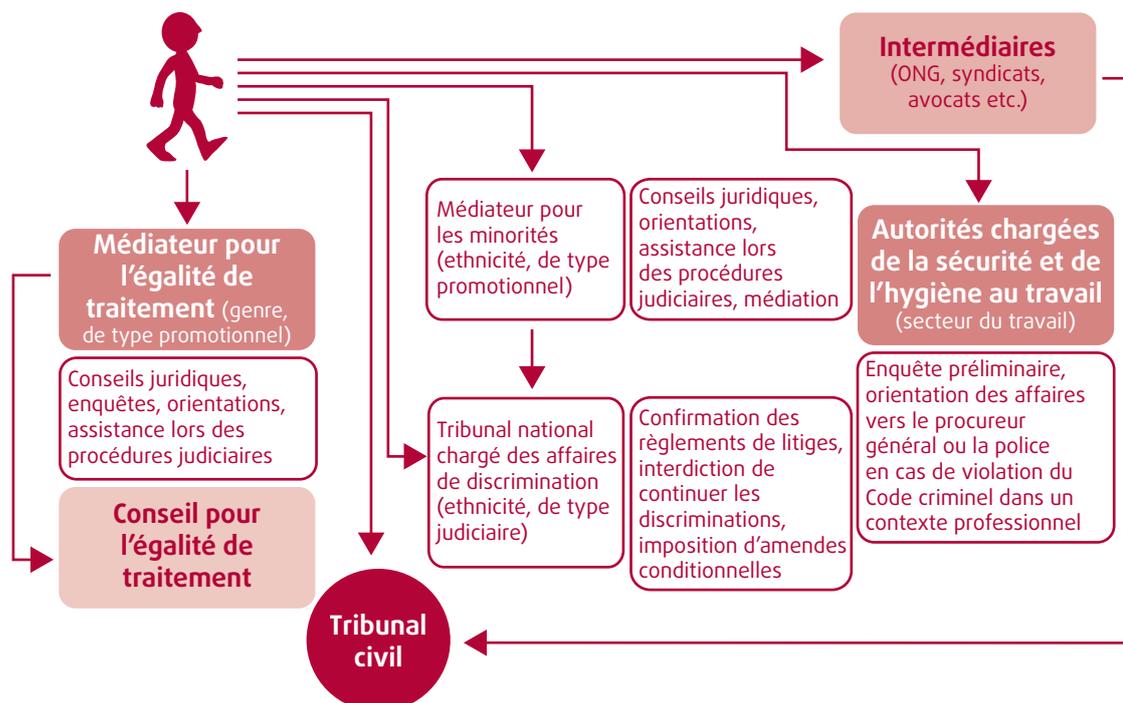
47 Autriche, Code pénal (*Strafgesetzbuch*), art. 218.

48 Autriche, Loi fédérale sur l'égalité pour les personnes handicapées (*Bundes-Behindertengleichstellungsgesetz*), BGBl. I 82/2005, modifiée pour la dernière fois par BGBl. I 7/2011.

49 Finlande, Loi anti-discrimination (*Yhdenvertaisuuslaki*) 2004/21 (1<sup>er</sup> février 2004).

50 Finlande, Loi sur l'égalité entre les femmes et les hommes (*Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta*) 1986/609 (8 août 1986), qui a subi des révisions majeures en 2005.

Figure 9 : Voies d'accès à la justice – Finlande



Source : FRA, 2012

En Finlande, le Médiateur pour l'égalité explore les possibilités de donner suite à la présente recherche étude au moyen d'une étude au niveau national.

Le champ d'application de la protection contre tous les motifs de discrimination comprend : l'emploi, l'accès au travail indépendant, les conditions d'accès à l'emploi, les

conditions d'emploi et de travail et l'orientation professionnelle ; l'éducation, l'accès à l'éducation, tous les types de formation professionnelle et de nouvelle formation ; et l'adhésion et la participation à une organisation de travailleurs ou d'employeurs. La discrimination fondée sur l'origine ethnique est aussi illégale dans les domaines des soins de santé et des services sociaux, des prestations et avantages sociaux, du service militaire ou civil, y compris le service militaire volontaire pour les femmes, la fourniture de logement et l'offre d'autres services et biens disponibles au public. La discrimination fondée sur le sexe est interdite dans tous les domaines de la vie, à la seule exception des relations de la vie privée et des pratiques religieuses.

Le Médiateur pour l'égalité (*Tasa-arvovaltuutettu*), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, contrôle le respect du principe de non-discrimination fondée sur le sexe. Il est habilité à fournir des conseils et une assistance aux victimes de discrimination fondée sur ce motif. Outre l'apport de conseils, ses compétences couvrent l'instruction des différentes affaires, y compris la collecte de renseignements, les demandes de clarifications et les inspections sur le lieu de travail. Le Médiateur peut aussi porter l'affaire devant le Conseil de l'égalité (*Tasa-arvolautakunta*), qui peut interdire à toute

personne de poursuivre ou de reproduire la pratique discriminatoire. Le conseil peut aussi imposer une sanction à la partie à laquelle l'interdiction s'applique.

Le Médiateur pour les minorités (*Vähemmistövaltuutettu*), un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel, peut offrir son assistance en cas de discrimination fondée sur l'origine ethnique et est habilité à fournir des orientations et conseils afin de mettre un terme à la discrimination, à prendre des mesures pour parvenir à une réconciliation et à demander des clarifications à l'auteur présumé. En outre, si l'amende n'est pas acquittée, le Médiateur peut saisir le tribunal national de la discrimination (*Syrjintälautakunta*), un organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire. Le tribunal national de la discrimination est compétent pour connaître des cas de discrimination fondée sur l'ethnicité, pour confirmer les accords entre les parties, pour interdire toute action discriminatoire ultérieure et pour imposer des amendes conditionnelles. Les personnes peuvent aussi saisir le tribunal national de la discrimination.

La principale différence entre les pouvoirs du Médiateur pour les minorités et ceux du Médiateur pour l'égalité réside dans le fait que ce dernier est également compétent pour la discrimination dans le monde du travail. Les deux peuvent aider une personne qui a été victime de discrimination dans les procédures judiciaires, si l'affaire est considérée comme revêtant une importance considérable. Le bureau du Médiateur pour les minorités a rarement utilisé cette possibilité, et le bureau du Médiateur pour l'égalité ne l'a jamais fait.

Les ONG ne jouent pas un rôle majeur dans les procédures judiciaires ou administratives, mais les syndicats sont des acteurs importants en matière de discrimination dans le domaine de l'emploi.

Les cas de discrimination fondée sur tous les motifs couverts par la loi dans les domaines de l'emploi et du travail peuvent être portés devant les autorités régionales de la santé et la sécurité sur le lieu de travail (*Aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet*). À l'issue d'une enquête préliminaire, si l'affaire est considérée comme enfreignant l'interdiction de la discrimination liée à l'emploi prévue dans le Code pénal (*Rikoslaki*), ces autorités peuvent transmettre l'affaire au procureur pour qu'il examine les accusations ou à la police à des fins d'investigation.

En outre, elles peuvent informer le plaignant de la possibilité de saisir les tribunaux afin de réclamer un dédommagement au titre de la loi anti-discrimination.

## 1.4. Résumé des résultats

Tous les États membres de l'UE ont transposé les directives de l'UE en matière d'égalité de traitement dans leur droit national et désigné un ou plusieurs organismes chargés de garantir l'accès à la justice en cas de discrimination. Étant donné l'autonomie institutionnelle des États membres au sein de l'UE, les directives ne prescrivent pas une structure spécifique. Il existe par conséquent de nombreuses différences dans les structures créées.

Les systèmes judiciaires compétents en cas de discrimination dans les États membres peuvent toutefois être regroupés en trois types différents (avec des exemples issus des huit pays sélectionnés) : les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire et les tribunaux (Bulgarie) ; les organismes de promotion de

l'égalité de type promotionnel et les tribunaux (Belgique, France, Italie, République tchèque et Royaume-Uni) ; et les systèmes hybrides, avec des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel et de type quasi-judiciaire et les tribunaux (Autriche et Finlande).

Même au sein de ces trois catégories, les organismes de promotion de l'égalité jouent des rôles différents et offrent toute une variété de voies d'accès à la justice. Les possibilités offertes dépendent du contexte national ainsi que du type d'affaires et du motif de discrimination.

Les juridictions ordinaires restent les principales institutions disponibles pour les personnes désireuses de faire valoir leurs droits. Néanmoins, les organismes de promotion de l'égalité et les institutions administratives/judiciaires jouent un rôle prépondérant dans tous les systèmes, les organismes de type promotionnel facilitant l'accès aux juridictions ou aux autres institutions qui connaissent des affaires de discrimination, et les organismes de type quasi-judiciaire entendant eux-mêmes les affaires dans le cadre de procédures moins formelles. Les organismes de promotion de l'égalité peuvent aussi traiter toute une série d'affaires ou apporter leur assistance pour celles-ci dont le nombre se situe entre quelques milliers en France et quelques centaines en Finlande.

Le Tableau 2 présente un aperçu des principaux organismes spécialisés compétents en matière d'égalité et couverts dans le présent chapitre. Il indique aussi l'année durant laquelle les principaux instruments législatifs transposant les directives de l'UE en matière d'égalité sont entrés en vigueur, l'année de création de l'organisme, si l'organisme est aussi une institution nationale de défense des droits de l'homme (INDH) accréditée conformément aux principes de Paris et s'il s'agit plutôt d'un organisme de type quasi-judiciaire ou d'un organisme de type promotionnel.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des organismes compétents en matière d'égalité dans les huit États membres

État membre de l'UE	Année d'adoption du/des principaux instruments juridiques en rapport avec les directives de l'UE relatives à l'égalité	Nom de l'organisme en français (abréviation)	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Année de création de l'organisme	Aussi accrédité en tant qu'INDH – avec son statut	De type quasi-judiciaire (Q) ou de type promotionnel (P)
AT	2004	Médiateur pour l'égalité de traitement	<i>Anwaltschaft für Gleichbehandlung</i>	1991		P
		Commission pour l'égalité de traitement	<i>Gleichbehandlungs-kommission</i>	1979		Q
BE	2007	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOR)	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme/ <i>Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racisme Bestrijding</i>	1993	Statut B	P
		Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (IEFH)	Institut pour l'égalité des femmes et des hommes/ <i>Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen</i>	2002		P
BG	2004	Commission pour la protection contre la discrimination (CPCD)	<i>Комисия за защита от дискриминация</i>	2005	Statut B	Q
CZ	2009	Défenseur public des droits	<i>Veřejný ochránce práv</i>	2001		P
FI	2004	Médiateur pour l'égalité	<i>Tasa-arvoaltuutettu</i>	1987		P
	2001	Médiateur pour les minorités	<i>Vähemmistöaltuutettu</i>	2001		P
FR	2001/2004/2008	Défenseur des droits		2008		P
IT	2003/2007	Conseillers en matière d'égalité	<i>Consigliere/i di parità</i>	1991		P
	2003	Office italien de lutte contre la discrimination raciale	<i>Ufficio Nazionale Anti-discriminazione Razziale</i>	2003		P
UK	2010	Commission pour l'égalité et les droits de l'homme	<i>Equality and Human Rights Commission</i>	2007	Statut A	P
	2000/2001	Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord	<i>Equality Commission for Northern Ireland</i>	1999		P

Source : FRA, 2012

## ACTIVITÉ DE LA FRA

## Rapport sur l'application de la directive sur l'égalité raciale au niveau national

La FRA a publié son rapport sur *La directive sur l'égalité raciale : application et défis* en janvier 2012. Ce rapport présente une vue d'ensemble de l'application de la directive dans la législation et les pratiques des 27 États membres, ainsi qu'une analyse des obstacles et des solutions possibles.

Pour plus d'informations, voir : FRA (2011)

Le Tableau 3 donne un aperçu comparatif des possibilités de recours dans les États membres sélectionnés et indique quelles institutions accordent des dédommagements pour les dommages matériels et immatériels, imposent des sanctions et octroient des réparations de type non financier.

Tableau 3 : Vue d'ensemble des recours possibles dans les huit États membres

État membre de l'UE	Dédommagement pour les dommages matériels	Dédommagement pour les dommages immatériels	Sanctions	Réparations non financières
AT	Tribunaux	Tribunaux	Très limitées (par les autorités de district, pour la publicité discriminatoire)	Oui (par la Commission pour l'égalité de traitement)
BE	Tribunaux	Tribunaux	Oui (au pénal si la discrimination est commise par des fonctionnaires et en cas de discrimination raciale dans le domaine de l'emploi)	Oui (dans le cadre d'un accord)
BG	Tribunaux	Tribunaux	Oui (par la Commission pour la protection contre la discrimination, CPCD)	Oui (par la CPCD en tant que réparation ou dans le cadre d'un accord)
CZ	Tribunaux	Tribunaux	Oui (par les inspections du travail)	Oui (dans le cadre d'un accord)
FI	Tribunaux	Tribunaux	Oui (tribunal national de la discrimination ou Conseil de l'égalité)	Oui (les deux organismes de promotion de l'égalité peuvent rendre des avis sur la manière de mettre un terme à la discrimination)
FR	Tribunaux	Tribunaux	Cours (pénal)	Oui (par le Défenseur des droits, dans le cadre d'un accord)
IT	Tribunaux	Tribunaux	Oui (uniquement au pénal dans les affaires liées à l'origine raciale ou ethnique et à la religion)	Oui (par les conseillers de l'égalité et les tribunaux)
UK	Cours et tribunaux	Cours et tribunaux	Non (leur instauration est en cours de discussion)	Oui (par les tribunaux spécialisés)

Source : FRA, 2012

Une observation des huit systèmes fait apparaître plusieurs caractéristiques qui paraissent intéressantes et dignes d'être transposées, parmi lesquelles les suivantes, avec un exemple issu des États membres, regroupées selon qu'il s'agit de structures, de procédures ou de soutien.

### Structures

- Adopter une loi unique qui rassemble plusieurs actes législatifs pour différents motifs de discrimination, afin d'offrir une meilleure vue d'ensemble des voies d'accès à la justice (Royaume-Uni).
- Légiférer davantage de motifs de discrimination, avec des références explicites à la discrimination multiple, et davantage de domaines où la discrimination est interdite au-delà de ceux exigés par les directives de l'UE en matière d'égalité (Bulgarie).
- Mettre en place un ou plusieurs système(s) cohérent(s) permettant de savoir plus facilement à qui s'adresser (France).
- Désigner un ou plusieurs organismes de promotion de l'égalité en tant qu'organismes de type à la fois quasi-judiciaire et promotionnel (Autriche).

### Procédures

- Doter les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire du pouvoir d'adopter des décisions juridiquement contraignantes (Bulgarie).
- Autoriser les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel à exploiter les pouvoirs d'enquête d'autres autorités (Belgique).
- Habilitier les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire à engager des procédures eux-mêmes (Bulgarie).

- Investir les organismes de promotion de l'égalité d'un large éventail de pouvoirs d'enquête (France).
- Demander aux organismes de promotion de l'égalité de soumettre des contributions désintéressées (*amicus curiae*) afin de conseiller les tribunaux sur les questions relevant de leur expertise (France).
- Abaisser le seuil d'accès à la justice à travers les tribunaux et simplifier les procédures judiciaires pour les affaires de discrimination (Italie).
- Offrir aux organismes de promotion de l'égalité tout un éventail de possibilités de recours en cas de discrimination (France).
- Publier les décisions judiciaires dans les médias (Italie).
- Habilitier les organismes de promotion de l'égalité à émettre des amendes afin d'exécuter les lois anti-discrimination (Finlande).

### Soutien

- Doter les organismes de promotion de l'égalité ou les entités similaires de la qualité pour agir en justice si aucune victime individuelle ne peut être identifiée (Italie).
- Habilitier les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire à entendre les plaintes de tiers également (Bulgarie).
- Autoriser des organisations telles que les ONG à représenter les victimes en justice (République tchèque).
- Obliger toutes les autorités publiques à promouvoir l'égalité (Royaume-Uni).

Les trois chapitres suivants abordent respectivement les structures, les procédures et le soutien, sur la base des recherches effectuées sur le terrain.



# 2

## Structures



Le présent chapitre commence par une analyse des dispositions juridiques, des structures institutionnelles et des voies d'accès disponibles aux plaignants dans les huit États membres sélectionnés, avant d'examiner l'accessibilité géographique des organismes de résolution des litiges.

### 2.1. Mécanismes de plainte et législation

Les plaignants interrogés ont opté pour toute une variété de voies d'accès à la justice, ce qui souligne la complexité des structures institutionnelles et la quantité de possibilités et d'intermédiaires disponibles. Sur la base des entretiens, la présente section évalue la façon dont la complexité de ces structures et systèmes juridiques entrave leurs tentatives d'accéder à la justice.

#### 2.1.1. Points de vue de plaignants

*« L'information est importante. Il est difficile de savoir comment réagir à un incident de discrimination, à qui s'adresser, comment procéder et connaître les procédures possibles. Au début, je ne saisisais pas clairement la différence entre la Commission pour l'égalité de traitement et le tribunal. Il faudrait créer une ligne téléphonique d'assistance pour les personnes qui ne savent pas à quelle instance s'adresser lorsqu'elles sont victimes de discrimination. »*

*(Plaignant, Autriche)*

Dans les huit États membres étudiés, le nombre de voies d'accès à la justice utilisées par les plaignants interrogés variaient d'une (Bulgarie) à sept (Autriche). Alors que la majorité des plaignants avaient porté leur affaire devant un organisme de règlement des litiges, près d'un quart s'étaient adressés à au moins deux institutions différentes.

*« La législation en matière d'égalité est devenue si complexe que même les avocats non spécialisés s'y perdent. »*

*« La discrimination n'est pas seulement complexe d'un point de vue juridique, elle l'est aussi d'un point de vue social, à savoir que, souvent, les personnes ne reconnaissent pas elles-mêmes qu'elles ont un comportement discriminatoire et, parfois, elles ne se rendent pas compte qu'elles sont victimes de discrimination. »*

*« Vous ne pouvez pas avoir un système juridique dans lequel les personnes ne savent même pas ce qu'elles doivent faire. Cela semble intrinsèquement injuste – et empêche les personnes de savoir si leur action en justice serait fondée. »*

*(Intermédiaires, Royaume-Uni)*

Dans près de deux tiers des cas, les plaignants ont d'abord introduit leur plainte auprès d'un organisme de promotion de l'égalité, qu'il soit de type promotionnel ou quasi-judiciaire, mais le fait que les organismes de promotion de l'égalité aient proposé l'inclusion de nombreux plaignants parmi les personnes interrogées peut expliquer ce pourcentage élevé.

Plus de la moitié des plaignants des huit États membres avaient au moins envisagé des voies alternatives à celle ou celles finalement choisie(s). Un quart environ avaient essayé d'éviter le dépôt d'une plainte formelle en se concertant à ce sujet avec l'organisation responsable de la discrimination, en recourant à une médiation ou à une procédure de plainte interne.

Les différents résultats obtenus laissent à penser qu'il est difficile, pour les plaignants, de faire face à la complexité des différents systèmes. Avant de déposer plainte, par exemple, près d'un tiers des plaignants ont consulté un expert juridique. Certains ont déclaré qu'il leur aurait été impossible de s'orienter dans ce système sans ces conseils juridiques. Quelques plaignants ont aussi mentionné la complexité juridique, en particulier l'application des dispositions juridiques à une situation particulière.

*« Il est difficile de connaître les institutions appropriées et, quand de nombreuses options s'offrent à vous, comment pouvez-vous savoir laquelle choisir ? Il vous faut aussi beaucoup de courage et supporter les conséquences sociales du dépôt d'une plainte. »*

*(Plaignant, Finlande)*

Le nombre relativement peu élevé de plaignants ayant évoqué la complexité du système par rapport aux nombres supérieurs de représentants et intermédiaires à la Section 2.1.2. découle en partie du fait qu'une grande majorité des plaignants interrogés avaient effectivement introduit une plainte. Parmi les autres facteurs possibles, citons le niveau d'éducation relativement élevé et le fait qu'ils aient demandé des conseils juridiques – ces deux facteurs étant susceptibles de faciliter la compréhension des complexités.

### 2.1.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Dans presque tous les États membres examinés, les représentants des institutions estimaient que la législation en matière d'égalité de traitement et les voies d'accès à la justice étaient soit trop complexes, soit pas assez claires. En Belgique, en Italie et au Royaume-Uni, les représentants des organismes de promotion de l'égalité ont fréquemment suggéré de revoir la législation afin de remédier à sa complexité. S'agissant des législations française et italienne, les représentants estimaient que le concept même de discrimination devait être clarifié. L'éventail des institutions en Autriche était aussi perçu comme trop complexe.

Les intermédiaires de tous les États membres, hormis la Bulgarie, ont soulevé la question de la complexité et de la fragmentation des dispositions juridiques en matière d'égalité de traitement. Ils considéraient la complexité des procédures comme moins problématique. En Autriche, les ONG, notamment, estimaient que la complexité de la législation était une entrave à la fourniture de conseils juridiques de qualité : la complexité est principalement due aux dispositions juridiques qui varient entre le niveau fédéral et provincial. Les ONG se sont également dites préoccupées par le fait qu'aucun organisme de promotion

de l'égalité n'était chargé d'aider les plaignants pour certains motifs de discrimination, notamment l'âge, la religion ou les convictions ou l'orientation sexuelle, en dehors du domaine de l'emploi. Cette lacune crée une sorte de hiérarchie entre les droits. Certains intermédiaires d'autres États membres ont évoqué des problèmes semblables. Par exemple, un large spectre d'intermédiaires italiens ont fait part de leur insatisfaction concernant des dispositions juridiques fragmentées et peu claires. Ils attribuaient notamment cet état de fait à la hiérarchie des motifs de discrimination et aux différentes définitions de la discrimination selon le motif en question. Au Royaume-Uni, plusieurs intermédiaires considéraient la complexité tant des lois que des procédures comme des obstacles, les dispositions juridiques relatives au handicap et à l'égalité de salaire étaient particulièrement floues.

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

### Trouver des préoccupations communes entre l'accès à la justice en cas de discrimination et la discrimination multiple dans les soins de santé

Un rapport de la FRA sur la discrimination multiple souligne également les préoccupations majeures en matière d'accès à la justice.

Pour plus d'informations, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_multiplerediscriminationhealthcare\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_multiplerediscriminationhealthcare_en.htm)

Pour la discrimination fondée sur le sexe, l'Italie a des procédures différentes de celles applicables aux autres motifs de discrimination, ce qui rend les affaires de discrimination multiple très complexes. Les personnes interrogées ont indiqué qu'il était particulièrement difficile de déterminer l'organisme responsable en cas de discrimination multiple.

## 2.2. Éloignement géographique

L'accès à un organisme de règlement des litiges est influencé par l'éloignement physique entre les plaignants potentiels et les organismes de règlement des litiges. La mobilité physique, les ressources financières et le temps disponible sont déterminants pour que les plaignants fassent ou non valoir leurs droits en cas de discrimination. L'éloignement géographique par rapport à un organe de plainte ou de soutien représente un autre obstacle.<sup>51</sup>

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

### Créer une boîte à outils sur la gouvernance concertée

Ce projet de la FRA vise à créer une boîte à outils pour les méthodes concertées sur la base de recherches ayant testé comment améliorer la collaboration entre les niveaux d'autorités publiques : la boîte à outils montre comment mieux parvenir à une responsabilité partagée en matière de droits fondamentaux.

Pour plus d'informations, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_joinedupgov\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_joinedupgov_en.htm)

<sup>51</sup> Un rapport publié récemment par Equinet comporte un chapitre sur les avantages des présences locales et sur la façon de les organiser, voir : Equinet (2011b).

### 2.2.1. Points de vue de plaignants

Le choix des plaignants et des non-plaignants sélectionnés pour cette recherche visait à interroger à la fois des personnes vivant dans la même ville qu'un organisme et des personnes ne vivant pas dans la même ville ; ce choix ne visait pas à déterminer la proportion du nombre total de personnes vivant dans la même ville qu'un organisme de règlement des litiges tirant effectivement profit de la présence de cet organe. Parmi les plaignants interrogés, près de deux tiers vivaient dans une ville où se trouvait un organisme de règlement des litiges, un quart vivaient à une heure de distance et l'autre quart à plus d'une heure de distance par rapport au siège d'un organisme. Moins d'un dixième des plaignants interrogés avaient dû effectuer un trajet de plus de cinq heures.

Compte tenu de cette répartition des personnes interrogées, il n'est peut-être pas surprenant que les plaignants de quelques pays seulement aient considéré l'éloignement par rapport à des conseils et une aide juridique comme constituant un obstacle à la justice : notamment ceux d'Autriche, de France, d'Italie et du Royaume-Uni.

#### Pratique encourageante

#### Représenter les organismes de promotion de l'égalité dans les régions

L'organisme bulgare de promotion de l'égalité, la Commission pour la protection contre la discrimination, dispose de bureaux régionaux qui fournissent des informations aux plaignants potentiels sur leurs droits et sur les procédures et qui renforcent les initiatives de sensibilisation.

*Pour plus d'informations, voir la section consacrée aux organismes bulgares spécialisés dans la promotion des droits de l'homme sur le portail E-justice, disponible à : [www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/za-nas/regionalni-predstaviteli](http://www.kzd-nondiscrimination.com/layout/index.php/za-nas/regionalni-predstaviteli)*

### 2.2.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Dans la quasi-totalité des huit États membres, les représentants des institutions ont indiqué de manière explicite que des activités de proximité en faveur des plaignants étaient nécessaires. Les représentants autrichiens ont désigné la coopération avec les organisations communautaires et les ONG comme un moyen d'atteindre les plaignants potentiels. Durant ses deux premières années de fonctionnement, l'organisme bulgare, une institution de type essentiellement quasi-judiciaire, s'est rendu dans les régions où la discrimination était la plus répandue. Ce travail de proximité a toutefois entraîné une telle augmentation des affaires à traiter que l'organisme s'est trouvé, du fait de ses ressources limitées, dans l'impossibilité de maintenir cette activité. En France, l'organisme de promotion de l'égalité a désigné des volontaires locaux afin de

se rapprocher des plaignants potentiels. Au Royaume-Uni, l'organisme de promotion de l'égalité, l'EHRC, finance 92 centres juridiques et bureaux de conseils aux citoyens. Les restrictions budgétaires prévues pour 2012 menacent néanmoins cet effort de proximité.

Les intermédiaires de tous les États membres étudiés, à la seule exception de l'Italie, ont soulevé la question de la proximité géographique par rapport aux plaignants potentiels. En Finlande et en Autriche, des ONG de coordination tentent de renforcer la proximité par l'intermédiaire de leurs organisations membres dans différentes régions. Les syndicats en Autriche, Finlande, Italie et au Royaume-Uni, qui disposent d'un réseau de représentants des travailleurs et syndicaux, sont relativement proches des plaignants potentiels.

#### Pratique encourageante

#### Parvenir jusqu'au plus inaccessible

La Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord est en contact avec les *Travellers* afin de mieux prendre leurs besoins en considération. Au lieu d'attendre qu'ils osent pénétrer dans des bâtiments officiels, elle va vers eux et leur propose des procédures adaptées.

*Pour plus d'informations, voir, par exemple : [www.equalityni.org/sections/default.asp?secid=1&cms=News\\_Campaigns+Archive\\_Traveller+Focus+Week++2010&cmsid=1\\_109\\_162&id=162](http://www.equalityni.org/sections/default.asp?secid=1&cms=News_Campaigns+Archive_Traveller+Focus+Week++2010&cmsid=1_109_162&id=162)*

## 2.3. Résumé des résultats

Les plaignants n'ont qu'une seule voie d'accès à la justice en Bulgarie, mais doivent choisir entre sept voies différentes en Autriche. Les informations et un soutien sont essentiels pour s'orienter dans ces systèmes souvent complexes. Les plaignants interrogés étaient parvenus à introduire une plainte et n'étaient dès lors pas trop préoccupés par la question de savoir à qui s'adresser. En revanche, les représentants des institutions et les intermédiaires, en se fondant sur leur expérience, ont mis en exergue la complexité des systèmes juridiques. Les intermédiaires considéraient les structures comme particulièrement compliquées dans les cas où plusieurs organismes de promotion de l'égalité étaient mandatés pour se consacrer à différents motifs de discrimination, ce qui compliquait, notamment, les affaires de discrimination multiple. Selon eux, l'absence de définition ou le caractère divergent des définitions du concept de discrimination, la hiérarchisation des motifs de discrimination, la longueur des listes de motifs ou l'aspect ouvert de ces dernières et la fragmentation des dispositions juridiques constituaient des obstacles entravant l'accès à la justice.

Parmi les facteurs nécessaires à la promotion de l'accès à la justice, bon nombre de représentants des organismes de promotion de l'égalité ont mentionné la proximité par

rapport aux plaignants potentiels et ont évoqué l'élaboration de stratégies pour surmonter la difficulté liée à l'éloignement. Les stratégies suggérées à cet effet étaient notamment les suivantes : créer de premiers points de contact proches des régions où la discrimination est courante afin de fournir des premiers conseils ; et avoir recours aux structures existantes, telles que représentations des travailleurs, les syndicats, les avocats et les ONG.

#### Pratique encourageante

### Étudier les possibilités de créer des services locaux de conseils anti-discrimination

En Finlande, le médiateur pour les minorités a examiné, dans un rapport de 2011, comment gérer au mieux les activités de proximité, jugées nécessaires pour promouvoir plus efficacement l'égalité.

*Pour plus d'informations, voir : Regional development of anti-discrimination advisory services Report 2011, disponible à : [www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Alueellinen%20neuvonta\\_englanti/\\$file/Alueellinen%20neuvonta\\_englanti.pdf](http://www.poliisi.fi/intermin/vvt/home.nsf/files/Alueellinen%20neuvonta_englanti/$file/Alueellinen%20neuvonta_englanti.pdf)*

#### Les facteurs favorables liés aux structures étaient :

- des bureaux régionaux faisant partie d'un organisme de promotion de l'égalité ou existant en tant qu'entités séparées, mais connectées ;
- un accès à des conseils juridiques avant le dépôt d'une plainte, afin de permettre une orientation efficace au sein du système judiciaire et la définition du meilleur point d'accès;
- un soutien en faveur des organisations régionales et locales fourni par l'organisme de promotion de l'égalité ; la coopération entre l'organisme de promotion de l'égalité et les ONG ou organisations communautaires ;
- des accords de coopération et des systèmes de recommandations entre les institutions afin d'aider les plaignants à s'orienter dans les systèmes judiciaires ;
- des activités de proximité menées par les organismes de promotion de l'égalité par l'intermédiaire de bureaux régionaux ou grâce à une coopération avec des ONG ou des intermédiaires.

#### Les obstacles liés aux structures étaient :

- les difficultés des plaignants à déterminer quelle voie d'accès à la justice suivre et vers quelle institution se tourner ;
- la complexité des définitions et des dispositions dans la législation relative à l'égalité de traitement ;
- la complexité résultant de la disparité entre les dispositions sur l'égalité au niveau fédéral et au niveau provincial (le cas échéant) ;
- le manque d'institutions compétentes pour certains motifs de discrimination visés par les directives de l'UE relatives à l'égalité et la hiérarchisation des motifs générée par cette divergence ;
- l'éloignement géographique par rapport à l'organisme de plainte compétent.



# 3

## Procédures



Les procédures se réfèrent aux processus juridiques et non juridiques devant un tribunal ou une cour, un organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire ou des institutions administratives/judiciaires, au cours desquels les plaintes sont introduites, les parties sont informées, des éléments de preuve sont produits et les faits sont établis. Le présent chapitre décrit les résultats des recherches réalisées concernant quatre éléments de l'accès à la justice en rapport avec les procédures :

- les « dimensions collectives » ;
- l'équité ;
- le respect des délais dans le règlement des affaires ; et
- l'efficacité.

La présente analyse se fonde essentiellement sur les entretiens menés avec les plaignants au sujet des procédures spécifiques auxquelles ils ont été confrontés.

### 3.1. « Dimensions collectives »

Les recherches montrent que la discrimination, à l'instar des violations des droits fondamentaux en général, est rarement signalée à une autorité ou invoquée à travers un mécanisme officiel. Il y a fort à faire pour remédier à cette situation et promouvoir une culture des droits fondamentaux plus forte, dans laquelle les personnes signalent les violations des droits tels que ceux relatifs à l'égalité et à la non-discrimination. Autoriser un plus large éventail de plaignants à introduire une procédure, au moyen de recours collectifs,<sup>52</sup> ou élargir la qualité pour agir, peut améliorer les procédures. Une autre possibilité est que les ONG de promotion de l'égalité soient habilitées

à introduire des procédures pour discrimination générale lorsqu'aucune victime spécifique n'est connue, comme en cas de publicité discriminatoire. Des règles plus généreuses en matière de qualité pour agir peuvent aussi déboucher sur des recours collectifs, dans le cadre desquels plusieurs victimes de discrimination peuvent unir leurs forces.

Les actions à visée stratégique, où des affaires emblématiques sont portées en justice afin de créer un précédent, constituent un autre moyen d'améliorer les procédures. Les contributions désintéressées, ou *amicus curiae*, sont des outils connexes dans le cadre duquel un expert soumet un avis sur le fond exposé dans un mémoire afin d'aider le tribunal ou la cour, ou une entité similaire, à arrêter une décision informée.

#### Cour européenne des droits de l'homme : qualité pour agir étendue

Un homme d'origine rom s'est estimé offensé par le langage utilisé par un dictionnaire publié au sujet de son groupe ethnique. En examinant la recevabilité de sa requête, la Grande Chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CouEDH) a reconnu dans *Aksu c. Turquie* (n° 4149/04, arrêt du 15 mars 2012) que, même si le requérant n'était pas personnellement visé par les remarques et expressions dévalorisantes, il aurait pu se sentir offensé par les remarques concernant son groupe ethnique et elle a confirmé que ses droits au titre de la Convention européenne des droits de l'homme avaient été violés. Il s'ensuit que la qualité d'agir devant la Cour est accordée non seulement aux personnes directement visées par un langage discriminatoire (discours de haine), mais aussi aux membres d'un groupe, même s'ils ne sont pas personnellement visés.

Pour plus d'informations, voir : CouEDH, *Aksu c. Turquie*, n° 4149/04, arrêt du 15 mars 2012

<sup>52</sup> Aussi connus sous l'appellation « plaintes collectives » ; la Commission européenne utilise le terme « recours collectif », voir : Commission européenne (2011). Voir aussi : Parlement européen, Direction générale des Politiques internes, Département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2012).

#### Pratique encourageante

### Fournir des structures de soutien par les pairs en ligne

Une ONG du Royaume-Uni a créé un système de soutien psychologique/personnel par les pairs en ligne pour les plaignants.

Pour plus d'informations, voir : [www.rnib.org.uk/Pages/Home.aspx](http://www.rnib.org.uk/Pages/Home.aspx)

#### 3.1.1. Points de vue de plaignants

*« Il y a des avantages et des inconvénients à ne pas rester anonyme. L'inconvénient [d'être connu] est la publicité. J'ai été licencié après cela et je pense que cela a pu me désavantager dans la recherche d'un nouvel emploi ultérieurement. »*

(Plaignant, Royaume-Uni)

Près d'un quart des plaignants interrogés ont déclaré espérer que la plainte qu'ils avaient déposée allait faire bouger les choses au-delà de leur situation personnelle. Ils espéraient que leur plainte allait, à l'avenir, aussi protéger d'autres victimes potentielles contre la discrimination, conduire à l'égalité de traitement et à l'égalité des droits et sensibiliser à la discrimination. Une faible proportion des plaignants interrogés se considéraient comme des modèles. En agissant et en luttant contre la discrimination, ils souhaitaient encourager les personnes se trouvant dans des situations similaires à porter plainte.

#### Rationaliser les efforts de non-discrimination

L'organisme de suivi du Conseil de l'Europe pour la Charte sociale européenne, le Comité européen des droits sociaux, a pour mission de traiter les plaintes collectives introduites, par exemple, par les organisations de la société civile.

*« Je pense qu'il serait facile d'impliquer davantage de personnes. Sur mon lieu de travail, d'autres femmes estimaient aussi avoir été victimes de discrimination. Une action groupée [recours collectif] aurait plus de poids. »*

(Plaignante, Finlande)

Une large majorité de plaignants auraient souhaité porter plainte dans le cadre d'un recours collectif, certains d'entre eux, en Autriche, en Bulgarie et en Italie, ayant déclaré avoir effectivement introduit une plainte collectivement. Ils ont affirmé que le recours collectif donnait à la plainte une dimension dépassant le niveau individuel, et lui confère ainsi plus de poids. Les plaintes collectives atténuent également les craintes liées au dépôt d'une plainte en tant que personne.

Les plaignants considéraient aussi le soutien apporté par les pairs dans le cadre des plaintes collectives comme utile dans la phase préparatoire d'une action en justice ainsi que pour faire aboutir une plainte. Un groupe est davantage capable de produire des éléments de preuve et peut partager les frais et les risques liés à la procédure. Les plaignants estimaient que les recours collectifs constituaient un moyen plus efficace d'éliminer la discrimination structurelle que les plaintes individuelles, qu'ils avaient un effet plus marqué et qu'ils encourageaient d'autres victimes à lutter en groupe contre la discrimination. La visibilité et la publicité accrues de ces affaires sont aussi susceptibles de sensibiliser la société à la discrimination.

Les rares contre-arguments obtenus avaient essentiellement trait à la difficulté de convaincre les victimes de discrimination à prendre part à un recours collectif et aux questions d'organisation relatives à la définition d'un objectif et d'une stratégie commune.

#### Pratique encourageante

### Recruter des personnes luttant contre des expériences discriminatoires similaires

Une organisation non gouvernementale (ONG) tchèque, appelée *Vzájemné soužití*, œuvre avec des communautés discriminées afin de rassembler davantage de victimes de cas similaires de discrimination. Cette ONG s'efforce de créer un environnement de soutien mutuel et de promouvoir une concertation concernant les objectifs visés.

Pour plus d'informations, voir : [www.vzajemnesouziti.estranky.cz/](http://www.vzajemnesouziti.estranky.cz/)

#### 3.1.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Durant les entretiens, les représentants des institutions ont rarement évoqué la question des recours collectifs. Les intermédiaires y faisaient plus souvent référence, de même qu'aux *amicus curiae*, ou contributions désintéressées. En Autriche, en Belgique, en France, en Italie et au Royaume-Uni, plusieurs intermédiaires ont réclamé l'instauration ou le renforcement des recours collectifs.

Plusieurs organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel ont déclaré que, lorsqu'ils envisageaient de fournir des conseils et une assistance à un plaignant, ils réfléchissaient à la valeur du dossier en tant qu'action à visée stratégique. Près d'un tiers des intermédiaires interrogés ont aussi parlé de la possibilité d'introduire une action à visée stratégique lorsqu'ils décident à quels plaignants ils fournissent des conseils et une assistance. Les intermédiaires de plusieurs États membres considéraient aussi les actions à visées stratégiques comme un outil servant à créer des précédents susceptibles

d'encourager d'autres personnes dans des situations semblables à porter plainte.

### Utiliser des comparateurs hypothétiques dans les recours collectifs pour discrimination

Pour évaluer la discrimination, les tribunaux ont souvent recours à des « comparateurs » pour examiner de quelle manière les institutions réservent des traitements différents aux personnes possédant ou non les caractéristique(s) protégée(s) en question. Lorsqu'il n'est pas possible d'identifier quelqu'un en particulier dans les circonstances pertinentes, ils ont recours à des « comparateurs hypothétiques ». Ces comparateurs seraient presque assurément plus faciles à utiliser en cas de recours collectifs, qui couvrent un plus large éventail d'expériences.

### Pratique encourageante

#### Partager les besoins, aider à trouver des solutions

Au Royaume-Uni, un syndicat a créé des réseaux régionaux de membres appelés « groupes de l'égalité ». Ces groupes partagent leurs expériences et leurs préoccupations dans des forums de conseil. Le syndicat organise ces forums, qui rassemblent des participants de différents groupes et de différentes régions. Le rôle de ces forums est d'atteindre les membres de différents groupes, en servant de ligne de soutien visible, et de recenser leurs préoccupations spécifiques afin de les mettre à l'ordre du jour.

Pour plus d'informations, voir : [www.equalitytrust.org.uk](http://www.equalitytrust.org.uk)

#### Avoir une influence grâce à l'« effet domino »

Une ONG du Royaume-Uni visant à la diffusion de bonnes pratiques et au respect de la législation en matière d'égalité de salaire pour les femmes est parvenue à modifier des pratiques discriminatoires dans un secteur particulier. En règle générale, l'organisation aborde des organisations clés dans un secteur, influence leur comportement et utilise ensuite ces résultats positifs pour gagner à sa cause le reste du secteur et contribuer à influencer l'élaboration globale des politiques.

Pour plus d'informations, voir : [www.closesthegap.org.uk](http://www.closesthegap.org.uk)

## 3.2. Équité

La présente section traite des procès équitables. Elle analyse l'équilibre des pouvoirs, connu sous l'appellation « égalité des armes », entre les plaignants et les auteurs de discrimination, le transfert de la charge de la preuve et la victimisation.

### 3.2.1. Points de vue de plaignants

Plusieurs plaignants s'estimaient désavantagés par rapport aux auteurs présumés de la discrimination, dont les grandes sociétés ou multinationales, qui déployaient davantage de ressources et de conseillers juridiques que ne pouvait le faire le seul plaignant.

Un élément lié à l'équité des procès consiste à reconnaître l'expérience personnelle. Pour ce faire, il faut que les institutions telles que les organismes de promotion de l'égalité et les tribunaux donnent aux plaignants l'occasion de raconter leur histoire et que les représentants de ces mécanismes, notamment les juges, écoutent ce que les plaignants ont à dire. Une majorité des plaignants interrogés ont déclaré qu'ils avaient pu raconter « entièrement » ou « presque entièrement » leur histoire, mais seuls quelques-uns ont indiqué que leur histoire avait été « entièrement » ou « presque entièrement » écoutée. Les plaignants estimaient que les organismes de promotion de l'égalité leur laissaient davantage la possibilité de raconter leur histoire et qu'ils les écoutaient aussi plus attentivement que les tribunaux.

*« La législation est solide, mais parce qu'il s'agit de droit civil, les personnes doivent contester [la situation] et les entreprises le savent [que c'est difficile pour les personnes]. »*

(Plaignant, Royaume-Uni)

Certains des plaignants interrogés ont indiqué que, parce qu'ils avaient porté plainte, les auteurs les persécutaient eux ou leurs familles. Certains faisaient aussi état de la peur de la victimisation parmi les témoins potentiels.

### 3.2.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Dans une large mesure, les intermédiaires et les représentants des institutions évaluaient l'égalité des armes dans les huit États membres de façon assez homogène. Près de la moitié d'entre eux estimaient qu'il fallait redoubler d'efforts afin de garantir aux plaignants un poids suffisant dans les procédures.

Selon eux, l'inégalité des armes découle principalement d'un déséquilibre au niveau des ressources entre les plaignants et les défenseurs. Ces derniers ont tendance à avoir des ressources plus conséquentes et engagent parfois plusieurs avocats, tandis que les plaignants doivent se débrouiller avec un minimum de conseils juridiques et de soutien. D'après bon nombre de représentants des organismes de promotion de l'égalité et des intermédiaires, la représentation en justice constitue une nécessité absolue pour les plaignants, tant pour s'orienter dans les subtilités de l'accès à la justice que pour se trouver sur un pied d'égalité avec la partie opposante. Ils estimaient dès lors que le renforcement du système d'aide judiciaire et un

accroissement du financement des conseils juridiques et de la représentation en justice étaient des facteurs essentiels afin de garantir l'égalité des armes.

Pratiquement tous les représentants des institutions ont souligné que des mesures visant à garantir la fourniture des documents nécessaires aux deux parties faisaient défaut, avec des conséquences potentiellement graves pour les plaignants. Les intermédiaires étaient légèrement plus positifs quant à l'équité procédurale à cet égard.

Selon les représentants des organismes de promotion de l'égalité, les États membres de l'UE n'appliquent pas suffisamment la législation de l'UE exigeant un transfert de la charge de la preuve du plaignant vers le défendeur. Les plaignants ne doivent plus prouver qu'il y a eu discrimination ; c'est aux défendeurs de prouver qu'elle n'a pas eu lieu. En Autriche, ils attribuaient ce manquement au fait que les juges n'avaient pas connaissance de ce concept. En République tchèque, ils accusaient la législation, qui n'indique pas clairement quand ni comment appliquer ce concept. En Autriche et en Bulgarie, les intermédiaires ont aussi mentionné la qualité des décisions rendues par les organismes de type quasi-judiciaire comme un obstacle dans l'accès à la justice, étant donné que ces décisions avaient des conséquences importantes sur les procédures judiciaires ultérieures.

Dans la quasi-totalité des huit États membres, les représentants des institutions et les intermédiaires considéraient que la crainte d'une victimisation ou de représailles des plaignants constituait un obstacle dans l'accès à la justice. Ces craintes étaient perçues comme particulièrement problématiques sur le lieu de travail dans les petites communautés professionnelles, en raison de la relation hiérarchique et, fréquemment, de la proximité des autres travailleurs par rapport à la partie auteur de la discrimination.

La plupart des représentants des organismes de promotion de l'égalité estimaient que des mesures protégeant les plaignants contre la victimisation étaient en place dans une certaine mesure, mais les intermédiaires étaient moins convaincus de la disponibilité et de l'efficacité de ces mesures. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité de presque tous les États membres étudiés ont évoqué la nécessité de renforcer les dispositions juridiques afin de protéger les plaignants contre la victimisation.

En Autriche et en Finlande, les personnes interrogées ont suggéré que les plaintes anonymes, la confidentialité des informations et des audiences séparées pour les plaignants et les défendeurs pourraient contribuer à protéger les plaignants contre la victimisation. En Autriche et en Belgique, les personnes interrogées considéraient que des procédures de règlement à l'amiable menées correctement permettaient de réduire le risque de victimisation.

### 3.3. Respect des délais dans le règlement des affaires

Les procédures trop longues ou l'incertitude quant à la longueur de la procédure de plainte dissuadent les plaignants potentiels de porter plainte. Aux fins de la présente recherche, les plaignants ont été invités à évaluer les procédures qu'ils avaient suivies, et les représentants des institutions et les intermédiaires à réfléchir aux procédures dans leur ensemble et en général.

#### 3.3.1. Points de vue de plaignants

*« Il s'est avéré très utile que les témoins aient pris des notes juste après l'incident, car le procès a en réalité débuté environ neuf mois après [l'évènement proprement dit]. »*

*(Plaignant, Autriche)*

Près de deux tiers des plaignants ont fourni des informations sur la durée de leur procédure. La procédure moyenne durait 17 mois. Près de la moitié des plaignants avaient obtenu un résultat final en moins d'un an, un grand nombre avait attendu entre deux et trois ans, tandis qu'une faible proportion avait dû attendre plus de trois ans. Les procédures étaient généralement plus longues lorsque les plaignants avaient dû s'adresser à plus d'une institution.

Dans les huit États membres examinés, la durée moyenne des procédures allait d'un an en Autriche, en Belgique, en Bulgarie et en Italie à 18 mois en Finlande, en République tchèque et au Royaume-Uni. En revanche, les plaignants avaient dû attendre près de 36 mois pour obtenir un règlement de leur litige en France.

Les plaignants étaient sensibles à la longueur des procédures. Ils évoquaient souvent ce problème dans leurs réponses aux questions ouvertes sur la qualité des procédures, en particulier des procédures judiciaires.

#### 3.3.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Il est difficile de décrire la longueur théorique des procédures, étant donné que les affaires varient grandement selon leur type. Tant les représentants des organismes de promotion de l'égalité (Autriche, Belgique, Finlande et Royaume-Uni) que les intermédiaires (Belgique, Finlande, France, Italie et République tchèque) ont signalé la durée des procédures parmi les facteurs influençant la disposition des plaignants à soumettre leur cas à un organisme de règlement des litiges.

Certains représentants des organismes de promotion de l'égalité et intermédiaires ont souligné qu'il importait d'informer dès le départ le plaignant de la durée probable de la procédure, que cette dernière se déroule au sein de leur propre institution ou devant une juridiction. Les retards



imprévus étaient susceptibles de dissuader le plaignant et de le faire retirer sa plainte à mi-chemin de la procédure.

#### Pratique encourageante

### Faire cesser des pratiques discriminatoires : procédures d'injonction

La Belgique peut avoir recours à des procédures d'injonction afin de mettre un terme à des pratiques discriminatoires. Les injonctions peuvent permettre un prononcé rapide du tribunal sur la violation ou non de l'interdiction de discrimination, suivi d'un ordre de mettre fin à la pratique en question.

Pour plus d'informations, voir : Réseau européen des experts juridiques en matière de non-discrimination (2011), Report on Measures to Combat Discrimination – Country Report 2010 Belgium, p. 18 et 19, disponible à : [www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ed650e52.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4ed650e52.pdf)

*« Je leur ai dit que, s'ils s'étaient excusés, je n'aurais pas porté plainte. »*

(Plaignant, Royaume-Uni)

Près de trois quarts des plaignants interrogés ont déclaré que l'issue de la procédure leur avait été favorable et plus de la moitié ont dit qu'ils avaient entièrement ou presque entièrement atteint leurs objectifs avec la plainte. Pourtant, moins d'un cinquième des plaignants ont indiqué que leur situation s'était améliorée à la suite de la procédure, tandis qu'un faible pourcentage a signalé qu'elle s'était aggravée.

*« Cela n'a jamais été une question d'argent, mais plutôt une question de principe ».*

(Plaignant, Royaume-Uni)

L'insatisfaction quant à l'issue de la procédure provenait par exemple de plaignants qui auraient préféré une décision contraignante plutôt qu'un avis ou une recommandation. D'autres auraient souhaité une reconnaissance de la discrimination.

*« J'ai porté plainte [auprès de l'organisme de promotion de l'égalité et eu gain de cause] et alors ? Qu'est-ce qui a changé pour moi ? Je dois quand même emmener mon garçon dans une autre ville [pour aller à l'école]. »*

(Plaignant, Bulgarie)

## 3.4. Efficacité

La présente section examine l'efficacité des procédures, y compris en matière de réparation et de suivi.

### 3.4.1. Points de vue de plaignants

La plupart des plaignants interrogés se disaient soit « très satisfaits », soit « généralement satisfaits » des procédures qu'ils avaient menées. Ils étaient le plus satisfaits des procédures introduites auprès des organismes de promotion de l'égalité ou avec ces organismes.

*« Étant donné que la procédure judiciaire est plus rapide que la procédure devant la Commission pour l'égalité de traitement, que la décision judiciaire est juridiquement contraignante et [...] je voulais obtenir une décision « au nom de la République d'Autriche », [j'ai donc choisi de porter l'affaire en justice]. »*

(Plaignant, Autriche)

En portant plainte, les plaignants visaient différents résultats. Selon eux, leurs principaux objectifs (sans catégories prédéfinies) étaient :

1. la cessation de la discrimination, comme la suppression des obstacles et la réintégration du poste perdu ;
2. la reconnaissance de la discrimination ;
3. la prévention de la discrimination afin de protéger d'autres personnes à l'avenir.

Ils ont aussi mentionné d'autres raisons, sans toutefois leur accorder la même importance, notamment : un dédommagement financier et des excuses de la part de l'auteur de la discrimination, ou sa punition.

### 3.4.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Les points de vue des représentants des institutions sur la qualité des procédures reflètent les procédures au sein de leurs organismes, mais aussi leurs expériences avec d'autres procédures. Les points de vue des intermédiaires couvrent leurs perceptions à l'égard de l'ensemble des procédures.

Les représentants des institutions des huit États membres ont convenu que les aptitudes et compétences des organismes de promotion de l'égalité, ainsi que les connaissances et la volonté des juges d'appliquer la législation relative à l'égalité de traitement étaient essentielles à l'issue d'une affaire. Les intermédiaires des huit États membres partageaient l'avis des représentants des institutions selon lequel les juges connaissaient souvent mal la législation en matière d'égalité de traitement et n'étaient pas suffisamment conscients des spécificités des affaires de discrimination.

Les juges connaissaient souvent mal la législation en matière d'égalité de traitement et n'étaient pas suffisamment conscients des spécificités des affaires de discrimination.

Les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires de presque tous les États membres étudiés estimaient que les ressources, que ce soit de leurs propres organismes ou organisations, des tribunaux ou des institutions administratives/judiciaires, n'étaient pas suffisantes pour produire des résultats de qualité.

Les représentants des institutions et les intermédiaires des huit États membres reconnaissaient que les pouvoirs, en particulier ceux des organismes de promotion de l'égalité, devaient être renforcés. Ils ont signalé la nécessité d'introduire ou d'améliorer leurs pouvoirs afin de :

- mener des enquêtes de leur propre initiative et collecter des éléments de preuve ;
- lancer des investigations de leur propre initiative ;
- contraindre les défendeurs à fournir des informations et à coopérer ; et
- saisir les tribunaux.

Les intermédiaires, plus que les autres, ont aussi souligné la nécessité d'habiliter les organismes à rendre des décisions contraignantes.

#### Pratique encourageante

### Réfléchir à des approches globales à l'égard des affaires de discrimination

L'organisme autrichien de promotion de l'égalité, le Médiateur pour l'égalité de traitement, organise des réunions annuelles pour tous ses employés ainsi que des sessions de suivi ciblées rassemblant le personnel de cinq villes différentes. Un point important à l'ordre du jour est ce que l'on appelle l'« inter-vision » des affaires : les employés se réunissent et réfléchissent aux affaires qu'ils ont traitées. En tirant les enseignements des impressions des uns des autres sur les différentes affaires, le personnel du Médiateur vise à améliorer les conseils et autres formes de soutien qu'il apporte.

*Pour plus d'informations, voir : Autriche, Anwaltschaft für Gleichbehandlung (à paraître), Gemeinsamer Bericht 2010/2011, Vienne, p. 149*

Pour déterminer si les réparations sont effectives, il importe de mettre en place des procédures de suivi. La majorité des représentants des organismes de promotion de l'égalité des huit États membres étudiés ont déclaré avoir engagé des procédures de suivi. Néanmoins, les organismes de promotion de l'égalité ont pris des mesures davantage pour surveiller les actions prises par les défendeurs par rapport aux pratiques et procédures que pour contrôler la situation des plaignants. Parmi les intermédiaires, seul un quart partageait le point de vue des organismes de promotion de l'égalité selon lequel des procédures de suivi étaient en place.

Les intermédiaires ont souvent critiqué le faible niveau des dédommagements accordés à l'issue des procédures, aussi en tant que critère quantitatif pour évaluer la qualité du résultat d'une procédure (Autriche, Bulgarie, France et Italie). En Autriche, en Finlande et en Italie, les intermédiaires ont indiqué que les dédommagements étaient trop faibles et, par conséquent, non dissuasifs.

## 3.5. Résumé des résultats

L'étude s'est penchée sur les procédures en fonction de quatre critères : dimensions collectives, équité, respect des délais dans le règlement des affaires et efficacité. Les personnes interrogées ont épinglé les dimensions collectives des procédures, notamment une qualité pour agir étendue et des actions à visée stratégique, comme des facteurs importants afin d'améliorer l'accès à la justice. Ils ont aussi cité l'égalité des armes et le transfert de la charge de la preuve parmi les exigences essentielles pour des procès équitables. Ces deux éléments se heurtent toutefois à des problèmes : dans le premier cas, la force généralement plus grande de l'auteur présumé de la discrimination par rapport au plaignant ; dans le second, la méconnaissance et l'application insuffisante du transfert de la charge de la preuve.

Les plaignants fondaient aussi leur perception de l'égalité des armes sur leur évaluation de l'attention accordée à leur cas personnel. Ils l'estimaient désavantageuse lorsque les représentants des institutions, y compris les juges, ne leur accordaient pas suffisamment de temps et d'espace pour raconter leurs histoires ou n'y prêtaient pas assez attention. Sur l'échantillon interrogé, une moitié des plaignants seulement estimaient que leurs histoires avaient été « entièrement » ou « presque entièrement » écoutées. Les organismes de promotion de l'égalité semblaient mieux équipés pour répondre à ces besoins que les autres mécanismes.

Les plaignants, les représentants des institutions et les intermédiaires ont tous soulevé la crainte d'une victimisation, telle qu'une intimidation de la part des auteurs de discrimination – comme étant un problème affectant l'équité et entravant l'accès à la justice.

Plus d'un quart des plaignants ont estimé que la longueur de la procédure constituait un point faible. Les représentants des institutions et les intermédiaires ont indiqué que la lenteur des procédures dissuadait les personnes de porter plainte. Afin de répondre aux attentes, ils ont suggéré d'informer les plaignants de la durée possible des procédures.

Quant à l'efficacité, les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires ont déclaré que les organismes de promotion de l'égalité n'étaient pas investis de pouvoirs suffisants pour collecter des éléments

de preuve, pour contraindre les défendeurs à fournir des informations et à coopérer durant la procédure ni pour saisir les tribunaux. Selon eux, la nature non contraignante des décisions de certains organismes de promotion de l'égalité constituait un point faible majeur, le manque de ressources limitant la capacité et l'effet potentiel des organismes de promotion de l'égalité et des autres institutions.

S'agissant de la réparation finale, le dédommagement était parfois trop faible pour être dissuasif, de l'avis des représentants et des intermédiaires, qui faisaient remarquer que l'éventail des réparations disponibles ne reflétait pas toujours les aspirations des plaignants. Lorsque l'objectif des plaignants est la suppression des barrières, le paiement d'un dédommagement peut ne pas être la réparation la plus appropriée, mais ces dédommagements pourraient jouer un rôle préventif considérable s'ils étaient proportionnels. Selon les représentants et les intermédiaires, les organismes de décision devraient être habilités à faire exécuter les paiements de dédommagements.

#### Les obstacles liés aux procédures étaient :

- un manque d'informations accessibles sur la jurisprudence existante ;
- une qualité pour agir en justice limitée ;
- des garanties insuffisantes quant à l'égalité des armes entre les plaignants et les défendeurs ;
- une application limitée, par les juges, du transfert de la charge de la preuve et sensibilité insuffisante à cet égard ;
- un manque de protection des plaignants et témoins contre la victimisation ;
- des procédures trop longues dans le système judiciaire ;
- l'incertitude des plaignants au début d'une procédure quant à sa longueur ;
- des décisions non contraignantes de certains organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire ;
- un manque d'outils appropriés autres que les sanctions et les dédommagements ;
- des pouvoirs insuffisants afin de remédier à une situation, comme le rétablissement de la situation des plaignants avant la discrimination ;
- de faibles niveaux des dédommagements accordés ;
- un suivi limité de l'exécution des décisions ;
- des règles de procédures rigides moins adaptées aux cas de discrimination ; et
- un manque de ressources disponibles pour les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions compétentes en matière d'égalité.

#### Les facteurs favorables liés aux procédures étaient :

- une qualité pour agir étendue, comme les recours collectifs, les actions d'intérêt public et les actions à visée stratégique, afin de permettre à une masse critique d'affaires d'induire un changement ;
- une égalité des armes effective et un règlement rapide des litiges ;
- un accès renforcé des plaignants aux informations et documents pertinents en possession de la partie adverse ;
- un soutien aux juges pour les aider à comprendre et appliquer le transfert de la charge de la preuve et à les sensibiliser davantage aux questions de la diversité et de la discrimination ;
- une protection juridique et autre contre la victimisation et une sensibilisation suffisante à cet égard ;
- des pouvoirs d'enquête, d'exécution et de suivi renforcés pour les organismes de promotion de l'égalité et les autres institutions compétentes en matière d'égalité ;
- une indépendance améliorée et garantie pour les organismes de promotion de l'égalité afin de renforcer leur crédibilité et leur efficacité ;
- la possibilité, pour les organismes de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire, de rendre des décisions contraignantes ;
- des ressources adéquates pour les institutions concernées du système judiciaire ;
- le recours à des procédures simplifiées, mieux adaptées et plus rapides ;
- la fourniture, au plaignant et à un stade précoce, d'informations quant à la longueur de la procédure ;
- la mise en place de systèmes pour rendre la jurisprudence pertinente accessible ; et
- la fourniture, aux organismes de promotion de l'égalité et aux autres institutions compétentes en matière d'égalité, d'un éventail d'outils afin de rendre les sanctions et leur exécution effectives, y compris des sanctions dissuasives, des dédommagements proportionnels et le pouvoir d'ordonner une amélioration de la situation du plaignant et des autres personnes se trouvant dans des circonstances similaires.



# 4

## Soutien



Le présent chapitre porte sur les cinq éléments liés au soutien dans les affaires de discrimination :

- conseils et assistance juridiques ;
- autres formes de soutien, notamment émotionnel, personnel et moral ;
- sensibilisation aux droits ;
- création d'une culture des droits fondamentaux ;
- prise en considération de la diversité.

### 4.1. Conseils et assistance juridiques

Cette section étudie la disponibilité et la qualité des conseils et de l'assistance juridiques, fournis essentiellement par les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel, mais aussi par d'autres organismes et par différents types d'intermédiaires. Dans un premier temps, elle examine les points de vue des plaignants interrogés sur la facilité ou la difficulté pour eux d'obtenir des conseils et une assistance juridique, sur les obstacles qu'ils ont rencontrés et sur la mesure dans laquelle ces conseils et cette assistance juridiques les ont aidés à s'orienter dans le système institutionnel et à atteindre leurs objectifs. Ensuite, cette section se penche sur les points de vue des représentants des organismes de promotion de l'égalité, des institutions administratives/judiciaires et des intermédiaires sur la disponibilité et l'accessibilité des conseils et de l'assistance juridique qu'ils proposent, ainsi que sur l'évaluation de la qualité de ce soutien.

#### 4.1.1. Points de vue de plaignants

*« Ce n'est pas facile de trouver des avocats spécialisés en matière de discrimination. »*

*(Plaignant, Finlande)*

Une large majorité des plaignants interrogés avait consulté des experts juridiques, tandis qu'un peu plus d'un dixième a déclaré n'avoir reçu aucune forme d'aide juridique. Le soutien apporté provenait principalement de professionnels, pour l'essentiel d'avocats et d'organismes de promotion de l'égalité, mais aussi d'intermédiaires. Les organismes de promotion de l'égalité qui fournissaient des conseils et une assistance juridiques étaient, pour la plupart, des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel ; sur les huit pays examinés, le seul organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire à proposer ce service aux plaignants venait de Bulgarie. Près d'un tiers des plaignants interrogés avaient dû trouver eux-mêmes des informations sur les procédures à suivre.

*« Le plus grand obstacle de tous est le manque de conseils juridiques de qualité à un prix abordable pour tout un chacun. Une fois que vous avez ces conseils, je pense que vous arriverez au bout. »*

*« C'est tellement difficile pour une personne quelconque de savoir quels sont ses droits. Il faut que quelqu'un vous dise ce qui est bien et ce qui ne l'est pas et ce qu'il est possible de retirer de la situation [si vous introduisez une procédure]. Je pensais que le comportement de mes employeurs n'était pas juste, mais ils affirmaient sans cesse le contraire, et il fallait donc que je sache avec certitude [auprès d'un conseiller juridique] qu'ils enfreignaient la loi. »*

*(Plaignants, Royaume-Uni)*

De l'avis des plaignants interrogés, les intermédiaires, les recherches ou initiatives du plaignant lui-même et les réseaux personnels du plaignant étaient les meilleurs moyens de trouver une aide juridique. En Autriche et en Bulgarie, les plaignants citaient le plus fréquemment les recherches propres et les réseaux personnels et, en Italie, ils mentionnaient les intermédiaires.

Les plaignants citaient aussi les organisations ou les avocats qu'ils connaissaient bien comme étant une autre source d'informations. Certains plaignants avaient aussi obtenu un soutien en cherchant des conseils juridiques auprès d'un proche ou d'un ami, un organisme de promotion de l'égalité, un syndicat ou un représentant des travailleurs. Au Royaume-Uni, l'organisme de promotion de l'égalité jouait un rôle prépondérant dans la diffusion d'informations sur les moyens d'obtenir des conseils et une assistance juridiques ; en Finlande, en France et en Italie, ce rôle était assumé par les représentants des travailleurs et les syndicats.

Près d'un tiers des plaignants interrogés avaient consulté des experts juridiques avant de déposer plainte. Parmi eux, deux tiers avaient reçu des conseils juridiques avant l'introduction de la plainte, tandis que les autres n'ont cherché à obtenir des conseils que plus tard, après que l'institution auprès de laquelle le plaignant avait introduit sa plainte a accepté de suivre l'affaire.

Près des trois quarts des plaignants ayant consulté des experts juridiques ont déclaré que ce soutien avait été gratuit, le quart restant ayant dû déboursier pour ce soutien. Un grand nombre de ceux qui avaient payé avaient dû couvrir ces frais eux-mêmes, du moins en partie, seulement deux plaignants ayant indiqué que l'assurance juridique les avait couverts.

Les personnes ayant introduit une plainte auprès d'un organisme de promotion de l'égalité tiraient moins souvent parti de cette représentation que les autres. Parmi les plaignants qui n'avaient reçu aucune aide juridique, certains avaient estimé inutile de demander des conseils juridiques pour ce qu'ils voulaient obtenir ; toutes ces personnes avaient porté leur affaire devant un organisme de promotion de l'égalité de type promotionnel. D'autres avaient été capables d'obtenir des informations adéquates, ou disposaient déjà des connaissances juridiques suffisantes pour déposer plainte. D'autres enfin n'avaient pas souhaité qu'un tiers soit impliqué, convaincus qu'ils étaient que c'était « leur affaire ».

Dans l'ensemble, les plaignants étaient satisfaits des conseils juridiques reçus : presque tous se sont dits « très satisfaits » ou « généralement satisfaits ». Pratiquement tous les plaignants ont déclaré qu'ils recommanderaient ces conseils à un ami dans une situation semblable, une constatation qui confirme leur satisfaction déclarée.

La phase initiale des conseils juridiques portait essentiellement sur : des explications sur le mandat des organismes de promotion de l'égalité ; où et comment introduire une plainte et ce qu'elle devait contenir ; les voies alternatives au dépôt d'une plainte ; les résultats possibles d'une plainte ; les étapes ultérieures dans la procédure ; et des informations sur la médiation. Ces conseils aidaient le plaignant à clarifier ses objectifs et son approche.

De l'avis des plaignants, les explications du jargon juridique et du système d'accès à la justice en général étaient particulièrement utiles dans les premières phases. Ils appréciaient aussi que les experts aient décrit les risques et répété avec eux ce qui était susceptible de se produire durant les procédures.

L'insatisfaction des plaignants avait presque exclusivement trait au fait que les conseillers et avocats utilisaient des termes techniques et un jargon juridique et n'aidaient pas le plaignant à mieux comprendre la situation juridique, les différentes options au niveau des procédures et les conséquences possibles de l'introduction d'une procédure.

Durant les procédures, les plaignants considéraient l'aide juridique reçue satisfaisante et louaient en particulier les arguments juridiques fondés. Ils appréciaient aussi les conseils de l'expert juridique sur ce à quoi ils pouvaient s'attendre, comment se comporter et que faire durant les procédures, ainsi que sur son rôle dans la collecte des éléments de preuve, la rédaction des mémoires et autres documents.

En règle générale, les plaignants avaient une haute opinion de leurs représentants légaux, louaient leurs compétences, leur indépendance, la clarté de leurs propos ainsi que l'attention qu'ils portaient à l'affaire. Sans réponses types pour les guider, ils attribuaient aussi d'autres qualités à leurs représentants : humanité, compétence, efficacité et proactivité.

Les plaignants ont déclaré que les représentants leur étaient d'un grand soutien, qu'ils faisaient preuve de sensibilité à l'égard de leurs besoins particuliers, par exemple une interprétation en langue des signes. Ils louaient non seulement les connaissances et l'expérience des représentants en matière de discrimination et de procédures, mais aussi leur empathie. Ils ont souligné l'accessibilité – le fait qu'ils soient joignables, qu'ils leur accordent suffisamment de temps et qu'ils leur fournissent des réponses concrètes – comme étant un autre facteur positif important.

#### 4.1.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Presque tous les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel fournissent des conseils et une assistance juridique. L'organisme français de promotion de l'égalité fait exception à la règle, puisqu'il ne fournit que des informations, et non des conseils juridiques. L'organisme bulgare de promotion de l'égalité est le seul organisme de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire des huit États membres étudiés à fournir des conseils juridiques.

De l'avis non seulement des avocats interrogés, mais aussi des ONG et des organisations d'aide aux victimes, les conseils juridiques sont un élément essentiel de la réussite, en particulier dans le cadre de procédures



judiciaires ou devant des institutions administratives/judiciaires. Les personnes interrogées ont déclaré que l'accès à une aide juridique ou l'existence d'assurances couvrant les frais de justice étaient dès lors importants, même si la couverture des assurances variait grandement entre les différents États membres et entraînait souvent des restrictions majeures en cas de discrimination.

Les avocats interrogés ont souligné l'importance du coût des conseils juridiques. De nombreux plaignants n'ont pas les moyens financiers nécessaires et sont incapables d'assumer les coûts des conseils et de l'assistance juridiques. C'est pourquoi les entités fournissant des conseils juridiques gratuits – organismes de promotion de l'égalité, syndicats, ONG et organisations d'aide aux victimes – ont un rôle majeur à jouer. La majorité des avocats interrogés offraient, dans une certaine mesure, des conseils juridiques gratuits.

Les représentants des organismes de promotion de l'égalité, des institutions administratives/judiciaires et des intermédiaires ont recensé plusieurs facteurs nécessaires à des conseils et une assistance de qualité. De l'avis des représentants et des intermédiaires, la réputation et l'image de l'organisation offrant des conseils et une aide juridiques, l'accessibilité des services proposés et la qualité de la relation avec les plaignants sont autant d'éléments qui améliorent la qualité des conseils et de l'assistance juridiques.

De nombreux organismes de promotion de l'égalité de type essentiellement promotionnel, tels que les ONG, semblaient offrir des conseils juridiques à tous les plaignants pour autant que leur mandat couvre leur cas. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité en Belgique, en Bulgarie, en Finlande, en Italie, en République tchèque et au Royaume-Uni ont cité quelques critères qu'ils utilisaient pour décider s'ils allaient ou non fournir des conseils juridiques à un plaignant.

Ces critères concernaient, principalement, les actions à visée stratégique. En Belgique, deux autres critères jouaient un rôle, à savoir : la discrimination présumée devait avoir eu lieu dans un domaine faiblement signalé et le plaignant devait appartenir à un groupe sous-représenté. Les organismes de promotion de l'égalité examinaient aussi la crédibilité du cas, les chances de réussite, la solidité des éléments de preuve et la disponibilité de ressources institutionnelles.

## Pratique encourageante

### Répondre aux attentes

Afin d'éviter les attentes irréalistes et la déception des plaignants, un avocat belge spécialisé dans les procédures en matière d'égalité de traitement fournit non seulement des informations sur les droits et procédures aux plaignants potentiels, mais aussi un calcul des coûts et une estimation de la longueur de la procédure.

*Informations fournies dans le cadre d'une recherche menée par la FRA en 2011.*

Le plus souvent, les syndicats n'offrent des conseils juridiques qu'à leurs membres. En Italie toutefois, les représentants et intermédiaires italiens ont déclaré que les syndicats semblaient aussi avoir accepté de traiter des cas d'immigrés qui n'étaient pas membres.

Les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires des huit États membres ont convenu que la qualité des conseils dépendait de plusieurs facteurs. Si la connaissance de la législation et des évolutions récentes de la jurisprudence était importante, les aptitudes à fournir des conseils juridiques à une variété de groupes étaient aussi essentielles. Pour acquérir ces compétences, les experts devaient notamment : traiter de nombreux cas de discrimination ; prendre part à une formation continue et échanger les expériences en interne.

Les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires estimaient qu'il était difficile d'adapter leurs conseils juridiques, en les formulant de façon compréhensible, aux besoins de certains groupes de plaignants, notamment d'un ou plusieurs des groupes suivants : les plaignants peu diplômés, les plaignants qui ne parlent pas la langue locale, les plaignants avec des contextes culturels différents, les plaignants présentant un handicap intellectuel ou les plaignants se trouvant dans une situation psychologiquement stressante.

## 4.2. Autres formes de soutien

La présente section commence par présenter les expériences des plaignants en matière d'accès à un soutien autre que juridique, notamment émotionnel, puis aborde les raisons pour lesquelles ils ont cherché à obtenir un tel soutien et leur degré de satisfaction par rapport à l'aide reçue.

Ensuite, elle fait la lumière sur le type de soutien que les organismes de promotion de l'égalité, les institutions administratives/judiciaires et les intermédiaires offrent et sur leurs points de vue quant à la qualité de ce soutien.

#### 4.2.1. Points de vue de plaignants

*« Ce n'est pas facile, parce que la situation de chacun est différente. Tout le monde ne peut pas se tourner vers ses amis ou sa famille ; il faut un soutien supplémentaire. »*

*(Plaignant, Royaume-Uni)*

Près de la moitié des plaignants interrogés ont cherché à obtenir un soutien autre qu'une aide juridique. Parmi eux, plus de la moitié ont indiqué la famille, les amis et les collègues parmi les principales sources de soutien.

Les plaignants discutaient de leurs expériences avec la famille, les amis et les collègues, qui les encourageaient souvent dans leur décision de porter plainte ou les soutenaient dans les moments difficiles des procédures longues et stressantes. Dans certains cas, c'étaient les membres de la famille ou les amis qui, en premier, avaient signalé qu'il s'agissait d'une discrimination. Parfois, ils apportaient aussi une aide en rédigeant des lettres ou des documents explicatifs.

Les résultats des recherches ont montré que les plaignants qui avaient bénéficié d'un soutien de ce genre – qui ne se sentaient pas seuls et isolés – avaient de meilleurs atouts pour faire face à la discrimination. En revanche, certains plaignants ont toutefois déclaré que la crainte d'une victimisation sur leur lieu de travail ou dans le cadre de leurs familles les avait empêchés de partager leurs histoires et leurs préoccupations avec leurs collègues et les membres de leurs familles. Dans plusieurs cas, la famille ne se montrait pas d'un grand soutien, soit parce que les membres de la famille craignaient des répercussions négatives, soit parce qu'ils estimaient, pour différentes raisons, que le plaignant n'aurait pas dû porter plainte. Quelques plaignants ont indiqué que, s'ils devaient à nouveau porter plainte, ils chercheraient un soutien en dehors de leurs familles, afin de ne pas les exposer au stress et à l'anxiété.

Ces formes de soutien ne sont pas institutionnalisées et leur accès tend donc à être informel. Souvent, l'apport de ce soutien dépend des capacités et aptitudes du membre du personnel concerné et ne fait pas partie des services proposés. Les personnes interrogées ont le plus souvent indiqué que ce type de soutien était fourni par les organismes de promotion de l'égalité en Belgique, en Bulgarie et au Royaume-Uni, ainsi que par les intermédiaires en Autriche, en Finlande et en République tchèque. Les plaignants considéraient ce soutien comme extrêmement utile. Ils ont suggéré de former des psychologues et autres professionnels de la santé sur les questions de discrimination, après quoi ces derniers devraient proposer cette forme de soutien explicitement.

Les plaignants se disaient satisfaits du soutien émotionnel, personnel et moral qu'ils avaient reçu. Presque tous

se disaient soit « très satisfaits », soit « généralement satisfaits » et deux tiers ont indiqué qu'ils recommanderaient ce type de soutien à un ami confronté à une situation similaire.

Près d'un cinquième des plaignants avaient souligné l'empathie soit d'un intermédiaire, soit d'un organisme de promotion de l'égalité comme étant source de soutien personnel, moral et émotionnel. Les plaignants estimaient que les professionnels avaient écouté, cru et compris leurs histoires ; ils appréciaient par conséquent l'attitude de soutien dont faisaient preuve, selon eux, les professionnels.

Les plaignants qui avaient introduit leur plainte avec d'autres victimes de discrimination appréciaient tout particulièrement le soutien apporté par leurs pairs. Ils s'écoutaient l'un l'autre, préparaient ensemble l'affaire et s'encourageaient l'un l'autre à poursuivre la procédure. La plupart des plaignants ont déclaré qu'ils auraient recours à un soutien émotionnel, personnel et/ou moral s'ils devaient à nouveau introduire une plainte.

#### Pratique encourageante

##### Combattre la stigmatisation

Une ONG bulgare de défense des personnes handicapées a indiqué qu'un moyen de sensibilisation efficace était de rendre les plaignants visibles à l'aide de campagnes médiatiques. Cette stratégie brise la stigmatisation tout en émancipant les victimes de discrimination. Elle peut aussi permettre de créer un environnement plus favorable en général.

Pour plus d'informations, voir : <http://chovekolubie.org/en/>

#### 4.2.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

D'après l'échantillon interrogé, les intermédiaires apportaient plus souvent un soutien émotionnel, personnel et moral aux plaignants que les organismes de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité qui tendent à offrir ce type de soutien sont les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel d'Autriche, de Belgique, de Finlande, de France et de République tchèque. Certaines institutions administratives/judiciaires offrent aussi ce genre de soutien.

Les organisations d'aide aux victimes et les ONG ont tendance à proposer cette forme de soutien, mais plusieurs avocats spécialisés considéraient qu'offrir ce type de soutien faisait aussi partie de leurs services. Certains organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel n'offrant pas eux-mêmes ce soutien peuvent diriger les plaignants vers d'autres organisations qui le font.



Un petit nombre d'avocats autrichiens et bulgares ont déclaré que l'apport d'un soutien moral ou émotionnel faisait aussi partie de leur mission et était nécessaires pour encourager les plaignants à poursuivre la procédure engagée.

Les représentants d'une organisation d'aide aux victimes en Belgique ont indiqué qu'il était nécessaire d'informer les plaignants de l'évolution de leur procédure et de les questionner au sujet de leur état émotionnel du moment. D'autres éléments de ce type de soutien consistaient à :

- permettre un entretien en face à face, ce qui n'est pas toujours le cas, en raison soit d'un manque de moyens, soit de l'éloignement géographique ;
- écouter activement, car les plaignants souhaitent raconter leur histoire ;
- encourager les plaignants à revenir pour recevoir à nouveau du soutien ;
- élaborer des stratégies non juridiques pour résoudre les problèmes aux multiples facettes liés à la discrimination, tels que des conseils sur la façon de surmonter l'exclusion sociale.

Les aspects psychologiques du soutien concernaient principalement le renforcement de la position des plaignants, notamment pour qu'ils surmontent le sentiment de victimisation (France) et reprennent confiance en eux (Autriche et Italie) au moyen de réunion de groupes de pairs en face à face ou en ligne et de conseils entre pairs (Autriche, Bulgarie, Finlande, France et Royaume-Uni).

Sans réponses prédéfinies, les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires ont recensé les facteurs considérés comme contribuant à l'apport d'un soutien moral, émotionnel et personnel de qualité. Ils ont cité des moyens financiers adéquats et un personnel compétent, ainsi qu'un laps de temps suffisamment grand pour répondre aux besoins des plaignants.

### Pratique encourageante

#### Soutenir les victimes de discrimination

En Hongrie, la faculté de droit de l'université Eötvös Loránd (ELTE) et l'ONG Comité hongrois de Helsinki ont créé un centre de législation anti-discrimination en 2008. Les étudiants y suivent des cours sur le droit européen et national en matière d'égalité, sur les procédures judiciaires et sur les organismes de promotion de l'égalité, et visitent des ONG actives dans ce domaine. Les étudiants peuvent ensuite assister des avocats spécialisés en discrimination. En 2011, le centre a été transféré au département du droit du travail de l'université Pázmány.

Pour plus d'informations, voir : [http://helsinki.hu/Egyenlo\\_banasmod\\_szakkonyvtar/Hirek/htmls/639](http://helsinki.hu/Egyenlo_banasmod_szakkonyvtar/Hirek/htmls/639)

Les représentants des organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires ont aussi soulevé la question du lien étroit entre les conseils juridiques et les autres formes de soutien, indiquant qu'il était difficile de les séparer. Ils ont aussi souligné la nécessité d'établir un contact avec les organisations qui fournissent ce type de soutien, afin de diriger les plaignants vers les organisations compétentes pour les différents types de soutien émotionnel, personnel ou moral.

Étant donné les ressources déjà limitées de l'aide juridique, il est encore plus difficile pour les organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires d'apporter d'autres formes de soutien. Outre le problème des ressources limitées, les organismes de promotion de l'égalité ont indiqué que leurs mandats ne mentionnaient pas toujours, ou pas explicitement, la fourniture de ce type de soutien. L'organisme tchèque de promotion de l'égalité de type promotionnel fait exception, puisqu'il emploie un psychologue.

### Pratique encourageante

#### Fournir un soutien psychologique

Une ONG bulgare emploie des psychologues et des travailleurs sociaux afin de fournir un soutien psychologique aux plaignants. Cette ONG considère qu'il est de la plus haute importance d'apporter ce soutien psychologique aux victimes et les encourage à demander aussi un soutien juridique.

Pour plus d'informations, voir le site de la Fondation bulgare des recherches sur le genre, disponible à : [www.bgrf.org/en](http://www.bgrf.org/en)

Le soutien personnel exige du personnel qualifié dans d'autres domaines que le droit. Afin de garantir un soutien de qualité, les personnes interrogées considéraient l'interdisciplinarité des équipes et la diversité du personnel, afin de prendre en considération la diversité, comme des éléments essentiels (Autriche, Finlande, République tchèque et Royaume-Uni).

Certains intermédiaires considéraient qu'apporter un soutien moral, émotionnel et personnel n'était pas sans risques, en particulier si le personnel n'était pas suffisamment formé dans ces domaines, dès lors que cela pourrait entraîner une trop grande implication personnelle (Autriche, Bulgarie et République tchèque) ou des demandes supplémentaires de soutien de la part des plaignants (Italie).

#### Pratique encourageante

##### Rester en contact

Plusieurs plaignants ont déclaré avoir trouvé très positif que les organismes de promotion de l'égalité gardent activement le contact avec eux, par l'intermédiaire d'une seule personne, qui était chargée d'assurer le suivi de leur affaire.

### 4.3. Sensibilisation aux droits

La présente section se concentre sur la disponibilité et la qualité des mesures de sensibilisation et examine celles qui ciblent explicitement les plaignants potentiels, afin de les informer sur : leurs droits en vertu de la législation sur l'égalité ; l'existence, le mandat et les pouvoirs des organismes et institutions compétents en matière d'égalité ; les possibilités de porter plainte ; et les procédures en place.

Cette section étudie ensuite les mesures de sensibilisation des plaignants, des plaignants potentiels et de la population en général. Elle se termine enfin par la réponse des plaignants à la question de savoir si ces politiques d'information, de communication et de proximité ciblaient effectivement les plaignants potentiels.

#### 4.3.1. Points de vue de plaignants

*« Je n'étais pas conscient du fait que ce que j'avais vécu était une forme de discrimination fondée sur l'âge. C'est le conseiller de la chambre des travailleurs qui me l'a signalé. »*

*(Plaignant, Autriche)*

Les plaignants avaient été informés de leurs droits en vertu de la législation sur l'égalité de différentes manières. Près de la moitié des plaignants interrogés avaient eu connaissance de leurs droits soit à l'école ou à l'université, soit parce que ces connaissances faisaient partie d'une culture commune. Ils avaient aussi obtenu des informations sur internet. Certains tiraient leurs connaissances en matière juridique et de discrimination de plaintes précédentes qu'ils avaient introduites, d'autres de membres de leur famille ou d'amis qui connaissaient leurs droits. Enfin, certains savaient seulement qu'ils avaient été lésés et qu'il fallait faire quelque chose à ce propos.

Près d'un cinquième des plaignants travaillaient dans un environnement où des connaissances en matière de législation sur l'égalité étaient soit nécessaires pour l'emploi, soit perçues comme faisant partie d'un savoir commun. D'autres plaignants avaient été membres ou actifs au sein d'organisations de lutte contre la discrimination, comme des syndicats et des ONG traitant, par exemple, des questions de genre, de racisme ou de handicap.

Lorsqu'ils étaient explicitement interrogés sur les sources d'information concernant leurs droits au titre de la législation sur l'égalité, les plaignants liaient leur recherche d'informations à leur cas concret. Cette réponse révèle l'importance accrue de modèles de décisions et d'informations sur les dispositions juridiques liées à des cas concrets, plutôt que des connaissances générales diffusées plus largement. Près d'un sixième des plaignants interrogés tiraient leurs connaissances des médias, la même proportion ayant obtenu des informations auprès d'un organisme de promotion de l'égalité.

Un dixième des plaignants citaient les avocats comme source d'informations ; un autre dixième, internet ; et un autre dixième encore, la famille ou les amis. Un plus petit nombre de plaignants indiquaient qu'un intermédiaire avait été leur source d'information, tandis qu'une proportion similaire de plaignants signalait leurs propres recherches, leur lieu de travail ou leurs réseaux personnels.

En Autriche, en Belgique et au Royaume-Uni, un nombre plus élevé de plaignants avaient obtenu ce type d'informations des différents organismes de promotion de l'égalité, alors qu'en Italie, en France et en République tchèque, aucun plaignant ou très peu avaient mentionné les organismes de promotion de l'égalité parmi les sources d'informations.

En Italie, ce vide semblait comblé, du moins dans une certaine mesure, par les avocats et, en République tchèque, par les médias et les avocats. En Bulgarie, les plaignants se tournaient plus fréquemment vers internet.

Les médias semblent jouer un rôle particulièrement utile dans la diffusion d'informations sur l'existence, les mandats et les pouvoirs des organismes de promotion de l'égalité. Ils jouent un rôle plus important encore dans la promotion de ces organismes que dans la diffusion de connaissances sur la législation en matière d'égalité de traitement. Le rôle de sensibilisation des médias est particulièrement prépondérant en France. Les brochures et prospectus ne jouent qu'un rôle mineur en tant que sources d'informations sur les droits.

Les plaignants interrogés avaient un niveau d'éducation supérieur à celui de la population globale, près de 60 % étant titulaires d'un diplôme universitaire, et la grande majorité a déclaré ne pas avoir eu de difficulté à accéder à des informations sur leurs droits. Certains



plaignants ont toutefois indiqué que, s'il avait été assez facile pour eux d'obtenir ces informations, cela pouvait s'avérer plus difficiles pour d'autres moins éduqués ou sans connaissances spécialisées. En ce sens, l'échantillon est loin d'être représentatif, étant donné que la majorité des plaignants avaient choisi de faire aboutir leur plainte et de partager leurs expériences.

Une fois les plaignants informés de leurs droits et de l'existence d'un organisme de promotion de l'égalité, ils avaient moins de difficulté à localiser un point d'entrée pour accéder à la justice. Lorsque les plaignants cherchaient des informations concrètes sur les procédures, ils s'adressaient principalement aux organismes de promotion de l'égalité.

La grande majorité des plaignants estimaient que les informations reçues sur leurs droits en vertu de la législation sur l'égalité étaient adéquates et pertinentes.

Les plaignants considéraient que les médias, les avocats, internet, la famille et les amis, les ressources personnelles et les ONG étaient les sources d'information les plus fiables sur leurs droits en vertu de la législation sur l'égalité de traitement. Les plaignants ont déclaré que les connaissances juridiques, les aptitudes à effectuer des recherches sur internet, l'expérience en matière de plaintes et la capacité à comprendre les informations obtenues facilitaient la collecte d'informations. Ils avaient aussi reçu des informations satisfaisantes en accédant à des informations sur des affaires similaires. Les obstacles à la collecte d'informations étaient l'absence ou l'inadéquation des informations sur l'entité où porter plainte et sur les démarches ultérieures, ainsi que la complexité et la nature technique du langage utilisé.

#### 4.3.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Les intermédiaires et les représentants des organismes de promotion de l'égalité des huit États membres examinés utilisent différents canaux pour offrir des informations sur les services qu'ils fournissent. Les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel fournissent essentiellement des informations via leurs sites web et des brochures, ou via l'établissement de contacts.

Les intermédiaires s'appuient dans une large mesure sur le bouche-à-oreille. À l'instar des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel, ils travaillent intensivement à établir des contacts, ce qui comprend la promotion de leurs services par l'intermédiaire d'ONG qui ne se concentrent pas nécessairement sur l'égalité de traitement ou sur les questions de discrimination. Bien que les intermédiaires aient également recours à des brochures pour promouvoir leurs services, ils en font moins souvent mention que d'internet ou de l'établissement de contacts.

Les intermédiaires comme les organismes de promotion de l'égalité utilisent internet comme outil central de communication, en diffusant des informations via les réseaux sociaux tels que Facebook et Twitter. Afin de promouvoir les affaires couronnées de succès, les intermédiaires se fondent essentiellement sur les médias, que les plaignants éventuels considèrent comme facilement accessibles.

La plupart des organismes de promotion de l'égalité – de type tant promotionnel que quasi-judiciaire – ont défini des stratégies de communication sur les droits en vertu de la législation applicable en matière d'égalité, lesquelles promeuvent l'existence, le caractère et les missions de leur organisme et la manière d'introduire une plainte.

De nombreux intermédiaires perçoivent aussi les conseils juridiques comme une stratégie pour cibler des plaignants potentiels, ce qui a toutefois pour conséquence que les efforts d'information se concentrent sur les personnes qui reconnaissent déjà avoir été victimes d'un traitement inégal. Plus de la moitié des intermédiaires ciblait activement les plaignants, tandis que les avocats, en particulier, étaient moins actifs à cet égard. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité en Autriche, en Finlande et en Italie ont explicitement déclaré qu'ils ne feraient pas la promotion de leurs services, car ils ne pourraient pas s'occuper de davantage de plaignants que ceux auxquels ils fournissaient déjà des services.

Certains organismes de promotion de l'égalité ne font pas de publicité pour leurs services étant donné qu'ils travaillent déjà à leur capacité maximale avec les personnes qui ont déjà recours à leurs services.

Les organismes de promotion de l'égalité dotés d'une stratégie de communication claire axaient leurs moyens sur quatre grandes stratégies destinées à sensibiliser les plaignants potentiels. Ils :

- ciblaient les plaignants potentiels directement, en adaptant le matériel d'information aux besoins de certains groupes, comme du matériel facile à lire ou traduit dans différentes langues, et en présentant des modèles destinés à encourager les plaignants potentiels à introduire une procédure (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France et Italie) ;
- déployaient des activités globales de proximité afin de se rapprocher géographiquement des plaignants potentiels (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, Italie et Royaume-Uni), en coopérant avec les organisations communautaires qui disposaient de connaissances pointues sur la façon d'atteindre leurs groupes cibles spécifiques – notamment là où les organismes de promotion de l'égalité n'avaient pas de bureau régional ;

- établissaient des contacts et mettaient en place des ateliers pour les organisations d'aide aux victimes, les ONG, les municipalités et les organismes publics, les avocats et la police, afin de les sensibiliser au fait que certains de leurs clients pouvaient avoir été victimes de discrimination, sans toutefois le reconnaître comme tel (Autriche, Belgique, Bulgarie, Italie et République tchèque) ;
- renforçaient la position des victimes afin qu'elles reconnaissent la discrimination, en organisant des événements de formation pour la population globale dans le but que des participants signalent leur affaire.

Les organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires ont indiqué que les facteurs suivants renforçaient le ciblage effectif des plaignants potentiels :

- la bonne réputation et l'image de l'organisation ;
- des moyens financiers et humains suffisants ;
- l'accessibilité des informations fournies ;
- la connaissance des canaux de communication à utiliser et de la présentation appropriée des informations afin d'atteindre les groupes potentiellement victimes de discrimination ;
- la proximité par rapport aux plaignants potentiels, notamment afin de gagner la confiance des groupes marginalisés tels que les personnes roms, celles vivant dans la pauvreté et les personnes sans-abris.

Pour ce qui est de l'efficacité des méthodes, les sites web et les réseaux étaient les plus suivis d'effet. Les autres moyens mentionnés étaient, notamment, le bouche-à-oreille, les contacts directs avec les plaignants potentiels, les médias, les ateliers, les cours, les médias sociaux, les activités de proximité par l'intermédiaire des organisations membres, les conférences de presse et les médias ciblant les plaignants potentiels. Tout comme les plaignants, les représentants et les intermédiaires considéraient aussi les brochures comme l'approche la moins efficace, suivie des lignes téléphoniques ou les services d'assistance.

Certaines organisations avaient abandonné leurs approches globales moins productives pour axer les stratégies de communication sur des problèmes de discrimination plus précis, par exemple le port de symboles religieux, comme le foulard, ou l'orientation sexuelle. Les résultats étaient prometteurs.

D'après les intermédiaires de plusieurs États membres, les experts juridiques et en relations publiques devaient travailler ensemble afin de présenter des modèles faciles à comprendre. Ils devaient aussi cultiver de bonnes relations avec les médias afin de rendre publiques ces affaires.

## 4.4. Culture des droits fondamentaux

La présente section analyse si les plaignants considéraient leur environnement social comme favorable ou hostile à leurs tentatives d'avoir accès à la justice. Elle examine également ce que les organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires font pour encourager une attitude positive de la population à l'égard de l'égalité de traitement. Elle étudie les mesures de sensibilisation et de promotion d'une attitude positive vis-à-vis de l'égalité et du droit à la non-discrimination parmi la population, ainsi que l'efficacité de ces mesures. Cette section présente aussi comment les plaignants ressentent les attitudes de leur famille, de leurs amis et de la population en général à l'égard de l'introduction d'une procédure de discrimination et la façon dont ces perceptions influencent, ou non, leurs décisions. Enfin, elle donne un aperçu de la manière dont les organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires perçoivent l'actuel climat social et politique concernant les questions de l'égalité de traitement et de la non-discrimination.

### 4.4.1. Points de vue de plaignants

*« [Nous] avons testé la discothèque de notre ville [...]. Nous nous [y] sommes rendus et nous avons essayé d'y rentrer en deux groupes : un groupe de Roms et un groupe de non-Roms. Après que le groupe de Roms s'est vu refuser l'entrée, nous avons appelé la police. Les policiers ont d'abord refusé de prendre notre plainte, mais nous avons insisté. Lorsque les propriétaires de la discothèque nous ont menacés par la suite, nous avons décidé de retirer notre plainte. Les Roms continuent d'être victimes de discrimination dans cette discothèque. »*  
(Non-plaignant, République tchèque)

Plus de deux tiers des plaignants interrogés étaient d'avis que la société ne s'attendait « pas du tout » ou « pas vraiment » à ce que les victimes de discrimination saisissent la justice.

Néanmoins, la même proportion a déclaré qu'il avait été « très facile » ou « relativement facile » de décider d'introduire une procédure. Cette proportion élevée doit toutefois être replacée dans le contexte de l'échantillon – les participants avaient un niveau d'éducation relativement élevé, étaient informés et ont accepté de participer aux entretiens, et la majeure partie avait aussi décidé de faire aboutir leur plainte.

### 4.4.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Presque tous les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel disposaient d'une stratégie de sensibilisation et de promotion des attitudes positives

à l'égard de l'égalité et du droit à la non-discrimination auprès de la population, tout comme ils avaient des stratégies de communication telles que mentionnées ci-dessus. Les représentants des huit États membres ont déclaré qu'ils n'avaient pas les moyens d'engager des experts en relations publiques.

Dans presque tous les États membres examinés, les intermédiaires ont décrit le climat politique et social comme hostile à la lutte contre la discrimination ou à certains groupes plus susceptibles d'être victimes de discrimination, comme les Roms, les minorités religieuses, les personnes présentant un handicap mental, et les personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transgenres (LGBT). Par ailleurs, ils ont aussi indiqué que les autorités publiques servaient rarement de modèles. Elles ne prennent que rarement des mesures anti-discrimination et ne contribuent pas au développement d'une culture des droits fondamentaux.

Les représentants de plusieurs organismes de promotion de l'égalité ont souligné l'importance des médias en tant que composante essentielle de toute stratégie ciblant la population en général. Plusieurs ont tenté de rendre publiques des affaires stratégiques et couronnées de succès via les médias, accompagnées d'informations sur les dispositions juridiques et sur le mandat de l'organisme.

Les intermédiaires préféraient une communication rationnelle sans pathos ni émotion (Bulgarie et Royaume-Uni), le recours à un langage non juridique et à des termes simples (Bulgarie et Italie) et une approche fondée sur les droits (Autriche), lesquels contribuaient selon eux à promouvoir une culture des droits fondamentaux. Établir une bonne coopération avec les médias et soutenir le développement des connaissances et l'adoption d'une approche plus sensible à l'égard des actualités liées à l'égalité de traitement et à la non-discrimination contribuaient aussi, d'après eux, à promouvoir une culture des droits fondamentaux (Autriche, Finlande et Italie). Les intermédiaires autrichiens ont mis en lumière une difficulté à cet égard : les médias sont peu enclins à publier les affaires si les plaignants tiennent à garder l'anonymat.

Les intermédiaires, en particulier, ont indiqué que les médias présentaient parfois des informations déformées ou biaisées sur les minorités ou sur la discrimination, notamment concernant la situation des Roms, des personnes LGBT et musulmans (Bulgarie, Finlande, République tchèque et Royaume-Uni).

Les approches adoptées afin de promouvoir une culture des droits fondamentaux sont largement similaires aux stratégies de sensibilisation et, d'ailleurs, les deux types de stratégies se chevauchent.

## 4.5. Prise en considération de la diversité

La présente section analyse la disponibilité et la qualité des mesures destinées à prendre en considération la diversité – quels besoins particuliers des plaignants doivent être satisfaits avant qu'ils ne portent plainte ou qu'ils ne participent à des procédures et dans quelle mesure ces besoins sont satisfaits dans la pratique.

Les besoins des plaignants sont à mettre en balance avec la sensibilisation des institutions et des intermédiaires à leur égard et leur capacité à gérer ces besoins. Cette section examine les stratégies de prise en considération de la diversité, qui ciblent : les plaignants individuels, les différents groupes de plaignants et les plaignants victimes d'une discrimination fondée sur un motif particulier. Elle évalue aussi la qualité de ces stratégies.

### Pratique encourageante

#### Prise en considération de la diversité

Un des organismes belges de promotion de l'égalité, le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, garantit l'accessibilité non seulement à ses bureaux, mais aussi aux informations qu'il fournit, en les présentant dans plusieurs langues, y compris en langue des signes et en Braille, par exemple.

Pour plus d'informations, voir : [www.diversiteit.be/?setLanguage=2](http://www.diversiteit.be/?setLanguage=2)

### 4.5.1. Points de vue de plaignants

Près d'un tiers des plaignants interrogés étaient des ressortissants d'autres États membres de l'UE, ou des ressortissants de « pays tiers », ou bien encore des personnes issues d'un milieu ethnique différent de celui de la population majoritaire de l'État membre dans lequel l'entretien était réalisé. Un certain pourcentage de plaignants avaient toutefois reçu des informations sur le dépôt d'une plainte dans leur langue maternelle, bien que presque tous aient déclaré parler couramment la langue dans laquelle ils avaient été informés.

Environ un dixième des plaignants ont indiqué qu'ils éprouvaient des besoins particuliers à prendre en considération aux différents stades de la procédure. Ces besoins concernaient notamment l'accès pratique aux bâtiments et certains besoins en communication, par exemple le Braille, des interprètes en langue des signes ou des informations en langue étrangère.

Certains plaignants avaient eu besoin d'aide pour rédiger leur plainte, soit parce qu'ils avaient des difficultés dans la langue, soit parce qu'il leur était trop difficile de formuler la plainte.

Les points de vue des plaignants variaient fortement en fonction du degré de satisfaction de leurs besoins et de la durée de la procédure. Ils étaient autant à être entièrement satisfaits qu'à ne pas être satisfaits du tout. Les plaignants d'Autriche et de République tchèque étaient les moins satisfaits, tandis que les plaignants de Finlande et du Royaume-Uni étaient les plus satisfaits.

Afin d'améliorer la sensibilisation à leurs besoins particuliers, les plaignants suggéraient que le personnel des organismes de promotion de l'égalité et des tribunaux reflètent la diversité de la société. Ils suggéraient également des activités de formation et de sensibilisation, ainsi que la fourniture d'informations facilement compréhensibles dans toute une série de langues avant l'introduction de la plainte et tout au long de la procédure. Ils recommandaient que les bâtiments des organismes de promotion de l'égalité, des intermédiaires et des tribunaux soient rendus plus accessibles. Concrètement, ils suggéraient l'élaboration d'une liste de contrôle avant une audience, afin de vérifier, notamment, si tous les instruments destinés à la prise en considération de la diversité étaient utilisés.

#### Pratique encourageante

##### Aide à la formulation de la plainte

En Finlande, le Médiateur pour les minorités accorde une attention toute particulière aux besoins des plaignants lors de la rédaction de la plainte. Le Médiateur propose d'aider les plaignants lorsqu'ils éprouvent des difficultés à formuler et écrire leur plainte. Depuis 2004, toutes les autorités publiques sont tenues de promouvoir systématiquement l'égalité dans toutes leurs activités et de modifier les situations qui font obstacle à l'égalité.

*Pour plus d'informations, voir : Le programme pour l'égalité au titre de la loi anti-discrimination (21/2004) ; et le site web du Médiateur pour les minorités, disponible à : [www.ofm.fi/contact](http://www.ofm.fi/contact) sur la façon de porter plainte*

#### 4.5.2. Points de vue de représentants et d'intermédiaires

Presque tous les organismes de promotion de l'égalité fournissent des informations dans différentes langues via des sites web accessibles et des brochures faciles à lire. Un peu moins de trois quarts des intermédiaires compris dans l'échantillon utilisaient toutefois des stratégies adaptées afin de fournir aux groupes spécifiques des informations sur les services qu'ils fournissent. À cet égard, les syndicats, les organisations d'aide aux victimes et les ONG prennent davantage en considération la diversité que les avocats spécialisés, bien que les avocats spécialisés emploient ce genre de stratégies plus souvent que les avocats non spécialisés.

L'organisme autrichien de promotion de l'égalité de type promotionnel, le Médiateur pour l'égalité de traitement, prend en considération la diversité, en refusant, par exemple, que les époux se chargent de la traduction en cas de discrimination fondée sur le sexe. Au Royaume-Uni, l'organisme de promotion de l'égalité garantit la flexibilité en réponse aux besoins d'accès des plaignants et est aussi disposé à rencontrer les plaignants dans d'autres bâtiments que le sien. Peu d'organismes de promotion de l'égalité ont toutefois mis en place une procédure formelle pour évaluer les besoins de chaque plaignant et y répondre, et un plus petit nombre encore ont ce genre de procédure pour les besoins des membres de groupes protégés.

L'organisme autrichien de promotion de l'égalité de type quasi-judiciaire dispose de pièces accessibles et, en cas de harcèlement sexuel, il peut entendre le plaignant et le défendeur séparément. Il propose une interprétation et offre des formations à son personnel afin d'améliorer leurs qualifications pour interroger les jeunes gens traumatisés. Au Royaume-Uni, les institutions administratives/judiciaires répondraient aux besoins particuliers signalés en remplissant des sections particulières des formulaires requis. En Bulgarie, les auditions de l'organisme de promotion de l'égalité peuvent se faire à l'aide de caméras ou le plaignant et le défendeur peuvent être interrogés séparément en cas de harcèlement sexuel.

#### ACTIVITÉ DE LA FRA

##### Projet sur le handicap

Les résultats du projet de la FRA sur les droits fondamentaux des personnes handicapées intellectuelles et des personnes souffrant de problèmes de santé mentale recensent plusieurs obstacles dans l'accès à la justice. De nombreuses personnes interrogées ont déclaré s'abstenir de porter plainte par crainte de représailles ou de ne pas être prises au sérieux. D'autres ont fait état d'expériences négatives lorsqu'elles ont cherché de l'aide auprès des agents des services répressifs et du système judiciaire. Un obstacle majeur dans la quête d'une réparation était la méconnaissance des procédures de plainte associée à un manque de soutien formel, notamment dans les cadres institutionnels. Lorsque les personnes interrogées avaient eu accès à la justice, elles mentionnaient les groupes d'autoreprésentation comme étant un soutien crucial durant le procès. Sur la base de ces résultats, la FRA a constaté que les mesures de sensibilisation aux mécanismes de plainte et les mesures visant à aider les personnes handicapées à avoir accès à la justice et à participer aux procédures judiciaires étaient essentielles pour assurer leur autonomie.

*Pour plus d'informations, voir : [fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj\\_disability\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/projects/proj_disability_en.htm)*

L'Autriche prend en considération la diversité, notamment en définissant des seuils plus bas pour l'aide sans frais, et, à l'instar de la Finlande, en engageant des conseillers parlant différentes langues. La Finlande consacre aussi plus de temps à aider les groupes spécifiques, en leur expliquant la situation de façon plus compréhensible. La Bulgarie a recours à des intermédiaires pour communiquer ; en Italie, les représentants et les intermédiaires rencontrent les plaignants à l'endroit de leur choix, plutôt que dans les locaux de l'organisation. La France utilise des centres juridiques comme points de chute, qui, d'après les représentants et les intermédiaires, traitent mieux les cas de discrimination.

Afin de répondre aux besoins particuliers, plusieurs personnes interrogées ont mentionné qu'il importait de repérer ces besoins lors des entretiens en face à face.

### Pratique encourageante

#### Signaler l'accessibilité sur le web

Au Royaume-Uni, une initiative appelée « Fix the web » permet aux personnes de signaler les problèmes dans l'accès aux sites web en ligne. L'organisation s'engage à contacter les propriétaires des sites web inaccessibles au sujet de ces problèmes. Cette initiative est utile par exemple aux déficients visuels qui sont confrontés à des sites web difficiles d'accès.

Pour plus d'informations, voir : [www.fixtheweb.net/](http://www.fixtheweb.net/)

## 4.6. Résumé des résultats

Le présent rapport examine le soutien en tant que : conseils juridiques et autres formes de soutien, sensibilisation aux droits, culture des droits fondamentaux et prise en considération de la diversité.

### Conseils juridiques et autres formes de soutien

Les plaignants consultent des experts juridiques à tous les stades des procédures – pour s'orienter au sein du système avant d'introduire une affaire, pendant l'introduction de l'affaire et tout au long des audiences. Le degré d'utilisation des conseils juridiques laisse penser que ce soutien est nécessaire pour s'orienter dans un système complexe. Les avocats spécialisés ont souligné le coût des conseils juridiques comme étant un aspect particulièrement important, indiquant que les plaignants n'avaient pas les moyens financiers suffisants pour assumer ces coûts. Les intermédiaires ont dès lors indiqué que l'accès à l'aide juridique ou des assurances couvrant les frais de justice constituaient des facteurs déterminants dans l'accès à la justice.

Parmi les institutions et les intermédiaires offrant une aide juridique, la plupart disposaient d'une stratégie pour

choisir les personnes auxquelles fournir des conseils et une assistance juridique. Les personnes interrogées ont cité des critères tels que les actions à visée stratégique, les affaires dans les domaines faiblement signalés, les affaires de groupes sous-représentés, la situation économique du plaignant, les chances de réussite et la disponibilité de ressources.

Une majorité de plaignants se sont dits satisfaits de l'aide et des conseils juridiques reçus et avaient une haute opinion des professionnels qui les avaient représentés. Cette satisfaction était essentiellement le fait de l'accessibilité et de la disponibilité des conseillers et des avocats tout au long de la procédure. Deux cinquièmes des plaignants les ont toutefois signalées comme étant un point faible. Les représentants des organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel et les intermédiaires se rendaient compte de l'importance de l'accessibilité et de la disponibilité, mais ils ont souligné que leurs ressources ne leur permettaient pas toujours de répondre à tous les besoins. Parmi les caractéristiques essentielles, les plaignants ont cité l'indépendance, la clarté, l'humanité, la compétence, l'efficacité et la proactivité de la personne apportant le soutien.

### ACTIVITÉ DE LA FRA

#### Préciser aux plaignants à qui s'adresser

La FRA est en train d'élaborer un guide en ligne sur les entités à qui s'adresser pour porter plainte ou obtenir une aide, y compris une aide aux victimes de la criminalité. Cet instrument, intitulé « Outils d'information ayant trait aux plaintes, à l'assistance juridique et aux droits » (CLARITY), expliquera clairement où porter plainte aux niveaux national et international et présentera des données détaillées sur les avantages et inconvénients des différentes options.

Pour plus d'informations, voir : Programme de travail annuel 2013 de la FRA, p. 35, disponible à : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/about\\_fra/what\\_we\\_do/work\\_programme/work\\_programme\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/about_fra/what_we_do/work_programme/work_programme_en.htm)

Les représentants des institutions et des intermédiaires ont indiqué que les moyens financiers et les compétences influençaient leur capacité à fournir aux plaignants le soutien qui les motivait à faire aboutir leurs procédures.

Près de la moitié des plaignants avaient aussi eu accès à un soutien émotionnel, personnel et moral, surtout de la part de leur famille, de leurs amis ou de leurs collègues. Les organismes de promotion de l'égalité de type promotionnel et les intermédiaires jouaient aussi un rôle à cet égard. Ce soutien était essentiellement informel.

Les plaignants ont indiqué qu'ils avaient besoin de ce soutien pour éviter de se sentir isolés en faisant face à un

incident de discrimination. Plusieurs avocats ont déclaré que le soutien émotionnel avait contribué à encourager des plaignants à faire aboutir une procédure.

Les plaignants citaient l'empathie comme aspect important du soutien : ils voulaient que leurs histoires soient entendues et comprises et qu'elles reçoivent l'attention nécessaire. Ils ont aussi mentionné le soutien apporté par les pairs comme étant un autre facteur à cet égard. Ils craignaient toutefois que le fait de s'appuyer sur le soutien personnel apporté par la famille, par les amis et par les collègues entraîne une victimisation des membres de leur famille ou d'eux-mêmes si les collègues réagissaient négativement à la plainte. Les plaignants préféraient recevoir un soutien de professionnels dans un contexte institutionnel.

#### Les obstacles liés au soutien étaient :

- les moyens humains, financiers et en temps limités des personnes fournissant des conseils et une assistance juridiques ;
- l'accessibilité et la disponibilité limitées des avocats fournissant des conseils et une assistance juridiques ;
- le coût des conseils et de l'assistance juridiques et les critères stricts régissant l'aide juridique ;
- les maigres moyens qui limitent le potentiel des organismes de promotion de l'égalité et des intermédiaires ;
- l'incompréhension de ce qu'impliquent les autres formes de soutien, notamment émotionnel, personnel et moral ;
- l'absence d'apport formel d'un soutien émotionnel, personnel et moral ;
- les risques liés à la fourniture d'autres formes de soutien, le personnel assumant des responsabilités au-delà de leur mandat dans des domaines auxquels ils ne sont pas nécessairement assez formés ou soutenus.

#### Les facteurs favorables liés au soutien étaient :

- la disponibilité et l'accessibilité des conseils et de l'assistance juridiques à tous les stades de la procédure, depuis l'orientation au sein du système judiciaire jusqu'à la gestion d'une décision sur l'affaire ;
- les systèmes de recommandations entre les organisations fournissant une assistance juridique ainsi que le travail de recommandation et de proximité avec les organisations fournissant un soutien émotionnel, personnel et moral ;
- la fourniture de conseils en face à face ;
- la qualification du personnel fournissant une assistance juridique et des compétences couvrant les connaissances juridiques, la jurisprudence et la capacité à dialoguer avec la diversité de personnes victimes de

discrimination, y compris le recrutement d'un personnel diversifié et le recours à des équipes interdisciplinaires ;

- la qualité de la relation établie par un conseiller/avocat avec le plaignant ;
- la fourniture explicite de soutien émotionnel, personnel et moral aux plaignants par les organismes de promotion de l'égalité ou les intermédiaires.

### Sensibilisation aux droits, droits fondamentaux et prise en considération de la diversité

Au niveau de la sensibilisation aux droits, il est essentiel pour les plaignants d'obtenir des connaissances sur leurs droits en vertu de la législation relative à l'égalité de traitement et sur le moyen de les exercer. Les plaignants ont suivi différentes voies pour obtenir des connaissances sur leurs droits en vertu de la législation sur l'égalité. Bon nombre d'entre eux ont cherché eux-mêmes ces informations ou les ont obtenues de services disponibles sur leur lieu de travail. Le soutien institutionnel jouait un rôle moins important dans l'obtention de connaissances sur les droits, mais avait un effet significatif sur le fait que les plaignants fassent ou non aboutir leur plainte. Des orientations sur les modalités de dépôt d'une plainte et sur les procédures disponibles contribueraient grandement à renforcer l'accès à la justice.

Pour de nombreux plaignants, les médias étaient la principale source d'informations sur l'existence, la nature et les missions des organismes de promotion de l'égalité. Les organismes de promotion de l'égalité étaient, quant à eux, considérés comme une source d'informations capitale sur les procédures. Les plaignants avaient aussi utilisé internet, les collègues et les ressources disponibles sur leur lieu de travail, d'autres réseaux et les avocats.

*« J'ai reçu un traitement vraiment défavorable et j'estimais qu'il était normal de chercher à ce que justice soit faite. Au début, j'ai essayé d'autres possibilités, mais on me l'a toujours refusé de façon arrogante. [...] Quant à mes collègues, ils ne m'ont pas du tout aidé et ont commencé à m'éviter au bureau. Et pour ce qui est de ma famille, ils voyaient une procédure judiciaire d'un très mauvais œil : une tache sur le CV. Ils pensaient que plus personne ne m'engagerait à nouveau et, en réalité, c'est difficile pour le moment. Tout le monde me dit qu'à ma place, ils n'auraient pas supporté cette situation. Ils auraient abandonné plus tôt. »*  
(Plaignant, Italie)

S'agissant d'une culture des droits fondamentaux, les plaignants étaient essentiellement d'avis que la population n'était pas favorable à ce que des personnes introduisent des procédures en justice pour discrimination. Dans presque tous les États membres couverts par la présente étude, les intermédiaires décrivaient aussi le climat



politique et social comme hostile à la lutte anti-discrimination et à certains groupes victimes de discrimination.

## ACTIVITÉ DE LA FRA

### Boîte à outils sur la diversité

La FRA a conçu une boîte à outils sur la manière de promouvoir les principes de la diversité culturelle dans les organismes de diffusion et les programmes télévisés. Cette boîte à outils contient des éléments pratiques (comme des listes de contrôle et des références) et des conseils sur les bonnes pratiques qui peuvent être suivies, appliquées et utilisées à des fins d'apprentissage.

Pour plus d'informations, voir : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/materials\\_trainings/diversity\\_toolkit\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/media/materials_trainings/diversity_toolkit_en.htm)

Certains intermédiaires et institutions ont conçu des méthodes de sensibilisation et de promotion des attitudes positives à l'égard de l'égalité et du droit à la non-discrimination parmi la population, ainsi que de promotion d'une culture des droits fondamentaux. Pour ce faire, ils ont recours à des brochures, des sites web, des campagnes de sensibilisation via les réseaux sociaux, une présence dans les médias et des ateliers de formation. Le présent rapport ne peut toutefois pas évaluer dans quelle mesure ces efforts ont favorisé le signalement des incidents.

Les plaignants estimaient que la diversité pouvait être davantage prise en considération. Les informations n'étaient pas fournies de façon accessible et les bâtiments, y compris les tribunaux, les organismes de promotion de l'égalité et les intermédiaires, n'étaient pas toujours suffisamment accessibles, selon eux. Les plaignants ont aussi souligné que ni le personnel des institutions ni les intermédiaires ne reflétaient la diversité de la société. Certaines institutions ont commencé à élaborer des stratégies pour prendre en considération la diversité, par exemple en évaluant les besoins des différents plaignants lors des procédures.

#### Les obstacles à la sensibilisation aux droits, à une culture des droits fondamentaux et à la prise en considération de la diversité étaient :

- une attention insuffisante, de la part des institutions compétentes en matière de discrimination, à la communication de leurs activités et des services qu'elles fournissent ;
- l'utilisation d'un jargon technique et juridique dans les informations fournies ;
- un manque de clarté sur les endroits où trouver les informations pertinentes, y compris sur les entités auxquelles s'adresser pour porter plainte et où trouver des affaires types susceptibles d'orienter les plaignants ;

- le fait que les autorités publiques ne sont généralement pas des modèles de bonnes pratiques en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre la discrimination ;
- le manque de volonté politique pour lutter contre la discrimination et la convenue politique pour faire preuve d'animosité à l'égard de certains groupes ;
- la couverture médiatique négative des groupes menacés de discrimination ;
- le manque de moyens des organismes de promotion de l'égalité et des intermédiaires pour promouvoir une culture des droits fondamentaux ;
- l'absence de procédures formelles et de listes de contrôle pour recenser et satisfaire les besoins en rapport avec la prise en considération de la diversité aux différentes étapes de la procédure.

#### Les facteurs favorables à la sensibilisation aux droits, à une culture des droits fondamentaux et à la prise en considération de la diversité étaient :

- la bonne réputation ou image des institutions impliquées ;
- l'existence de stratégies de communication des institutions compétentes et la qualité de ces stratégies ;
- l'accessibilité des informations, y compris dans différentes langues et sous différents formats, dans un langage clair et facile à comprendre ;
- l'adaptation des bâtiments et des sites web (accessibles) ;
- une communication adaptée aux différents groupes (motifs de discrimination et types de groupes, comme un groupe ethnique en particulier) ;
- la proximité par rapport aux groupes spécifiques grâce à des bureaux locaux, une présence régulière de représentants des organisations pertinentes ou la coopération avec les ONG ;
- des moyens financiers et humains suffisants pour les institutions compétentes ;
- l'établissement de contacts entre les institutions et les organisations de promotion de l'égalité afin de renforcer les capacités en matière de relations publiques ;
- la mise en place d'une coopération avec les responsables politiques et les médias afin de soutenir l'accumulation de connaissances ;
- l'élaboration et l'application, par les organisations compétentes en matière de droits de l'homme, de procédures visant à recenser et à mieux satisfaire les besoins concrets des différents plaignants ;
- le fait que le personnel des institutions compétentes en matière d'égalité reflète la diversité de la société.



# Références

## Législation de l'UE

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, JO 2000 L 180/22 (*directive sur l'égalité raciale*).

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, JO 2000 L 303 (*directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail*).

Directive 2002/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 septembre 2002 modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail, JO 2002 L 269.

Directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services, JO 2004 L 373 (*directive relative à l'égalité d'accès aux biens et aux services*).

Directive 2006/54/CE 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), JO 2006 L 204 (*directive relative à l'égalité en matière d'emploi et de travail (refonte)*).

## Références non spécifiques à un pays

Ammer, M., Crowley, N., Holzleithner, E., Liegl, B., Wladasch, K., Yesilkagit, K. (2010), *Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC – Synthesis report*, disponible à : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6454&langId=en>.

Assemblée générale des Nations Unies (1993), *Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris)*, A/RES/48/134, 20 décembre 1993, disponible à : [www.un.org/french/documents/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=F](http://www.un.org/french/documents/view_doc.asp?symbol=A/RES/48/134&Lang=F).

Australian Human Rights Commission (2010), *Our agenda. Commission work plan 2010-2012*, disponible à : [www.hreoc.gov.au/pdf/about/agenda2010\\_2012.pdf](http://www.hreoc.gov.au/pdf/about/agenda2010_2012.pdf).

Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme, *Legislationline*, Jurisprudence, disponible à : [www.legislationline.org/topics/organisation/4/topic/8/subtopic/27](http://www.legislationline.org/topics/organisation/4/topic/8/subtopic/27).

Burri, S., McColgan, A. (2009), *Sex discrimination in the access to and supply of goods and services and the transposition of Directive 2004/113/EC*, Commission européenne, Direction générale Emploi, affaires sociales et égalité des chances, Unité G/2.

Burri, S., Préchal, S. (2009), *The transposition of recast Directive 2006/54/EC*, Commission européenne.

Commission européenne (2009a), *Discrimination dans l'UE en 2009, Eurobarometer spécial 317*, disponible à : [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_317\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fr.pdf).

Commission européenne (2010), *Le développement de la législation contre les discriminations en Europe, Une comparaison entre les 27 États membres de l'Union, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et la Turquie*, Direction générale Justice, disponible à : [http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/comparative\\_analysis2010\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/comparative_analysis2010_fr.pdf).

Commission européenne (2011), *Consultation publique: Renforcer la cohérence de l'approche européenne en matière de recours collectifs*, Document de travail des services de la Commission, SEC(2011) 173 final, Bruxelles, 4 février 2011.

Commission pour la démarginalisation des pauvres par le droit, Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2008), *Pour une application équitable et universelle de la loi*, Volume I, disponible à : [www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---french/Voll\\_FR.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/legal-empowerment/reports-of-the-commission-on-legal-empowerment-of-the-poor/making-the-law-work-for-everyone---vol-i---french/Voll_FR.pdf).

Conseil de l'Europe, Commissaire aux droits de l'homme (2012), « *Les structures nationales des droits de l'homme peuvent contribuer à atténuer les effets des mesures d'austérité* », 31 mai 2012, disponible à : [www.coe.int/t/commissioner/news/2012/120531hrc\\_FR.asp](http://www.coe.int/t/commissioner/news/2012/120531hrc_FR.asp).

Conseil de l'Europe (2011), *Avis du Commissaire aux droits de l'homme sur les structures nationales de promotion de l'égalité*, CommDH(2011)2, 21 mars 2011, disponible à : [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH\(2011\)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH(2011)2&Language=lanFrench&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864).

Conseil de l'Europe, Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) (1997), *Recommandation de politique générale n° 2 de l'ECRI sur les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national*, CRI(97)36 Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 juin 1997, disponible à : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation\\_n2/Recozfr.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/gpr/en/recommendation_n2/Recozfr.pdf).

Conseil de l'Europe, ECRI (2003), *Recommandation de politique générale n° 7 sur la législation nationale pour lutter contre le racisme et la discrimination raciale*, CRI(2003)8, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 13 décembre 2002, disponible à : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N7/Recommendation\\_7\\_fr.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N7/Recommendation_7_fr.asp#TopOfPage).

Conseil de l'Europe, ECRI (2011), *Recommandation de politique générale n° 13 sur la lutte contre l'anti-tsiganisme et les discriminations envers les Roms*, CRI(2011)37, Strasbourg, Conseil de l'Europe, 24 juin 2011, disponible à : [www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation\\_N13/f-RPG%2013%20-%20A4.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/activities/GPR/EN/Recommendation_N13/f-RPG%2013%20-%20A4.pdf).

Equinet (2010a), *Influencing the law through legal proceedings - powers and practices of equality bodies*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Influencing-the-law-through-legal](http://www.equineteurope.org/Influencing-the-law-through-legal).

Equinet (2010b), *Effective Strategies to Empower Civil Society*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Effective-Strategies-to-Empower](http://www.equineteurope.org/Effective-Strategies-to-Empower).

Equinet (2011a), *Equality Bodies and National Human Rights Institutions - Making the Link to Maximise Impact*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Equality-Bodies-and-National-Human](http://www.equineteurope.org/Equality-Bodies-and-National-Human).

Equinet (2011b), *Providing Independent Assistance to Victims of Discrimination*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Providing-Independent-Assistance](http://www.equineteurope.org/Providing-Independent-Assistance).

Equinet (2011c), *Tackling Ageism and Discrimination*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Tackling-Ageism-and-Discrimination](http://www.equineteurope.org/Tackling-Ageism-and-Discrimination).

Equinet (2011d), *Equality Law in Practice - Religion and Belief in Europe*, Bruxelles, Equinet Secretariat, disponible à : [www.equineteurope.org/Equality-Law-in-Practice-Religion](http://www.equineteurope.org/Equality-Law-in-Practice-Religion).

European Foundation Centre (EFC) (2010), *Study on challenges and good practices in the implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, Bruxelles, EFC.

European Roma Rights Centre (ERRC), Interights, Migration Policy Group (2004), *Strategic litigation in race discrimination cases: from principles to practice*, disponible à : [www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice\\_2004.pdf](http://www.migpolgroup.com/public/docs/57.StrategicLitigationofRaceDiscriminationinEurope-fromPrinciplestoPractice_2004.pdf).

FRA (Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne) (2010a), *EU-MIDIS Données en bref 5 - Sensibilisation aux droits et organisme de promotion de l'égalité (Renforcement de l'architecture des droits de l'homme au sein de l'UE III)*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne (Office des publications), disponible à : [http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/854-EU-MIDIS\\_RIGHTS\\_AWARENESS\\_FR.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/854-EU-MIDIS_RIGHTS_AWARENESS_FR.pdf).

FRA (2010b), *National human rights institutions in the EU Member States (Strengthening the fundamental rights architecture in the EU I)*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2011a), *Country thematic studies on access to justice*, disponible à : [http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/background\\_cr/cr\\_access-to-justice-2011\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/background_cr/cr_access-to-justice-2011_en.htm).

FRA (2011b), *L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : [http://fra.europa.eu/sites/default/files/report-access-to-justice-legal\\_fr\\_o.pdf](http://fra.europa.eu/sites/default/files/report-access-to-justice-legal_fr_o.pdf).

FRA (2012), *Les droits fondamentaux : défis et réussites en 2011, Rapport annuel*, Luxembourg, Office des publications, disponible à : <http://fra.europa.eu/fr/publication/2012/les-droits-fondamentaux-dfis-et-russites-en-2011>.

FRA (2012a), *Handbook on the establishment and accreditation of National Human Rights Institutions in the European Union*, Luxembourg, Office des publications.

FRA (2012b), *La directive sur l'égalité raciale: application et défis*, Luxembourg, Office des publications.

Jacobsen, B. D. (2010), *Assistance to victims of discrimination by equality bodies of the EU Member States - a Scandinavian Perspective*, Copenhague, Djoef.



Milieu (2011), *Comparative study on access to justice in gender equality and antidiscrimination law – Synthesis report*, Bruxelles, Milieu.

Parlement européen, Direction générale des Politiques internes, Département thématique C, Droits des citoyens et affaires constitutionnelles (2012), *Standing up for your right(s) in Europe: Locus Standi*, PE 462.478, Bruxelles, Parlement européen.

Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) (2004), *Access to justice. Practice note*, disponible à : [www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access\\_to\\_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/access-to-justice-practice-note.html).

PNUD (2005), *Programming for justice: Access for all. A practitioner's guide to a human rights-based approach to access to justice*, disponible à : [www.globalrights.org/site/DocServer/UNDP\\_Justice\\_Guides\\_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf?docID=11143](http://www.globalrights.org/site/DocServer/UNDP_Justice_Guides_ProgrammingForJustice-AccessForAll.pdf?docID=11143).

Schiavetta, S. (2004), « The relationship between e-ADR and Article 6 of the European Convention of Human Rights pursuant to the case law of the European Court of Human Rights », *The Journal of Information, Law and Technology (JILT)*, 2004 (1), disponible à : [www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2004\\_1/schiavetta](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/jilt/2004_1/schiavetta).

## Sélection de références spécifiques à un pays

Ammer, M., Edthofer, J., Liegl, B., Wladasch, K. (2010), *Equality bodies country fiche, Austria, Study on equality bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC*, VT/2009/012, Commission européenne, non publié.

Belgique, Service public fédéral, Justice (*Federale Overheidsdienst, Justitie*) (2009), *Un meilleur accès à la justice*, Service de Communication et Documentation, disponible à : [www.just.fgov.be](http://www.just.fgov.be).

Casadonte A., Guarasio A. (2010), « L'azione civile contro la discriminazione: rassegna giurisprudenziale dei primi dieci anni », dans : *Diritto, immigrazione e cittadinanza XII, 2-2010*, p. 59, Milan, Franco Angeli.

Harvey, C., Spencer, S. (2011), *Equality and Human Rights commissions in the UK and Ireland: Challenges and Opportunities Compared*, School of Law, Université Queens de Belfast COMPAS, Université d'Oxford, disponible à : [www.edf.org.uk/blog/wp-content/uploads/2011/11/Harvey-and-Spencer\\_Equality-and-Human-Rights-Commissions-UK-Ireland-2011.pdf](http://www.edf.org.uk/blog/wp-content/uploads/2011/11/Harvey-and-Spencer_Equality-and-Human-Rights-Commissions-UK-Ireland-2011.pdf).

Hughes, N., Mason, P. (2009), *Access to justice: a review of existing evidence of the experiences of minority groups based on ethnicity, identity and sexuality*, Ministère de la Justice du Royaume-Uni, Research Series 7/09, mai 2009.

Lasola, M. (2009), *Oikeusolot 2009: katsaus oikeudellisten instituutioiden toimintaan ja oikeuden saatavuuteen*, Helsinki, Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Matt, E. (2009), « Das Verfahren vor der Gleichbehandlungskommission », dans : *Das Recht der Arbeit 2009*, p. 442 et suivantes.

# Annexe : Vue d'ensemble des organismes de promotion de l'égalité

Tableau A1 : Organismes de promotion de l'égalité au niveau national (membres d'Equinet), par mandat et par « type prédominant » (quasi-judiciaire ou promotionnel)

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Motifs de discrimination												Type				
			Emploi						En dehors de l'emploi : éducation, accès aux biens et aux services, logement, etc.						Quasi judiciaire	Promotionnel			
			Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Religion et convictions	Orientation sexuelle	Autres motifs	Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Religion et convictions			Orientation sexuelle	Autres motifs	
AT	Médiateur autrichien pour l'égalité de traitement	Anwaltschaft für Gleichbehandlung	✓	✓	✓		✓	✓		✓	✓								✓
BE	Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme	Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding/Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CEOOR)		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Institut pour l'égalité des femmes et des hommes	Instituut voor de Gelijkheid van Vrouwen en Mannen/Institut pour l'égalité des femmes et des hommes	✓							✓	✓						✓		✓
BG	Commission pour la protection contre la discrimination (CPCD)	Комисия за защита от дискриминация	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
CY	Office du Commissaire pour l'administration (Médiateur)	Επίτροπος Διοικήσεως	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
CZ	Défenseur public des droits (Médiateur)	Veřejný ochránce práv	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓**	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓**	✓
DE	Autorité fédérale de lutte contre les discriminations	Antidiskriminierungsstelle des Bundes	✓	✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Motifs de discrimination										Type				
			Emploi					En dehors de l'emploi : éducation, accès aux biens et aux services, logement, etc.					Quasi judiciaire	Promotionnel			
			Sexe	Origine raciale ou ethnique	Age	Handicap	Religion et convictions	Autres motifs	Sexe	Origine raciale ou ethnique	Age	Handicap			Religion et convictions	Autres motifs	
DK	Institut danois des droits de l'homme	<i>Institut for Menneskerettigheder</i>	✓	✓	✓*	✓*	✓*	✓*	✓	✓							✓
	Conseil pour l'égalité de traitement	<i>Ligebehandlingsnævnet</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓					✓	✓
EE	Commissaire pour l'égalité entre hommes et femmes et pour l'égalité de traitement	<i>Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EL	Médiateur grec	<i>Συνήγορος του Πολίτη</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓					✓	
ES	Conseil pour la promotion de l'égalité de traitement et la non-discrimination des personnes fondée sur l'origine raciale ou ethnique	<i>Consejo para la Promoción de la Igualdad de Trato y No Discriminación de las Personas por el Origen Racial o Étnico</i>		✓							✓						✓
FI	Médiateur pour l'égalité	<i>Tasa-Arvoaltuutettu</i>	✓							✓							✓
	Médiateur pour les minorités	<i>Vähemmistö-valtuutettu</i>		✓							✓						✓
FR	Défenseur des droits		✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
HR	Bureau du Médiateur	<i>Uredu pučkog pravobranitelja</i>		✓	✓				✓	✓		✓	✓		✓	✓	✓
HU	Commissaire aux droits fondamentaux	<i>Alapvető Jogok Biztosa</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓
	Autorité hongroise pour l'égalité de traitement	<i>Egyenlő Bánásmód Hatóság</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IE	Tribunal de l'égalité	<i>An tÚdarás Comhionannais</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
IT	Office italien de lutte contre la discrimination raciale	<i>Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali (UNAR)</i>		✓	✓	✓	✓	✓			✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Motifs de discrimination										Type					
			Emploi					En dehors de l'emploi : éducation, accès aux biens et aux services, logement, etc.					Quasi judiciaire	Autres motifs	Promotionnel			
			Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Religion et convictions	Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Religion et convictions						
LT	Bureau du Médiateur pour l'égalité des chances	<i>Lygių galimybių kontrolieriaus tarnyba</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
LU	Centre pour l'égalité de traitement		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	
LV	Bureau du Médiateur	<i>Tiesībsarga Birojs</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
MT	Commission nationale pour la promotion de l'égalité	<i>Il-Kummissjoni Nazzjonali għall-Promozzjoni tal-Ugwaljanza</i>	✓								✓	✓				-	-	
	Directeur pour les relations industrielles et de travail	<i>Dipartiment tar-Relazzjonijiet Industrijali u tal-Impieg</i>	✓								✓	✓				-	-	
NL	Commission néerlandaise pour l'égalité de traitement	<i>Commissie Gelijke Behandeling (CGB)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
PL	Défenseur des droits de l'homme/ Commissaire à la protection des droits civils	<i>Rzecznik Praw Obywatelskich</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓				✓		✓	
PT	Commission pour la citoyenneté et l'égalité des genres	<i>Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género (CIG)</i>									✓			✓		✓	✓	
	Commission pour l'égalité au travail et dans l'emploi	<i>Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE)</i>	✓														✓	✓
	Haute Commission pour l'immigration et le dialogue interculturel	<i>Alto Comissariado para a Imigração e Diálogo Intercultural (ACIDI)</i>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RO	Conseil national de lutte contre la discrimination	<i>Consiliul National pentru Combaterea Discriminării (CNCD)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	
SE	Médiateur contre la discrimination	<i>Diskrimineringsombudsmannen (DO)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	

Pays	Nom de l'organisme en français	Nom de l'organisme dans la langue nationale	Motifs de discrimination												Type				
			Emploi						En dehors de l'emploi : éducation, accès aux biens et aux services, logement, etc.						Quasi judiciaire	Promotionnel			
			Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle	Religion et convictions	Autres motifs	Sexe	Origine raciale ou ethnique	Âge	Handicap	Orientation sexuelle			Religion et convictions	Autres motifs	
SI	Bureau pour l'égalité des chances/Conseil pour la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement	<i>Urad za Enake Možnosti</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓*
SK	Centre national pour les droits de l'homme	<i>Slovenské národné stredisko pre ľudské práva</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
UK	Commission pour l'égalité et les droits de l'homme	<i>Equality and Human Rights Commission (EHRC)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
	Commission pour l'égalité d'Irlande du Nord	<i>Equality Commission for Northern Ireland (ECNI)</i>	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓

Notes : \*\* Pas exclusivement

\*\* Nationalité/statut parental

- Information non disponible au moment de l'impression

Source : Equinet (2012)



Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne

## **L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE**

Vers une plus grande égalité

2014 — 71 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-9239-283-3

doi:10.2811/48364

De nombreuses informations sur l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne sont disponibles sur le site internet de la FRA ([fra.europa.eu](http://fra.europa.eu)).

### **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

#### **Publications gratuites:**

- un seul exemplaire:  
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:  
auprès des représentations de l'Union européenne ([http://ec.europa.eu/represent\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/represent_fr.htm)),  
des délégations dans les pays hors UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm)),  
en contactant le réseau Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_fr.htm](http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm))  
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (\*).

(\* ) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

#### **Publications payantes:**

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

#### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne ([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

## HELPING TO MAKE FUNDAMENTAL RIGHTS A REALITY FOR EVERYONE IN THE EUROPEAN UNION

Le principe de non-discrimination est ancré dans la législation de l'Union européenne (UE) et comprend des dispositions relatives à l'accès à la justice. Le présent rapport fournit une analyse détaillée de l'action des organismes des États membres de l'UE compétents en matière de discrimination pour soutenir les éventuelles victimes de discrimination et leur apporter réparation. Il analyse les obstacles à un recours effectif, tels que la complexité des systèmes de plainte, qui dissuadent les personnes de saisir le tribunal et renforcent le sentiment d'impuissance des victimes. Il propose également une étude des facteurs qui favorisent des recours effectifs, comme les conseils juridiques. Pour aborder ces questions, l'accès à la justice est pris au sens large. Afin de cerner les divers modèles d'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE, la FRA a sélectionné huit États membres de l'UE pour une analyse plus approfondie : l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, la Finlande, la France, l'Italie, la République tchèque et le Royaume-Uni. En plus de la répartition géographique, cette sélection présente une série de systèmes qui divergent les uns des autres de par leur histoire, leur structure, leur importance et leur mandat institutionnel. Le rapport explore la façon dont certains aspects de ces différents systèmes peuvent être appliqués de manière plus large dans l'UE.



Office des publications

---

### FRA – AGENCE DES DROITS FONDAMENTAUX DE L'UNION EUROPÉENNE

Schwarzenbergplatz 11 – 1040 Vienne – Autriche  
Tél. +43 158030-0 – Fax +43 158030-699  
[fra.europa.eu](http://fra.europa.eu) – [info@fra.europa.eu](mailto:info@fra.europa.eu)  
[facebook.com/fundamentalrights](https://facebook.com/fundamentalrights)  
[linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency](https://linkedin.com/company/eu-fundamental-rights-agency)  
[twitter.com/EURightsAgency](https://twitter.com/EURightsAgency)

ISBN 978-92-9239-283-3



9 789292 392833