
Table des matières

Introduction	7
Première partie	
Le cadre juridique : des textes, des institutions et des initiatives foisonnants	11
Chapitre I	
Le rôle moteur des organisations internationales	13
L'Organisation des Nations unies et les institutions spécialisées	13
Les conventions	13
Les institutions	14
Les organisations européennes	14
Le droit communautaire	15
Le Conseil de l'Europe	17
Chapitre II	
Le droit interne : des textes abondants	19
Le Code pénal	20
Le Code du travail	20
La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires	20
La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs	21
Deuxième partie	
Le dispositif français de lutte contre les discriminations : un bilan mitigé	23
Chapitre I	
L'administration : une gestion éclatée	25
Les services et établissements publics	25
Les autorités indépendantes	27
Chapitre II	
Les résultats contrastés du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations	29
Des progrès dans la sensibilisation des acteurs et la connaissance des phénomènes de discrimination	29

L'échec du dispositif « 114/Codac »	30
Chapitre III	
De multiples organismes consultatifs	33
La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)	33
Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes	34
L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes	34
Le Haut Conseil à l'intégration	34
La Commission nationale consultative des gens du voyage	35
La Commission nationale consultative des personnes handicapées	35
Le Comité national des retraités et des personnes âgées	35
Chapitre IV	
La justice : une approche principalement pénale	37
Chapitre V	
Les associations : un rôle important et croissant	41
Troisième partie	
Les expériences étrangères : une réelle convergence et des enseignements à tirer	43
Chapitre I	
Les expériences retenues par la mission de préfiguration	45
Le Royaume-Uni	45
La Belgique	47
Le Canada (Québec)	48
Chapitre II	
De quelques autres expériences étrangères (Irlande, Pays-Bas, Suède)	51
L'Irlande	51
Les Pays-Bas	52
La Suède	52
Chapitre III	
Le bilan des expériences étrangères	55

Quatrième partie	
Vers la mise en place d'une autorité administrative indépendante : une institution efficace et respectueuse des exigences du droit	59
Chapitre I	
Pourquoi une autorité administrative indépendante ?	61
Les autorités administratives indépendantes : une formule juridique souple	61
Les justifications de la création d'une autorité administrative indépendante	63
Chapitre II	
Quelle autorité administrative indépendante ?	65
Le champ de compétence et les missions	65
Le domaine de compétence	65
Les missions	66
Le statut	69
La dénomination	69
La composition de l'autorité	69
La nécessité d'un groupe d'experts	70
Les pouvoirs	71
La problématique des pouvoirs	71
Les pouvoirs d'influence, de médiation et de contrainte	71
Les moyens d'investigation	73
Les relations avec les institutions judiciaires et les juridictions administratives	75
La saisine du juge ou la production d'observations à l'initiative de l'autorité	75
La saisine de l'autorité, pour avis, à l'initiative du parquet ou du juge	76
Les échanges d'information entre l'autorité et les parquets	76
L'organisation et le fonctionnement	76
Quel rattachement budgétaire ?	76
Quelle organisation interne ?	77
Quels moyens ?	78
Quel mode de saisine ?	79
Chapitre III	
Les relations avec les pouvoirs publics et les autres organismes participant à la politique de lutte contre les discriminations	81
Le Parlement	81
Le Gouvernement et les administrations	81
Le ministère de la Justice	82

Les autres autorités indépendantes susceptibles de connaître de discriminations	83
Les instances consultatives	84
Les associations et les syndicats	84
Conclusion	85
Annexes	87
Annexe 1 Lettre de mission	89
Annexe 2 Entretiens avec les ministres	93
Annexe 3 Liste des organismes et personnes auditionnés	95
Annexe 4 Missions à l'étranger	103
Annexe 5 Canevas d'entretien	105
Annexe 6 Textes et références	107
Annexe 7 Bibliographie	125
Annexe 8 Membres de la mission de Bernard Stasi, ancien ministre, Médiateur de la République	131

Introduction

Le président de la République a exprimé à plusieurs reprises sa volonté de créer une autorité administrative indépendante chargée de lutter contre l'ensemble des discriminations, notamment lors des discours qu'il a prononcés à Troyes le 14 octobre 2002, sur l'intégration, et à l'Élysée, le 3 décembre 2002, à l'occasion du renouvellement de la Commission nationale consultative des personnes handicapées. Il a solennellement réaffirmé cet engagement lors de son discours du 17 décembre 2003 sur la laïcité.

Cette décision s'inscrit dans le cadre des directives communautaires prises en application de l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne, qui prévoient la mise en place d'organismes de promotion de l'égalité de traitement dans chaque État membre.

Elle est surtout justifiée par le constat que chacun est susceptible, à un moment ou à un autre de son existence, d'être victime de pratiques discriminatoires non sanctionnées, par exemple pour l'accès à l'emploi, au logement ou aux loisirs, en raison de son sexe, de son origine ethnique, de ses convictions politiques ou religieuses, de son appartenance syndicale, de son handicap, de son état de santé, de son âge ou de son orientation sexuelle. Nous sommes donc tous concernés.

Ces injustices provoquent des réactions d'incompréhension et de désarroi, parfois aussi des sentiments d'humiliation ou de révolte. Elles sont contraires aux principes d'égalité des droits et de tolérance qui assurent la cohésion de notre société et portent gravement atteinte au pacte républicain sur lequel elle est fondée. Elles doivent dès lors être combattues avec détermination.

Depuis une vingtaine d'années, les gouvernements successifs ont entrepris de renforcer notre arsenal juridique et administratif, mais, sans politique d'ensemble. À la fin des années 1990, la Commission nationale consultative des droits de l'homme (rapport 1997) et le Haut Conseil à l'intégration (rapport 1998, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité*) ont préconisé la création d'une autorité indépendante.

Le rapport, remis en mai 1999 par M. Jean-Michel Belorgey et intitulé *Lutter contre les discriminations*, a repris cette idée en proposant de créer une autorité « légère », compétente pour les seules discriminations liées à l'origine ethnique ou nationale ou à l'appartenance religieuse. Elle aurait été dotée de pouvoirs de consultation, de proposition, de médiation, de négociation, d'étude et d'évaluation de la législation, ainsi que de la faculté de saisir d'autres autorités.

Ces réflexions n'ont pas abouti, en raison d'une réticence à admettre que la question des discriminations devait être traitée globalement et non de façon sectorielle, en raison aussi de la sous-estimation des difficultés rencontrées par les victimes pour établir la preuve des manquements dont elles sont l'objet et surtout d'une hésitation des pouvoirs publics sur les voies et moyens les plus adaptés pour conduire cette politique.

Le dispositif mis en place en 1999 repose sur un groupement d'intérêt public, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (Geld). Cet organisme, compétent pour les seules discriminations raciales, est investi d'une mission d'observatoire et, en relation avec les commissions départementales d'accès à la citoyenneté (Codac), assure la gestion du numéro d'appel téléphonique gratuit 114, qui est le dispositif d'écoute, de conseil et de signalement des victimes. On peut lui faire crédit d'avoir contribué à améliorer la connaissance de ces phénomènes, d'avoir rapproché les acteurs publics et privés de cette politique et d'avoir nourri le débat public de travaux et d'études de qualité. Mais, en raison des ambitions modestes ayant présidé à sa création, il n'a obtenu, en ce qui concerne le soutien aux victimes et la réparation du préjudice, que des résultats limités.

La législation s'est enrichie, par ailleurs, ces dernières années de nombreuses dispositions répressives, mais les plaintes ont été le plus souvent classées par les parquets. D'autres dispositions, de caractère non pénal, ont été introduites dans notre droit, mais elles n'ont pas encore eu d'effets significatifs sur les pratiques discriminatoires.

Estimant que cette situation n'était pas acceptable, le président de la République, lors de son discours du 17 décembre 2003, a affirmé qu'il fallait une « prise de conscience et une réaction énergique ». C'est à cet appel que doit répondre la future autorité indépendante.

Par lettre du 2 juin 2003, le Premier ministre m'a confié la responsabilité de la mission de préfiguration de cette institution, les conclusions de ces travaux devant lui être remis dans des délais permettant sa création au cours de l'année 2004. Les contours de la future autorité sont esquissés dans cette lettre. Investie d'une compétence étendue portant sur l'ensemble des discriminations, elle exercera un triple rôle, d'abord de traitement des réclamations et de soutien aux victimes de discriminations, ensuite d'information et de préconisation, enfin d'approfondissement et de diffusion des connaissances. Elle devra bénéficier de pouvoirs « suffisamment forts » afin d'« être en mesure, par ses interventions, de modifier les pratiques et de faire évoluer les comportements ». Sont mentionnées l'attribution de pouvoirs préjuridictionnels ainsi que la possibilité de trans-

mettre à la justice, en cas de saisine de celle-ci, les éléments permettant de mieux appréhender les situations constitutives de discrimination.

Si le mandat était clair, cette mission présentait néanmoins quelques difficultés.

La première tenait à la concomitance de cette mission avec les travaux de la Commission de réflexion sur l'application du principe de laïcité dans la République, dont la présidence m'a été confiée par le chef de l'État. Cette concomitance a pu créer une certaine confusion, qui s'est toutefois dissipée au fil des entretiens, au prix de quelques efforts d'explication. Si ces deux démarches sont distinctes, elles sont aussi complémentaires. Ainsi que le souligne le rapport « Laïcité et République » remis au président de la République le 11 décembre 2003 : « S'il est nécessaire de promouvoir la laïcité, celle-ci ne retrouvera sa légitimité que si les pouvoirs publics et l'ensemble de la société luttent contre les pratiques discriminatoires et conduisent une politique en faveur de l'égalité des chances. »

La deuxième difficulté à laquelle nous nous sommes heurtés est liée aux débats et aux interprétations auxquels donne lieu la notion de discrimination, alors même que le législateur en a déjà défini le contenu et la portée.

La troisième difficulté réside dans la création d'une autorité indépendante dans le domaine de la protection des droits des personnes, domaine qui relève des attributions fondamentales de l'État. Cette mesure est susceptible de soulever des interrogations au regard des principes régissant notre système juridique.

Enfin, devait être traitée la question délicate des relations de la future institution avec le pouvoir judiciaire et les autres administrations et organismes intéressés.

Mais le contexte, en ce début d'année 2004, est plus favorable qu'il ne l'a jamais été pour mettre en œuvre cette réforme et surtout pour la faire accepter. L'initiative émane des plus hautes autorités de l'État, qui ont manifesté la volonté de mettre rapidement en place la nouvelle structure. Cette volonté politique, qui est exprimée avec une intensité inhabituelle, doit permettre de vaincre les réticences et de surmonter les blocages. L'ensemble des acteurs, y compris au sein des grandes institutions de la République, a pris conscience de l'acuité du problème et un consensus, transcendant les clivages politiques, sociaux ou professionnels, semble se dessiner.

Par ailleurs, on ne peut nier le rôle d'entraînement de la législation européenne, qui a connu ces dernières années des avancées importantes, dans une perspective d'harmonisation des droits de l'homme entre les États de l'Union. Les directives communautaires justifient et même imposent des réformes de notre droit. J'observe enfin que, dans d'autres pays, parfois depuis plusieurs décennies, ont été institués des organismes de lutte contre les discriminations qui peuvent être, pour nous, une source d'inspiration.

La méthode de travail adoptée par la mission de préfiguration a reposé sur les principes suivants. Ainsi que l'a souhaité le Premier ministre, les travaux ont été menés dans un esprit de concertation et d'ouverture. Outre les nombreuses réunions de travail assurées par les membres de la mission de préfiguration et des missions d'étude à l'étranger (Belgique, Canada, Royaume-Uni), quelque cent quarante auditions et entretiens auront été organisés au cours d'une période de sept mois.

Ont été auditionnés ou entendus des ministres, des parlementaires, des élus locaux, des responsables religieux, des directeurs d'administration centrale, des dirigeants d'entreprises ou d'établissements publics, ainsi que des représentants des juridictions, des grandes formations politiques, des associations et des partenaires sociaux, des fondations et d'autres autorités indépendantes.

Ces auditions et ces entretiens ont été préparés par les membres de la mission, composée de magistrats, de fonctionnaires, ainsi que de collaborateurs du Médiateur de la République et du Geld, en s'appuyant sur un canevas d'entretien préalablement communiqué aux personnes entendues. Les comptes rendus de ces entretiens ainsi que les nombreuses contributions écrites transmises parallèlement ont été analysés par la mission de préfiguration.

Il résulte de ces entretiens et de ces contributions un large accord sur l'utilité d'une autorité indépendante ainsi que sur les orientations relatives à ses missions, ses pouvoirs et son organisation. Le sentiment qui prévaut est que la législation soulève des difficultés d'application, difficultés que l'autorité pourrait contribuer à résoudre.

Mes interlocuteurs ont particulièrement insisté sur la nécessité de garantir l'indépendance de la future autorité à l'égard de l'administration, des autres institutions et des groupes de pression. Ils ont exprimé le souhait qu'elle dispose de pouvoirs effectifs pour instruire, traiter les réclamations des victimes de discriminations et appuyer leurs démarches devant le juge. Ils ont également formé le vœu qu'elle bénéficie de moyens humains et financiers lui permettant d'exercer efficacement ses pouvoirs. Ils ont demandé qu'elle agisse en collaboration avec la justice et les structures existantes mais aussi que soient clarifiées les compétences des organismes consultatifs intervenant dans le champ de la lutte contre les discriminations.

Le rapport présente tout d'abord le cadre juridique dans lequel s'inscrit la réforme. Il dresse ensuite un bilan du dispositif actuel de lutte contre les discriminations, puis analyse les expériences étrangères d'organismes indépendants et s'efforce d'en dégager des lignes directrices. Enfin, le rapport aborde les différentes questions soulevées par la création de l'autorité et expose les propositions issues des travaux de la mission de préfiguration.

Première partie

**Le cadre
juridique :
des textes,
des institutions
et des initiatives
foisonnants**

La création d'une autorité administrative indépendante, mais aussi son champ de compétence, ses missions et ses prérogatives, sont largement induits par le cadre juridique, international et national, dans lequel s'insère la lutte contre les discriminations.

Dès sa création, l'une des préoccupations majeures de l'ONU, en réaction aux crimes commis lors de la Seconde Guerre mondiale, a été de promouvoir les droits de l'homme et de combattre toutes les formes de discriminations. Cette action a été relayée sur notre continent par le Conseil de l'Europe et par la Communauté européenne. Ces institutions sont aujourd'hui les lieux privilégiés du débat doctrinal et de la confrontation critique des expériences nationales. Elles élaborent des normes, qui sont ensuite reprises ou transposées dans notre droit.

La prolifération des textes et des mesures peut donner une impression de confusion. Elle traduit, en réalité, une prise de conscience universelle de la gravité des phénomènes inégalitaires et de la nécessité de les combattre par tous les moyens, ainsi que la complexité des problèmes qu'ils soulèvent. Elle démontre également la volonté d'édifier un socle de principes et de pratiques de lutte contre les discriminations efficaces et communs à l'ensemble des pays démocratiques. En témoigne notamment la publication en 1996 d'un document préparé par le Haut Commissariat aux droits de l'homme des Nations unies intitulé *Législation nationale type servant de ligne directrice aux États pour l'adoption et le développement de lois interdisant la discrimination raciale*, qui préconise la création dans chaque État d'un organisme indépendant de lutte contre la discrimination raciale exerçant des missions consultatives, d'élaboration de codes de bonne conduite, d'information, de médiation et de traitement des réclamations.

Le rôle moteur des organisations internationales

L'Organisation des Nations unies et les institutions spécialisées

Les conventions

Le principe de non-discrimination a été consacré puis décliné dans de multiples conventions adoptées sous l'égide de l'ONU et des institutions spécialisées qui lui sont liées. Il s'agit d'abord de la Charte internationale des droits de l'homme, qui comprend la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (1966) et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (1966). Ces textes prohibent les discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance (articles 2 et 7 de la Déclaration et articles 2 des Pactes). S'y ajoutent deux instruments spécifiquement consacrés aux discriminations : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (1965) et celle sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (1979).

Le principe de non-discrimination a été repris dans d'autres textes, par exemple dans la Convention relative aux droits de l'enfant (1989), dans la Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990), dans la Convention internationale globale et intégrée pour la protection des droits et de la dignité des handicapés (2001), et dans la Convention de l'Unesco relative à la lutte contre les discriminations dans le domaine de l'enseignement (1960). On mentionnera enfin les conventions de l'Organisation internationale du travail concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession (1958), d'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (1951) et de réadaptation professionnelle et d'emploi des personnes handicapées (1983). Ce principe est donc aujourd'hui garanti par un corpus juridique diversifié et cohérent qui fait l'objet d'un travail continu de contrôle de son application, ainsi que de discussion, d'approfondissement et de codification dans le cadre des institutions internationales.

Les institutions

Le Haut Commissariat des Nations unies aux droits de l'homme est chargé de promouvoir et de protéger les droits de l'homme et de coordonner les activités de l'ONU en ce domaine. Le Centre pour les droits de l'homme, qui relève du secrétariat général de l'ONU, a pour mission d'appliquer la politique proposée par le Haut Commissaire. S'y ajoutent diverses institutions de suivi de l'application des traités. La Commission des droits de l'homme est l'organe directeur en cette matière. Composée de 53 pays membres, elle tient une session annuelle à Genève à laquelle participent des représentants des États, d'institutions nationales et d'organisations non gouvernementales. Au cours de cette session sont adoptés diverses résolutions, recommandations et rapports. La Commission comprend une sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme, chargée notamment de la lutte contre les discriminations et de la protection des minorités. Le Comité des droits de l'homme est chargé d'examiner les rapports des États sur l'application du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de présenter des observations générales, ainsi qu'un rapport devant l'Assemblée générale des Nations unies. Il est habilité à traiter les réclamations de particuliers, qui peuvent le saisir après épuisement des voies de recours internes. En 1997, il a recommandé à la France de créer un « mécanisme institutionnel pour recevoir et traiter les plaintes relatives aux droits de l'homme incluant toutes formes de discriminations (...) agissant comme médiateur entre les parties et pouvant attribuer des compensations ». Le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale veille à la mise en œuvre par les États de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discriminations raciales. Il examine les rapports établis par les États, soumet chaque année à l'Assemblée générale un rapport sur ses activités et émet des recommandations. Il peut recevoir des plaintes individuelles, après épuisement des voies de recours nationales. En cas de manquement, il établit un rapport qui est soumis à l'État concerné afin que celui-ci remédie à la situation. On mentionnera enfin, le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes qui veille à l'application par les États membres de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes dans les domaines économique, social, culturel, civil et politique.

Les organisations européennes

La protection des droits de l'homme et la lutte contre les discriminations constituent l'un des fondements de la construction européenne. Les actions conduites en ce domaine par la Communauté européenne et le Conseil de l'Europe, ainsi que les textes élaborés sous leur égide, exercent une influence majeure sur l'évolution du droit interne.

Le droit communautaire

La législation communautaire

Le traité instituant la Communauté européenne comporte un certain nombre de dispositions traitant des droits de l'homme et des libertés fondamentales et notamment du principe de non-discrimination en ses articles 2, 3, 13, 137 et 141. L'article 13, en particulier, habilite le Conseil européen, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, à « prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle ». Par ailleurs, l'article 6 du traité sur l'Union européenne énonce que celle-ci est fondée sur le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Il précise également que l'Union respecte les droits fondamentaux garantis par la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, laquelle comporte en son article 14 des stipulations proscrivant les discriminations.

La législation communautaire dérivée des traités s'est construite par avancées successives, à partir du milieu des années 1970. D'abord centrée sur la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans le monde du travail, elle a été étendue, à la suite de l'adoption du traité d'Amsterdam, à d'autres critères de discrimination et à d'autres domaines de la vie économique et sociale. Trois directives, dont l'essentiel des dispositions est désormais transposé en droit interne, doivent être mises en exergue. Elles intègrent et consolident les principes dégagés par la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (on citera par exemple, parmi de nombreuses décisions de la CJCE, l'arrêt de principe du 13 mai 1986, *Bilka-Kaufhaus GMBH c/Karine Weber von Hartz*, relatif à l'exclusion d'un régime de pensions d'employés à temps partiel d'un grand magasin, en majorité de sexe féminin).

La directive 2000/78 du 27 novembre 2000 relative à l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail couvre l'ensemble des critères de discrimination énoncés à l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne. Portant sur les discriminations, directes comme indirectes, elle contient des dispositions importantes relatives par exemple à la faculté pour les associations d'apporter un soutien aux victimes, notamment devant le juge, et à l'aménagement de la charge de la preuve au profit du plaignant lorsque sont établis des faits permettant de présumer l'existence d'une discrimination. En vertu de son article 17, les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en application de la directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer la mise en œuvre de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime et doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. La directive prévoit aussi, en son article 9, que les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment victimes d'une inégalité de traitement.

La directive 76/207/CEE du 9 février 1976, modifiée par la directive 2002/73/CE du 23 septembre 2002, relative à 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, ainsi que la directive 2000/43/CE du 29 juin 2000, relative à l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, comportent des dispositions similaires.

En outre, elles prescrivent respectivement dans leurs articles 8 bis et 13 la création d'un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'égalité de traitement. Ces organismes doivent pouvoir « apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination », « conduire des études indépendantes », « publier des rapports indépendants » et « émettre des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations ».

Le droit communautaire devrait connaître d'autres développements. Ainsi, le projet de Constitution européenne mentionne en son article 2 le principe de non-discrimination parmi les valeurs sur lesquelles est fondée l'Union. Il fait référence au premier alinéa de son article 7 à la Charte des droits fondamentaux qui dans son article 21 du III, relatif au principe d'égalité, énonce une liste de critères de discrimination prohibés plus large que celle figurant à l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne.

Par ailleurs, sont en cours d'élaboration de nouvelles directives sur les discriminations à l'égard des personnes handicapées et sur les discriminations hommes/femmes dans l'accès aux biens et aux services.

Les institutions communautaires

La plupart des initiatives de la **Commission européenne** en matière de discrimination émanent de la direction générale de l'emploi et des affaires sociales. On citera notamment le programme d'initiative communautaire Equal, financé par le Fonds social européen, qui a pour objet d'apporter un soutien aux actions « innovantes et transnationales » de lutte contre les discriminations et de sensibilisation à toutes les formes d'inégalité dans le monde du travail, la campagne « Stop discrimination » 2003-2006, le programme d'action communautaire de lutte contre les discriminations 2001-2006 et l'Année européenne des personnes handicapées 2003. Dans le prolongement de cette dernière, et pour l'application de la directive 2000/78 précitée, la Commission a adopté un plan d'action pour la période 2004-2010 en faveur des personnes handicapées. La Commission a aussi constitué des réseaux d'experts nationaux pour chaque critère de discrimination. Enfin, outre son rapport 2003 sur l'égalité et l'antidiscrimination intitulé *Vers la diversité*, elle est à l'origine de divers travaux et documents traitant de ces questions, comme le rapport PLS Ramboll Management sur les bonnes pratiques et les caractéristiques contribuant à l'efficacité des organismes spécialisés dans la promotion de l'égalité et la lutte contre les discriminations.

On mentionnera, par ailleurs, l'**Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes**. Créé en 1997, il a pour mission d'étudier les phénomènes de racisme, de xénophobie et d'antisémitisme en Europe. Il coordonne le réseau « Raxen » de collecte d'informations et de données statistiques dans les États membres et répond aux demandes d'informations des parlementaires européens. Il encourage l'organisation régulière de réunions d'experts au niveau national ou européen. Son rapport annuel présente ses activités, un état des lieux du racisme et des mesures prises.

Il convient enfin de citer l'**Observatoire européen du vieillissement et des personnes âgées**, créé en 1991. Ses travaux sur la notion de « vieillissement actif » s'inscrivent dans les priorités de la Communauté européenne et du Conseil de l'Europe.

Le Conseil de l'Europe

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 prohibe, en son article 14, les distinctions fondées sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation au regard des droits et des libertés qu'elle garantit. La Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (1997) proscrit, quant à elle, en son article 11, toute forme de discrimination à l'encontre d'une personne en raison de son patrimoine génétique.

La Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) est chargée de veiller au respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales par les États membres et notamment de son article 14, dont la méconnaissance peut être invoquée au regard des seuls droits et libertés protégés par la Convention (le Conseil de l'Europe a adopté le 4 novembre 2000 son protocole n° 12, qui énonce un principe général de non-discrimination invocable de manière indépendante de ces droits et libertés, mais il n'est pas entré à ce jour en vigueur, faute d'un nombre suffisant de ratifications). Les particuliers ou les organisations non gouvernementales peuvent saisir la Cour dans les six mois qui suivent l'épuisement des voies de recours internes.

La jurisprudence relative à l'application de l'article 14 de la CEDH a exercé une influence notable sur le droit des discriminations. À titre d'exemple, la Cour a jugé, par les arrêts *Marckx c/ Belgique* du 13 juin 1979 et *Inze c/Autriche* du 28 octobre 1987, que la différence de traitement prévue par la loi à l'égard des enfants nés hors mariage méconnaissait le droit au respect de la vie familiale et par l'arrêt *Dudgeon c/ Royaume-Uni et Irlande du Nord* du 22 octobre 1981, que la répression pénale de l'homosexualité portait atteinte au droit au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention.

Deux organismes doivent être encore cités. La **Commission européenne contre le racisme et l'intolérance**, qui est composée d'experts indépendants, a pour mission de combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Elle étudie la situation des pays membres, élabore des recommandations de politique générale et assure la diffusion des informations sur les « bonnes pratiques ». Le **Comité directeur pour l'égalité entre les femmes et les hommes**, qui est composé de représentants désignés par les Gouvernements, élabore, sous l'autorité du Comité des ministres, des rapports et des propositions et prépare les conférences ministérielles.

Le droit interne : des textes abondants

Le principe de non-discrimination trouve sa source dans les textes constitutionnels et notamment dans les articles 1^{er} et 6, relatifs à l'égalité des droits et à l'égal accès aux emplois publics, de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, le préambule de la Constitution de 1946, qui proclame que tout être humain possède des droits « sans distinction de race, de religion, ni de croyance » et consacre le principe d'égalité entre les hommes et les femmes, et l'article 1^{er} de la Constitution de 1958, qui énonce que la France assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Le Conseil constitutionnel a eu, à plusieurs reprises, l'occasion de contrôler le respect par le législateur du principe d'égalité dans l'accès aux droits sociaux. Il a, par exemple, déclaré non conforme à la Constitution l'exclusion des étrangers résidant régulièrement en France du bénéfice de l'allocation supplémentaire du fonds national de solidarité (décision 89-269 DC du 22 janvier 1990).

Diverses lois traitent des discriminations. Certaines, qui ont une portée répressive, visent les pratiques discriminatoires dans l'accès aux biens et aux services, l'emploi ou l'exercice d'une activité économique, ainsi que dans les services publics. Le législateur a mentionné, pour chaque infraction, les critères de discrimination et les comportements répréhensibles. Ce souci de précision a aussi conduit à dresser une liste des cas dans lesquels une différence objective de traitement ne peut être légalement sanctionnée, par exemple le refus d'embauche en raison d'une incapacité physique légalement constatée. D'autres dispositions, de caractère non pénal, rappellent le principe de non-discrimination et édictent des obligations ou accordent des droits afin d'en assurer le respect dans différents domaines de la vie économique et sociale ou dans la fonction publique.

Ces textes ont été modifiés par deux lois récentes, qui ont eu notamment pour objet de transposer les directives communautaires précitées. La loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001, relative à la lutte contre les discriminations, élargit les critères de discrimination (orientation sexuelle, âge, apparence physique et patronyme) et les domaines concernés, introduit en droit interne la notion de discrimination indirecte et une disposition novatrice sur l'aménagement de la charge de la preuve et institue un service d'accueil téléphonique gratuit pour les victimes de discrimi-

minations raciales. La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale prohibe les mesures discriminatoires à l'égard de personnes ayant subi, refusé de subir ou révélé des agissements de harcèlement moral et comporte des dispositions sur l'accès au logement.

Le Code pénal

Le Code pénal (en particulier la section première, intitulée « Des discriminations » du chapitre 5 du titre deuxième du livre II) traite des discriminations dans l'exercice d'une activité économique, l'emploi et la fourniture de biens ou services. Sanctionnées par deux ans d'emprisonnement et une amende de 30000 euros et diverses peines complémentaires (articles 225-1 à 225-3), ces délits voient leur répression aggravée lorsqu'ils sont commis par une personne morale (article 225-4) ou une personne physique dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public (article 432-7). On notera que le code pénal, comme les deux textes suivants, prohibe les harcèlements sexuel et moral qui sont considérés comme une forme de discrimination par le droit communautaire.

Le Code du travail

Le Code du travail (notamment sa section VII, intitulée « Des discriminations » du chapitre II du titre II du livre premier et le chapitre III du même titre intitulé *Égalité professionnelle entre les hommes et les femmes*) pose le principe qu'aucun salarié ne peut être écarté d'un recrutement ou d'une formation ou encore licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, dans sa vie professionnelle à raison des critères qu'il énumère. Il interdit qu'un salarié soit sanctionné, licencié ou fasse l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné de tels agissements ou pour les avoir relatés.

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires

La loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, en son article 6 bis, interdit les distinctions entre hommes et femmes, sauf pour des recrutements distincts, compte tenu d'éventuelles

inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions. L'article 6 a une portée plus générale. Réserve faite des exceptions liées à l'âge ou aux inaptitudes physiques, il interdit, sous menace de sanction disciplinaire, d'opérer une quelconque distinction, directe ou indirecte, entre les fonctionnaires selon des critères discriminatoires dont il fixe la liste. Il interdit aussi de prendre en considération le fait qu'un fonctionnaire ait témoigné de tels agissements, les ait relatés, ait formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter le principe de non-discrimination, pour prendre à son égard une mesure concernant le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation. L'article 6 quater prévoit que le Gouvernement dépose tous les deux ans un rapport comparatif sur les conditions d'emploi des hommes et des femmes.

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs

La loi du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi du 23 décembre 1986 relative aux rapports locatifs interdit de refuser, de façon directe ou indirecte, l'accès au logement locatif principal pour des motifs discriminatoires et comporte plusieurs dispositions favorables aux victimes de discriminations ou susceptibles d'en être l'objet, notamment l'aménagement de la charge de la preuve lorsque des éléments de fait laissent supposer l'existence d'une discrimination.

Enfin, d'autres dispositions tendent à **promouvoir l'égalité**, par exemple le cinquième alinéa de l'article 3 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 8 juillet 1999, qui prévoit que la loi favorise l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et fonctions électives, les articles L 264, L 265 et L 300 du code électoral, qui obligent les partis politiques à présenter 50 % des femmes sur les listes électorales, l'article L 323-1 du Code du travail, qui impose aux employeurs, sous menace de sanctions financières, le recrutement de 6 % de personnes handicapées dans les entreprises, l'article L 123-3 du même code, qui permet l'intervention dans les entreprises de mesures temporaires prises au seul bénéfice des femmes et visant à établir l'égalité des chances entre les hommes et les femmes en remédiant aux inégalités de fait qui affectent ces dernières, ou encore celles qui, fondées sur un critère géographique, ont pour objet d'accorder des avantages aux zones urbaines dont les populations connaissent des difficultés particulières (zones franches, zones d'éducation prioritaire...). Par ailleurs, le projet de loi pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui sera bientôt discuté au Parlement, tend à réformer la loi d'orientation du 30 juin 1975 sur le handicap. Fondé sur le principe général de non-discrimination, il oblige la collectivité nationale à garantir aux intéressés une réelle égalité

d'accès à la cité et à la pleine citoyenneté, en particulier en matière de santé, de logement, d'éducation, de formation et d'emploi.

Il convient enfin de mentionner les textes sanctionnant les violences, comportements, écrits ou propos racistes ou xénophobes, qui ne relèvent pas à proprement parler de la lutte contre les discriminations. Il s'agit par exemple, de la loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines réprimant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe, de la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 sur la sécurité intérieure, qui prévoit une répression aggravée pour les violences homophobes ou encore de la loi du 29 juillet 1881 relative à la liberté de la presse qui réprime l'injure, la diffamation, l'incitation à la haine et à la discrimination, à raison de l'origine ou d'une religion.

Deuxième partie

Le dispositif français de lutte contre les discriminations : un bilan mitigé

Le dispositif de lutte contre les discriminations s'est progressivement mis en place, dans notre pays, à partir du début des années 1970. En dépit des progrès intervenus ces dernières années, les résultats sont décevants. Les structures administratives ou consultatives sont nombreuses et dispersées. La création d'un organisme spécifique, le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, et la mise en place du dispositif 114/Codac n'ont pas permis une répression plus efficace des discriminations et les victimes éprouvent toujours de grandes difficultés pour faire valoir leurs droits devant la justice.

L'administration : une gestion éclatée

Les services et établissements publics

Les administrations intéressées se sont multipliées au fil des ans selon une logique de spécialisation sans préoccupation, du moins jusqu'à récemment, de coordination ou de rationalisation de leurs interventions respectives.

Si la compétence et la motivation de leurs personnels doivent être soulignées, force est de constater que la dispersion des services a contrarié l'unité d'action. Cette fragmentation des moyens a également rendu plus difficile l'obtention d'une efficacité d'échelle et a brouillé la perception de cette politique par l'opinion publique et les autres acteurs. Enfin, ces structures, qui demeurent régies par une logique administrative fondée sur le principe hiérarchique, l'unilatéralisme et une certaine rigidité de leurs règles de fonctionnement, ne sont pas toujours adaptées pour exercer les missions nouvelles de promotion de l'égalité et de soutien aux victimes induites par les directives communautaires.

Les plus directement concernées, qui sont rattachées aux ministères chargés des Affaires sociales et de la Santé, opèrent de nombreuses actions diversifiées, notamment en matière de production et de diffusion des connaissances et de formation. La **direction de la population et des migrations** comprend une sous-direction de l'accueil et de l'intégration, qui conduit des actions favorisant l'intégration des populations d'origine étrangère en matière d'accueil, d'information, d'éducation, de culture et d'emploi pour assurer l'égal accès aux services publics et aux droits sociaux et pour lutter contre les discriminations raciales dans le domaine de l'emploi. Elle exerce la tutelle du Geld et du **Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations** (Fasild). Ce dernier, qui est constitué en la forme d'un établissement public administratif, est chargé de favoriser l'intégration des personnes immigrées ou issues de l'immigration et de lutter contre les discriminations dont elles peuvent être victimes. Il a notamment pour attribution de participer au financement d'actions conduites en direction de ces populations par les associations et les autres organismes, publics ou privés intéressés. La **délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle**, qui exerce la tutelle de l'ANPE et de l'Afpa, participe, dans son domaine de compétence, à la lutte

contre les discriminations, anime le volet français du programme communautaire Equal (discrimination et emploi) et concourt à la mise en œuvre de la politique d'intégration et de formation professionnelle des personnes handicapées. Le **service des droits des femmes et de l'égalité** a notamment pour missions de promouvoir l'égalité professionnelle des femmes, de lutter contre les discriminations sur les lieux de travail et les violences qui leur sont faites, de proposer et d'évaluer les mesures contribuant à leur accès effectif à leurs droits, à la mise en œuvre de la parité dans les champs politique, économique et social et de mener des actions de communication et d'information. Il élabore actuellement une « charte de l'égalité entre les femmes et les hommes », qui devrait être signée prochainement par l'ensemble des ministres intéressés, les partenaires sociaux, les représentants des collectivités territoriales et les représentants de la société civile. Le **délégué interministériel aux personnes handicapées** est chargé de contribuer à la réflexion et à la coordination des actions en faveur de l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées, d'évaluer leur situation et de proposer des réformes. La **direction générale de l'action sociale** est chargée de l'élaboration, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques d'intervention sociale, médico-sociale et de solidarité et de lutter contre les phénomènes d'exclusion. Elle comprend une sous-direction des personnes handicapées qui concourt à la définition et à la mise en œuvre des politiques menées en leur faveur et coordonne les actions du ministère des Affaires sociales relatives à l'intégration sociale, professionnelle et scolaire des personnes handicapées. La **direction générale de la santé** est responsable de la mise en œuvre de la politique de santé publique. À ce titre, elle veille à l'égalité de l'accès aux soins, notamment des personnes atteintes du sida, du cancer ou de maladies chroniques, ainsi que des personnes âgées. Elle coordonne les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins.

Outre les grandes directions d'administration centrale, plusieurs de ces structures, comme le service des droits des femmes et de l'égalité ou le Fasild, disposent d'antennes ou de délégués locaux.

D'autres organismes ou services sont impliqués dans la lutte contre les discriminations, à des degrés et selon des modalités divers. Dans le champ de l'action administrative, peuvent être mentionnés la direction des relations du travail du ministère des Affaires sociales, la direction de la modernisation et de l'action territoriale du ministère de l'Intérieur (qui est en charge des Codac et met en œuvre des plans départementaux de lutte contre les discriminations raciales), la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain, la direction des affaires civiles et du sceau et la direction des affaires criminelles et des grâces du ministère de la Justice, ainsi que plusieurs services du ministère de l'Éducation nationale, notamment l'Inspection générale de l'Éducation nationale, l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche et le médiateur de l'Éducation nationale.

Dans le champ de l'étude et de la recherche, on citera la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques et la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du

ministère des Affaires sociales, l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'Institut national des études démographiques et le groupement d'intérêt public Mission de recherche « droit et justice ». Dans le champ de l'accès au droit et à la justice et de l'aide aux victimes, les protagonistes sont notamment le service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville du ministère de la Justice, les maisons de la justice et du droit et les points d'accès au droit, ainsi que les conseils départementaux d'accès au droit.

Les administrations intéressées ont pris conscience de la nécessité de renforcer leur coopération et de coordonner leurs interventions. C'est dans cet esprit, par exemple, que la direction de la population et des migrations, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations et le service des droits des femmes et de l'égalité ont lancé en avril 2002 le projet « Engagement du service public de l'emploi pour restaurer l'égalité », qui a pour objet de former les agents du service public de l'emploi (Agence nationale pour l'emploi, Association pour la formation professionnelle des adultes, Inspection du travail). La politique de la ville, dont la coordination relève de la délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain qui dépend du ministère chargé de la Ville, se prête également à une telle coopération qui s'est concrétisée dans les contrats de ville. Les contrats conclus pour la période 2000-2006 retiennent pour la première fois comme orientations prioritaires l'intégration et la lutte contre les discriminations ethniques et raciales.

Les autorités indépendantes

Plusieurs autorités indépendantes sont susceptibles de se trouver confrontées à des situations discriminatoires, à savoir le Médiateur de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, la Commission d'accès aux documents administratifs, le Défenseur des enfants et le Conseil supérieur de l'audiovisuel. À titre d'exemple, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, à la suite de diverses plaintes dont elle avait été saisie, a entrepris une étude d'ensemble sur les informations, notamment celles relatives à « l'origine » des demandeurs, collectées par les organismes de logements sociaux. Elle a eu aussi à traiter récemment de discriminations dans les fichiers informatiques d'agences immobilières. Au titre de sa fonction consultative et de proposition, le Médiateur de la République a préconisé en 2002 et 2003 diverses réformes en faveur des personnes handicapées. Des propositions plus anciennes tendaient à supprimer des inégalités de traitement fondées sur le sexe, la naissance ou l'origine sociale. La Commission nationale de déontologie de la sécurité est aussi occasionnellement confrontée à des pratiques discriminatoires dans l'action des forces de l'ordre et des organismes privés de sécurité.



Les résultats contrastés du groupe d'étude et de lutte contre les discriminations

Le Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (Geld) a été créé en 1999 sous la forme d'un groupement d'intérêt public placé sous la tutelle du ministère des Affaires sociales. Cet organisme, qui associe à son action de nombreux partenaires (ministères, organisations professionnelles, associations et universitaires), est d'abord chargé d'une mission d'observatoire des discriminations raciales. À ce titre, il a pour attributions de centraliser et d'exploiter les études et enquêtes sur les discriminations, de diffuser les résultats de ces travaux auprès de l'opinion publique et des acteurs de cette politique, d'émettre des avis et de formuler des recommandations aux pouvoirs publics.

Ses attributions ont été par la suite élargies. La loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations, qui formalise un dispositif mis en place l'année précédente, prévoit en son article 9 la création d'un service d'accueil téléphonique gratuit ayant pour objet de recueillir les appels des personnes estimant avoir été victimes ou témoins de discriminations raciales et de répondre aux demandes d'information et de conseil. Le même article dispose qu'est mis en place dans chaque département sous l'autorité du préfet et en relation avec l'autorité judiciaire, les services déconcentrés de l'État et les acteurs locaux, un dispositif permettant d'assurer le traitement et le suivi des cas signalés et d'apporter un soutien aux victimes.

Des progrès dans la sensibilisation des acteurs et la connaissance des phénomènes de discrimination

Au titre de sa mission d'observatoire, le Geld a contribué au débat public sur les discriminations, à clarifier les enjeux et ainsi à favoriser un contexte favorable à la mise en place de la nouvelle autorité. Les réflexions portant sur les modalités concrètes de la lutte contre les discriminations ont

été au centre de son activité. Il s'agit notamment de celles relatives au traitement des discriminations par la justice, à la caractérisation des différentes formes de discrimination, directes comme indirectes, et à l'administration de la preuve ainsi qu'aux modalités de transposition des directives communautaires. Le Geld a ainsi produit des notes et des contributions diverses sur « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations », « Les emplois fermés aux étrangers : une forme méconnue de discrimination », « Les discriminations ethniques et raciales dans l'accès au logement social », ou « Le bilan du dispositif 114/Codac ». Il a contribué à la diffusion d'études, de textes et de bonnes pratiques auprès du grand public, par l'intermédiaire de son site internet (www.le114.com). Il a aussi participé en novembre 2003 à l'organisation d'un colloque franco-britannique sur le thème de la comparaison des dispositifs nationaux de lutte contre les discriminations. Il a collaboré aux travaux menés dans le cadre de programmes européens (« projet Equal », « programme d'action communautaire » et « projet Raxen ») et a procédé à un recensement des études et des recherches sur les discriminations. Il a participé à l'animation de la recherche en collaboration avec les services compétents du ministère des Affaires sociales et avec le Fasild notamment au programme d'étude sur « La discrimination des immigrés dans l'emploi et sur le marché du travail » et à l'enquête « Histoire de vie » réalisée sous la direction de l'Insee.

L'échec du dispositif « 114/Codac »

Les résultats du dispositif 114/Codac n'ont pas été à la hauteur des objectifs qui lui avaient été assignés. La plupart des signalements transmis aux parquets ont abouti à des décisions de classement et l'espoir d'établir au niveau local, grâce aux Codac, un partenariat entre les administrations, la justice et les représentants de la société civile pour traiter les réclamations, ne s'est pas concrétisé. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet échec. La première réside dans la sous-estimation des difficultés de traitement des dossiers et l'insuffisance des moyens humains attribués aux Codac, qui ont été de surcroît handicapées par un renouvellement important de leurs secrétaires permanents. S'y ajoute l'opacité du dispositif, qui s'est notamment manifestée par une insuffisante remontée d'informations sur les suites réservées aux signalements tant de la part des services des préfectures que des « référents » syndicaux ou associatifs. Par ailleurs, le traitement des dossiers concernant les administrations, en particulier la police et l'Éducation nationale, n'a pas été satisfaisant. Elles ont, en effet, privilégié des procédures d'investigation internes, sans garantie d'impartialité, qui ont le plus souvent abouti, soit à un classement sans suite, soit à des mesures insuffisantes ou inadéquates. Les réclamations se sont même parfois retournées contre leurs auteurs. Il est ainsi arrivé que des signalements concernant l'action des forces de police soient suivis de citations à comparaître devant le tribunal correctionnel ou de plaintes des agents mis en cause.

Il convient néanmoins de nuancer ce bilan négatif. Le dispositif du 114/Codac a, en effet, servi de révélateur. Une proportion notable d'appels provient de personnes qui étaient confrontées depuis de nombreuses années à des pratiques discriminatoires et n'avaient pu, jusqu'alors, s'en plaindre ou en témoigner. Un certain nombre de cas ont pu être réglés à la satisfaction de la victime. En outre, l'analyse critique à laquelle s'est livré le Geld a permis de démontrer que les plaintes provenaient majoritairement d'adultes de nationalité française et concernaient surtout des problèmes d'emploi, de logement et d'accès aux biens et aux services. La mission de préfiguration en a tiré des enseignements utiles pour la future autorité et la réforme du dispositif d'appel téléphonique.



De multiples organismes consultatifs

Diverses instances consultatives qui exercent parfois des tâches d'observation et d'étude participent, de façon plus ou moins active et directe, à la lutte contre les discriminations. Si certains intérêts sont pris en considération en tant que tels par un ou même plusieurs organismes (les personnes d'origine étrangère, les femmes, les personnes handicapées, les gens du voyage, les personnes âgées), d'autres ne le sont qu'indirectement (santé, orientation sexuelle).

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH)

La Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), créée en 1947 et « réactivée » par un décret du 30 janvier 1984, est le seul organisme consultatif à vocation « généraliste ». Rattachée administrativement aux services du Premier ministre, elle est composée de représentants d'organisations non gouvernementales et de syndicats, de personnalités qualifiées, de parlementaires et d'experts siégeant dans les organisations internationales, ainsi que du Médiateur de la République et de représentants du Gouvernement. Elle compte actuellement une centaine de membres. Elle a notamment pour mission d'assister, par ses avis, le Premier ministre et les ministres intéressés sur toutes les questions de portée générale qui concernent les droits de l'homme et l'action humanitaire. Elle remet chaque année au Gouvernement un rapport sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, prévu par une loi du 13 juillet 1990.

Les autres organismes consultatifs sont spécialisés.

Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes

Le Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes a été institué par un décret du 22 février 1984. Présidé par le ministre chargé des Droits des femmes, il est composé de représentants des administrations, des salariés et des employeurs ainsi que de personnalités qualifiées. Il est consulté sur les projets de textes ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes ainsi que sur ceux traitant de conditions particulières de travail spécifiques à l'un ou l'autre sexe. Il peut, en outre, réaliser des études et mener des recherches, susciter ou favoriser des initiatives et formuler des propositions tendant à améliorer l'égalité professionnelle.

L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes

L'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes a été institué auprès du Premier ministre, qui le préside, par un décret du 18 octobre 1995. Il exerce une mission consultative et d'étude. L'observatoire remet, tous les deux ans, un rapport général au Premier ministre qui est présenté au Parlement et publié. Dans celui remis en décembre 2003, il a formulé diverses propositions pour inciter les partis politiques à mieux respecter le principe de parité.

Le Haut Conseil à l'intégration

Le Haut Conseil à l'intégration, créé par un décret du 19 décembre 1989, est une instance consultative et de réflexion composée de seize personnalités qualifiées, qui a pour mission de donner son avis et de faire toute proposition, à la demande du Premier ministre ou du comité interministériel à l'intégration, sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère. Il a publié en 1998 un rapport intitulé *Lutte contre les discriminations ; faire respecter le principe d'égalité*, qui préconise la création d'une autorité indépendante compétente en matière de discriminations. Depuis son dernier renouvellement, intervenu fin octobre 2002, il a réalisé des travaux sur « la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté » et « les droits civils des femmes issues de l'immigration », qui ont débouché en juillet 2003 sur deux avis adressés au Premier ministre. Il s'est également intéressé au

« contrat d'accueil et d'intégration » et a engagé une réflexion avec le Conseil supérieur de l'audiovisuel. Son rapport 2003 intitulé *Le contrat et l'intégration*, qui a été remis le 26 janvier 2004 au Premier ministre, comporte notamment deux avis consacrés respectivement à la promotion sociale des jeunes des quartiers en difficulté et aux droits des femmes issues de l'immigration.

La Commission nationale consultative des gens du voyage

La Commission nationale consultative des gens du voyage, créée par un décret du 27 août 1999, est chargée d'étudier les problèmes spécifiques que connaissent les gens du voyage et de faire des propositions en vue d'améliorer leur insertion dans la communauté nationale. Elle peut notamment être consultée par le Premier ministre sur les projets de textes législatifs et réglementaires et sur les programmes d'action tendant à une meilleure insertion des gens du voyage et être saisie de demandes d'avis par les membres du Gouvernement. Elle élabore chaque année un rapport.

La Commission nationale consultative des personnes handicapées

La Commission nationale consultative des personnes handicapées, qui a été créée par un décret du 16 décembre 1975, comprend des représentants des associations et des organismes intéressés. Elle assure leur participation à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant, exerce une mission d'évaluation, émet des avis sur toute question ou projet relatifs aux personnes handicapées. Elle est chargée du suivi et de la coordination des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées.

Le Comité national des retraités et des personnes âgées

Le Comité national des retraités et des personnes âgées, créé par un décret du 4 août 1982 et placé auprès du ministre chargé des Personnes âgées, assure la participation de ces derniers à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique les concernant.

Enfin, d'autres organismes consultatifs relevant de domaines *a priori* éloignés de la lutte contre les discriminations ont engagé des réflexions qui s'y rattachent. À titre d'exemple, dans le rapport remis en novembre 2003 au Premier ministre par le Conseil d'analyse économique, un chapitre relatif à la ségrégation urbaine préconise la création d'une agence nationale de lutte contre les discriminations.

La justice : une approche principalement pénale

En France, à la différence d'autres pays, comme le Royaume-Uni, les victimes de discriminations qui ont choisi la voie contentieuse ont généralement privilégié la justice pénale. Les raisons en sont diverses : la conviction répandue qu'avant de léser des intérêts privés, les discriminations, qui mettent en cause l'exercice de droits et de libertés, sont d'abord des atteintes à l'ordre public ; la volonté des associations de tirer parti de la dimension symbolique et de l'impact médiatique du procès pénal, notamment dans le cadre de la lutte contre les discriminations raciales ; enfin, l'attrait pour la procédure pénale, inquisitoriale et gratuite.

Si le dispositif de signalement « 114/Codac » et la mobilisation des associations ont, ces dernières années, contribué à l'augmentation des plaintes pour discriminations raciales, celles-ci ont été le plus souvent classées sans suite par les parquets. Ainsi, en dépit d'une progression régulière, le nombre de condamnations demeure peu élevé : 3 en 1997, 7 en 1999, 16 en 2000, 12 en 2001 et 29 en 2002 (*source* : service statistique du ministère de la justice).

Pour les autres discriminations, le recours à la justice répressive reste exceptionnel. Tel est le cas de celles commises à l'égard des femmes. En matière de handicap, la situation n'est pas plus satisfaisante. On notera cependant que, dans le contexte particulier créé par l'année du handicap, l'Association des paralysés de France (APF) a récemment introduit des actions en justice portant sur la question de l'accès aux lieux et équipements publics contre la SNCF, un cinéma de Niort et le ministère de la Justice, auxquelles un large écho a été donné dans les media.

Le procès civil ou administratif joue encore un rôle restreint. Le développement du recours au juge civil pour les discriminations sexistes et syndicales dans le domaine de l'emploi, notamment sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, remonte au milieu des années 90. S'agissant des discriminations sexistes, les affaires, peu nombreuses, sont rarement couronnées de succès et ont un impact limité sur la vie quotidienne des femmes, si l'on excepte quelques avancées en matière de promotion professionnelle et de temps partiel (par exemple, Cass. soc. 16-7-1998, M^{me} Thibault). Pour les discriminations raciales, on dénombre depuis 1987 une douzaine de décisions des chambres sociale et civile de la Cour de cassation dans les domaines de l'emploi et du logement, dont neuf au cours des seules trois dernières années.

Les premières décisions, fondées sur le principe d'égalité, qui peuvent être rattachées au contentieux administratif des discriminations, sont anciennes et concernent la fonction publique (par exemple, s'agissant de l'égalité des sexes : 3 juillet 1936, Demoiselle Bobard ; en ce qui concerne les opinions politiques : Assemblée, 28 mai 1954, Barel). La jurisprudence a été enrichie ces dernières années par des décisions de principe du Conseil d'État, dans des domaines très divers, portant, à titre d'illustration, sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes (29 juillet 2002, M. Griesmar, ou 5 juin 2002, M. Choukroun), sur la remise en cause de la « cristallisation » des pensions des anciens combattants de nationalité étrangère (Section, 30 novembre 2001, ministre de la Défense et ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie c/DIOP) ou sur l'accès à l'emploi des personnes handicapées (29 juillet 2002, M. Houama). On notera cependant que l'application des articles 6 et 6 bis de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, qui sont relatifs au principe de non-discrimination, semble n'avoir jusqu'à présent donné lieu qu'à peu de décisions.

Il convient de s'interroger sur les causes de la rareté et de l'insuccès fréquent des recours.

La réussite de l'action en justice se heurte à des difficultés de fond. Il existe, en effet, un rapport de forces fondamentalement inégal entre la victime, qui est la plupart du temps une personne physique disposant souvent de ressources modestes, et les auteurs de discriminations, qui peuvent être des bailleurs, prestataires de services ou des employeurs. Ces derniers ne sont pas dénués de moyens de pression ou de rétorsion à l'égard du plaignant, en particulier lorsqu'il s'agit d'un salarié. Les entreprises peuvent considérer le procès comme un aléa normal de leur activité, traité dans la durée par leurs services juridiques, alors que la victime agit dans une certaine urgence et s'expose à un risque de représailles, auquel s'ajoute la charge financière des frais de justice.

La difficulté principale à laquelle se heurte la victime, si elle ne s'est pas auparavant découragée, est qu'elle ne dispose pas des pièces permettant de prouver la discrimination alléguée, qui peuvent être détenues par la personne – physique ou morale – mise en cause. Certes, la victime peut présenter des demandes de mesures d'instruction au juge civil, mais elles ne sont que rarement satisfaites. Par ailleurs, les parquets sont peu enclins à s'investir dans ce contentieux difficile, tandis que l'expertise juridique des questions de discrimination n'est répandue ni au sein de l'institution judiciaire ni au sein des corps, notamment de police et de gendarmerie, exerçant des missions de police judiciaire.

Des progrès ont néanmoins été accomplis. Le plus important est certainement l'aménagement de la charge de la preuve, dont on relèvera cependant que les juges font une application exigeante. D'autres réformes législatives ont été mises en œuvre pour encourager des solutions alternatives à la voie pénale (amélioration des possibilités de recours du salarié et du fonctionnaire, développement du recours civil dans le domaine du logement, possibilité de recours devant le juge administratif en matière de discrimination dans l'accès aux services publics). On mention-

nera enfin, s'agissant de la jurisprudence, la reconnaissance comme mode de preuve de la discrimination, d'une part, du « Testing » par la chambre criminelle de la Cour de cassation (12 septembre 2000, Fardeau, et 11 juin 2002, SOS Racisme) et, d'autre part, de la démarche comparative par sa chambre sociale (28 mars 2000, Fluchère et CFDT c/SNCF). Les résultats demeurent limités, mais il est vrai que certaines mesures, en particulier celles issues de la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, sont récentes et n'ont pas eu le temps nécessaire pour produire tous leurs effets.



Les associations : un rôle important et croissant

Une des particularités de la lutte contre les discriminations en France est le rôle central que jouent les associations, la reconnaissance de son importance par les pouvoirs publics et l'appui que ces derniers leur apportent. Les modalités de leur participation sont multiples : le soutien aux victimes, l'action en justice, grâce à la faculté de se porter partie civile qui leur a été accordée, sous certaines conditions, notamment d'ancienneté (articles 2-1 et 2-6 du Code de procédure pénale), la présence de leurs représentants au sein de diverses instances ou organismes consultatifs, le rôle de « référents » dans le cadre du dispositif 114/Codac. En matière de handicap ou d'aide aux victimes, elles agissent même comme de véritables relais de l'action administrative. Les associations les plus actives devant les tribunaux auront été, ces dernières années, les grandes organisations de défense des droits de l'homme et de lutte contre le racisme, qui sont à l'origine de plusieurs procès exemplaires. Peuvent être également mentionnées les actions menées en dehors du prétoire par les associations qui luttent contre les discriminations à raison de l'orientation sexuelle ou de celles qui œuvrent pour la défense des droits des personnes atteintes du cancer ou du sida.



Troisième partie

**Les expériences
étrangères :
une réelle
convergence
et des
enseignements
à tirer**

De nombreux pays se sont d'ores et déjà dotés d'organismes indépendants parfois, comme au Royaume-Uni, depuis plus d'un quart de siècle. Certains États, y compris au sein de l'Union européenne, n'en ont en revanche pas créé, à l'instar de la république fédérale d'Allemagne, qui dispose néanmoins, depuis 1978, d'un Commissaire fédéral chargé des questions relatives aux étrangers. Cette fonction existe aussi à l'échelon des *Länder*. Si l'Espagne ne dispose pas non plus d'institution spécifiquement dédiée à la lutte contre les discriminations, on peut considérer que l'étendue des attributions du « Défenseur du peuple espagnol » et les conditions libérales de sa saisine, lui permettent de jouer un rôle en cette matière, en particulier à l'égard des personnes d'origine étrangère. S'agissant de l'Italie, une « Commission pour l'intégration des immigrés » a été instituée en 1998, qui est chargée de conseiller le Gouvernement sur les politiques d'intégration, les politiques interculturelles et la lutte contre le racisme et qui présente un rapport annuel au Parlement. Le rapport s'attache à présenter les expériences étrangères qui ont été étudiées par la mission de préfiguration, puis s'efforce d'en tirer des enseignements pour la future autorité.

Les expériences retenues par la mission de préfiguration

Le Royaume-Uni

Le dispositif mis en place au Royaume-Uni est intéressant à plusieurs égards. D'abord, parce qu'il s'inscrit dans un environnement politique et culturel et un cadre juridique différents du nôtre, caractérisé par la reconnaissance de l'existence des droits des minorités, un système de droit fondé sur la *common law*, la prédominance conférée au procès civil par le législateur et la priorité accordée à la réparation du dommage sur la sanction du manquement, enfin des règles de procédure civile plus favorables à la victime dans l'administration de la preuve. Ensuite, parce que les institutions qui ont été créées disposent de compétences étendues et de moyens importants. Enfin, leur ancienneté nous permet de bénéficier de l'expérience accumulée sur une longue période.

Trois organismes publics ont été créés, spécialisés par critère de discrimination. La Commission pour l'égalité des chances (*Equal Opportunities Commission* : EOC), créée en 1975, est compétente pour les seules discriminations entre les hommes et les femmes. La Commission pour l'égalité raciale (*Commission for Racial Equality* : CRE), instituée en 1976, a, comme son nom l'indique, pour mission de combattre les discriminations raciales. Enfin, on citera la Commission pour les droits de la personne handicapée (*Disability Rights Commission* : DRC), qui a été créée en 1999. Quoique dirigées par un collège de membres désignés par le Gouvernement, rattachées à l'administration et financées sur fonds publics, ces instances fonctionnent en pratique de manière indépendante, comme le montrent les enquêtes menées ces dernières années au sein de l'armée, de la police, des prisons et d'autres administrations publiques par la Commission pour l'égalité raciale. Le gouvernement britannique a décidé, en novembre 2003, le regroupement, d'ici 2006, des trois organismes en un seul. On se limitera ici à présenter la Commission pour l'égalité raciale (CRE), qui est la plus importante des trois commissions et présente des caractéristiques générales similaires aux deux autres, avec lesquelles elle travaille d'ailleurs en étroite collaboration.

La CRE connaît de toutes les discriminations raciales, directes comme indirectes, que ce soit en matière d'emploi, de formation, de logement, d'éducation, et, de manière générale, d'accès aux biens et services, y

compris ceux fournis par les personnes publiques. Placée auprès du ministère de l'intérieur (*home office*), elle est composée de huit à quinze membres nommés pour cinq ans, qui sont des personnalités qualifiées issues de la société civile et sont désignées par le ministre de l'Intérieur. Si le président est nommé à temps plein, d'autres n'exercent leurs fonctions qu'à temps partiel. Une majorité des membres est traditionnellement issue des « minorités visibles ». La commission se réunit une fois par mois. Elle est assistée d'un service qui est organisé en comités spécialisés par fonction ou zone géographique, au nombre d'une dizaine. Son action est relayée localement par ses six délégations régionales, qui ont la faculté d'enregistrer les réclamations, ainsi que par des « conseils pour l'égalité », qu'elle finance, mais qui ne dépendent pas d'elle et qui sont chargés d'une mission d'information et d'orientation des victimes.

La commission a pour missions de lutter contre les discriminations, de promouvoir l'égalité des chances et de veiller à la bonne application de la loi.

Elle formule, en premier lieu, des recommandations pour améliorer la législation et assurer le respect du principe de non-discrimination. Le rapport Belorgey de 1999 cite comme exemplaire l'abrogation, en 1980, à la suite d'une proposition de la commission, de la section 4 du *Vagrancy Act* de 1824 qui permettait à la police d'arrêter tout individu donnant l'impression qu'il était sur le point de commettre un méfait dans un lieu public qui, selon la façon dont il était appliqué, pouvait parfois être assimilé à un « délit de sale gueule ». Plus récemment (2003), la commission a présenté diverses propositions en ce qui concerne les conditions de détention des enfants des demandeurs d'asile ou les pratiques discriminatoires en matière de fouilles par les policiers.

En second lieu, la CRE conduit des actions d'observation, de recueil et de diffusion des connaissances, ainsi que de sensibilisation de l'opinion publique. Elle publie un rapport annuel, participe à la mise en œuvre de formations pour les personnes concernées par la lutte contre les discriminations et organise, dans le cadre des orientations préalablement définies par elle, des campagnes de communication.

En troisième lieu, elle apporte une aide indépendante aux personnes qui s'estiment victimes de discrimination, selon une procédure de saisine directe, soit auprès des bureaux régionaux, soit auprès de la structure centrale (saisine par téléphone, internet ou courrier). Cette aide prend la forme d'actions d'information, de conseil et de médiation. Elle a la faculté de saisir la justice et de soutenir devant les tribunaux certains plaignants, dont les dossiers sont choisis en fonction d'un programme d'action et de critères de sélection préalablement définis par la commission. Le nombre de réclamations dont elle est saisie varie, selon les années, de 1000 à 2000. En 2002, elle a reçu environ 1300 demandes d'information et de conseil (dont environ 500 pour le seul domaine de l'emploi) et a apporté son soutien, complet ou partiel, dans quelque 200 dossiers. Elle a suivi 73 affaires devant les tribunaux, 75 autres dossiers ayant connu une issue favorable avant même la saisine de la justice.

En quatrième lieu, lorsque des indices suffisants permettent de présumer l'existence de discriminations, la commission mène des enquêtes à son initiative dans les administrations et les entreprises. Elle peut leur demander de lui fournir toute information ou tout document. En cas de refus, elle dispose de la faculté de demander au juge civil d'adresser des injonctions à l'auteur présumé de discrimination. Ses interventions peuvent déboucher sur des avis de mise en conformité, qui fixent un délai pour prendre les mesures correctrices nécessaires. En cas d'échec, la commission peut saisir le juge civil. Trois grandes enquêtes ont été menées en 2002. La première, qui concernait un des services de l'État, *The Crown Prosecution service* (correspondant à notre ministère public), a mis en évidence des pratiques de discrimination raciale. La commission a émis un certain nombre de recommandations, suivies de la mise en place par le service concerné d'un programme de mesures correctrices. La deuxième a concerné l'entreprise *Ford Motor Company* et a eu pour objet d'apprécier si les termes de l'accord conclu l'année précédente avec la CRE avaient été respectés. Cette enquête de « suivi » a débouché sur un nouvel engagement de l'entreprise. La dernière enquête a porté sur l'administration pénitentiaire (*Her Majesty's Prison Service*) et a donné lieu à un rapport de non-conformité.

Enfin, au titre de sa mission de promotion de l'égalité de traitement, qui est fondée sur une logique de partenariat, la CRE propose des programmes d'action, de formation et de sensibilisation et élabore des guides de pratiques égalitaires. Ces derniers sont adoptés par secteur d'activité, en concertation avec les différents protagonistes. La commission incite les entreprises et les administrations à s'engager dans un processus volontaire de mise en conformité avec les « standards » prescrits par ces guides, au moyen de programmes destinés à supprimer les pratiques discriminatoires. Le contrôle de leur mise en œuvre est assuré par son service d'audit et de conseil. Ces programmes deviennent obligatoires dès lors que l'entreprise ou l'administration a fait l'objet d'un avis de non-conformité.

Les moyens de la commission sont considérables. Dotée d'un budget d'environ 30 millions d'euros pour l'année 2002, elle emploie une centaine de personnes, auxquelles, outre le recours ponctuel à des avocats, il convient d'ajouter quelque 200 agents des délégations régionales.

La Belgique

Le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (CECLR) a été créé par une loi du 15 février 1993. Cet organisme, qui est constitué en la forme d'un service public autonome, est actuellement rattaché au ministre de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes, qui est également chargé de la promotion de l'égalité. Il est dirigé par un conseil d'administration de vingt et une personnes nommées pour six ans sur un mandat irrévocable par les

gouvernements régionaux et le Conseil des ministres. Initialement chargé des seules discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique ou nationale, sa compétence a été étendue à d'autres critères de discriminations en vertu d'une loi du 25 février 2003 (notamment la religion, les convictions, la santé, le handicap, l'âge et l'orientation sexuelle). Il connaît des discriminations directes, comme indirectes, dans des domaines très divers énumérés dans la loi. En revanche, cette compétence ne s'étend pas aux discriminations hommes/femmes, qui relèvent d'un autre organisme, l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes, avec lequel il collabore étroitement.

Outre ses missions de promotion de l'égalité des chances et de lutte contre les discriminations, le centre est notamment chargé de l'observation des politiques d'intégration, de la défense des droits des étrangers, de la lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ainsi que de la traite des êtres humains.

Le CECLR exerce d'abord une fonction consultative et de recommandation auprès des pouvoirs publics, afin notamment d'améliorer la législation en vigueur. Il remet chaque année un rapport au Parlement. Il assure ensuite des fonctions de communication, d'observation, d'étude et de formation. Enfin, il est chargé d'apporter un soutien aux victimes, qui peuvent le saisir directement. L'aide peut prendre la forme de conseils ou d'une médiation informelle. Il ne dispose pas de pouvoirs d'enquête contraignants. Il a la faculté de saisir la justice, y compris par la voie du référé. Il peut se constituer partie civile sur décision de son conseil d'administration, soit en accord avec les victimes, soit même de sa propre initiative. Enfin, il soutient les organismes qui fournissent une assistance juridique aux victimes et entretient des relations étroites avec de nombreuses institutions publiques (police, armée, éducation...) et associations.

En 2002, il a enregistré plus de 1300 réclamations (dont 148 relatives à l'emploi, 185 aux services publics et 101 à l'action des forces de l'ordre). Une centaine de dossiers ont été orientés vers une autre institution. La victime a bénéficié d'un soutien dans un peu moins de la moitié des cas. 432 dossiers ont fait l'objet d'une médiation, 75 ont donné lieu à une plainte simple et 26 à constitution de partie civile.

Son budget était en 2003 de 8 millions d'euros. Il emploie une centaine d'agents et dispose de dix-huit permanences d'accueil décentralisées. Ces moyens sont importants, mais tiennent compte de la diversité de ses attributions.

Le Canada (Québec)

Créée par la Charte des droits et libertés de la personne du 27 juillet 1975, qui a valeur supralégislative, la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec a pour mission de

veiller, par toutes mesures appropriées, au respect des principes énoncés dans la charte et au respect des droits des enfants.

Les commissaires, au nombre de quinze, sont nommés par l'Assemblée nationale, à la majorité des deux tiers des voix, sur proposition du Premier ministre. Il s'agit de personnalités qualifiées (universitaires, juristes, syndicalistes, représentants de minorités...). La commission est notamment chargée de garantir à toute personne le plein exercice de ses droits et libertés et de lutter contre toutes distinctions, exclusions ou préférences fondées sur la race, la couleur, le sexe, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge (sauf dans la mesure prévue par la loi), la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou nationale, la condition sociale et le handicap. Son champ de compétence, qui s'étend aux libertés publiques et aux droits de la personne, est donc extrêmement large. Ses actions sont très diversifiées. Elle élabore des programmes d'information et d'éducation destinés à faire comprendre et accepter les dispositions de la charte, elle réalise des études ou les encourage, elle exerce un rôle d'observatoire et de service statistique, enfin elle adresse des recommandations ou des avis au Gouvernement et aux autres acteurs, publics et privés, de la politique de lutte contre les discriminations et est consultée sur les projets de textes (en 2002, elle a ainsi été amenée à examiner 134 projets de lois). Elle élabore également des programmes d'accès à l'égalité, destinés à mettre en conformité les pratiques de gestion des ressources humaines avec le droit en vigueur. Ces programmes, dont elle suit l'exécution, sont obligatoires pour les administrations.

Une partie importante de son activité est consacrée à sa mission de renseignement, de traitement des réclamations et d'enquête. Pour obtenir réparation, les victimes peuvent saisir soit le juge civil de droit commun, soit la commission. Lorsqu'elle est saisie, cette dernière s'efforce, par la médiation, de parvenir à un règlement entre les parties. En cas d'échec, ses services procèdent à une enquête. Au terme de son instruction, la commission peut saisir le Tribunal des droits de la personne, qui est une formation spécialisée de la Cour du Québec, dont les décisions peuvent être contestées par la voie de l'appel. La saisine de la commission est un préalable à celle de ce tribunal. Lorsqu'elle rejette la demande, le plaignant ne dispose plus de recours. Quelques chiffres permettent d'illustrer cette activité. En 2002, sur près de 51 000 saisines, 17 000 demandes relevaient du champ d'application de la charte, 1200 dossiers ont donné lieu à enquête, dont un quart a été réglé par voie de médiation. Le délai de traitement des dossiers est de trois ans en moyenne, ce qui traduit un certain engorgement du dispositif. La commission mène également des enquêtes de sa propre initiative. À ce titre, elle peut demander la communication de documents, procéder à des auditions de témoins et à des investigations sur place.

La commission dispose d'un effectif total de 165 personnes, de onze bureaux régionaux et d'un budget de l'ordre de neuf millions d'euros. Ces chiffres doivent être doublement relativisés en les rapportant à la fois au champ de compétence très large de la commission et à la population du Québec (sept millions d'habitants).



De quelques autres expériences étrangères (Irlande, Pays-Bas, Suède)

Il n'est pas envisageable dans le cadre du présent rapport de traiter de toutes les instances indépendantes créées à travers le monde pour lutter contre les discriminations. Leur nombre doit, en effet, dépasser aujourd'hui la trentaine. Seront ici brièvement évoqués trois autres exemples de dispositifs qui présentent une organisation originale.

L'Irlande

Instituée en 1999, l'Autorité pour l'égalité (*Equality Authority*) est un organisme indépendant dont le collège de direction est composé de douze personnalités qualifiées, nommées pour quatre ans par le ministre de la Justice. Elle a pour missions de promouvoir et de défendre l'égalité de traitement dans tous les secteurs de la société et de lutter contre toutes les formes de discriminations, directes comme indirectes (neuf critères, similaires à ceux mentionnés dans les directives communautaires). Elle publie un rapport annuel.

L'Autorité pour l'égalité est notamment chargée d'apporter une aide aux personnes qui s'estiment victimes de discrimination, grâce à des actions de conseil ou d'assistance juridique. En cas d'échec des démarches de bons offices effectuées entre le plaignant et l'auteur présumé de discrimination, elle peut saisir le tribunal pour l'égalité ou les juridictions de droit commun. Les services de l'autorité emploient une cinquantaine de personnes. En 2002, elle a reçu 38 650 demandes téléphoniques d'information et examiné 1284 plaintes, dont 489 concernaient l'emploi et 795 l'accès aux services (éducation, logement, services publics). Sur les 1284 dossiers dont elle a été saisie, 501 ont donné lieu à médiation, décision judiciaire, prise en charge par un avocat ou un syndicat et 302 ont fait l'objet d'une procédure d'investigation approfondie. Enfin, 481 dossiers ont fait l'objet de recours qui étaient encore pendants devant les juridictions à la fin de l'année 2002.

Les Pays-Bas

Créée en 1994, la Commission pour l'égalité de traitement (*Commissie Gelijke Behandeling*) est composée de neuf membres permanents et de neuf suppléants, nommés pour six ans par le ministre de la Justice. Compétente pour connaître de l'ensemble des discriminations, directes comme indirectes, elle est chargée de veiller à l'application de la législation sur l'égalité de traitement et de promouvoir l'égalité des chances, mais surtout d'apporter une assistance, sur leur saisine directe, aux personnes qui s'estiment victimes de discriminations. Elle présente un rapport annuel.

La Commission ne peut saisir la justice de cas individuels ; en revanche, elle peut de sa propre initiative mener des enquêtes et saisir la justice lorsqu'il existe dans un secteur donné une présomption de discriminations persistantes. Après enquête et audition contradictoire des parties, elle statue sur l'existence de la discrimination alléguée et formule des recommandations.

En 2002, elle a reçu 304 réclamations qui s'ajoutent à un stock de 227 affaires non encore traitées. Elle a pris 204 décisions, dont 72 reconnaissent une violation de la loi sur l'égalité de traitement. Par ailleurs, 86 dossiers ont été rejetés comme irrecevables et 80 réclamations ont été retirées. Elle dispose d'une soixantaine d'agents, en majorité à profil juridique, et d'un budget de l'ordre de 3,5 millions d'euros.

La Suède

Le dispositif suédois présente quelques spécificités. Il repose, en effet, sur cinq *ombudsmän* compétents respectivement pour la discrimination ethnique, l'égalité des chances, les droits des enfants, les personnes handicapées et l'orientation sexuelle. La fonction d'*ombudsman*, qui présente des similitudes avec celle de Médiateur de la République, remonte au début du XIX^e siècle. L'*ombudsman* était initialement chargé de veiller au respect des lois par les juges et les fonctionnaires. Dans le cadre de la transposition des directives communautaires, les fonctions de ces *ombudsmän* pourraient être prochainement fusionnées.

On se limitera ici à évoquer brièvement le premier, compétent pour les discriminations ethniques (*Ombudsmannen mot Etnisk Diskriminering*). Institué en 1986, il est indépendant et nommé par le Gouvernement pour une durée de six ans. Il est notamment chargé de proposer les mesures destinées à combattre les discriminations fondées sur la race, la couleur, l'origine ethnique ou la religion. Il exerce également une mission d'information et de diffusion des connaissances (rapport annuel, formation, communication). Il apporte une aide aux victimes, qui le saisissent directement, en leur proposant une orientation, des conseils juridiques, une

médiation, voire, à leur demande, une saisine de la justice en cas d'échec de la médiation. Il peut aussi représenter la victime devant le juge, lorsque sont en cause des discriminations sur le lieu de travail, sous réserve que l'intéressé ne le soit pas déjà par son syndicat ou son organisation professionnelle. Son budget annuel est de l'ordre de 1,3 millions d'euros et il dispose d'un service d'une quinzaine de personnes, pour la plupart juristes.



Le bilan des expériences étrangères

L'examen des expériences étrangères auquel s'est livrée la mission de préfiguration permet d'identifier, au-delà de différences souvent formelles, une convergence entre les organismes chargés de la lutte contre les discriminations. Se dessine, en effet, une tendance au sein des États démocratiques à confier les actions les plus sensibles de la politique de lutte contre les discriminations, en particulier celles de promotion de l'égalité, d'étude, d'enquête et de soutien aux victimes, à des institutions spécifiques à forte coloration juridique et hiérarchiquement dissociées de l'administration active.

Ce mouvement général est encouragé par certaines institutions internationales et par les organisations non gouvernementales qui, par des moyens divers (rapports, colloques, instruments de droit international), s'efforcent de dégager, de codifier, de façon plus ou moins formelle, et enfin de diffuser les règles qui doivent présider au fonctionnement de ces organismes. Parmi les travaux de référence, on citera en particulier « Les principes de Paris » qui ont été définis en octobre 1991 lors d'une rencontre internationale sur les institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme.

Ces institutions, en raison de la nature même de leurs missions, qui sont relatives à l'exercice des droits et libertés, mais aussi des prérogatives juridiques importantes qui leur sont confiées et de la volonté d'asseoir leur indépendance, ont été créées par la loi. Si les premiers dispositifs reposaient sur plusieurs organismes spécialisés ou sur un organisme en charge des seules discriminations raciales ou ethniques, la tendance est désormais de traiter de l'ensemble des discriminations au sein d'une entité unique. En témoigne la décision du gouvernement britannique en novembre 2003 de fusionner les trois commissions existantes.

Les pays étudiés, à l'exception notable de la Suède, ont opté pour une forme collégiale d'organisation. Il s'agit de commissions de dix à quinze membres en moyenne, dont la composition traduit une volonté de garantir l'indépendance, le pluralisme ainsi qu'une diversification des compétences. Ces commissions s'appuient habituellement sur des services administratifs assez étoffés (ils comptent entre 50 et 200 agents, la plupart disposant d'au moins une cinquantaine de salariés). Elles sont autonomes par rapport au Gouvernement et sont régies par des règles dérogatoires au droit commun des administrations publiques, notamment en ce qui concerne

le statut de leurs agents. Presque toutes sont dotées d'un réseau de délégations locales.

On notera aussi que ces organismes ont été systématiquement investis de quatre missions. Une mission de promotion de l'égalité par le biais d'actions de communication, de formation, de procédures de mise en conformité et par l'élaboration de codes des bonnes pratiques. Une mission d'observation, d'étude et de recherche. Une mission consultative et de recommandation, incluant l'élaboration d'un rapport annuel. Enfin une mission de traitement des réclamations des victimes de discrimination et de soutien à ces dernières, qui va d'un rôle d'orientation et de conseil à un rôle de médiation et, en cas d'échec, d'accompagnement de l'intéressé devant le juge. On soulignera aussi que la mission de promotion de l'égalité a pris une place croissante dans l'activité de ces organismes par rapport à l'approche contentieuse, du moins pour les plus anciens d'entre eux, et que la plupart ont créé un service d'accueil téléphonique.

La saisine est presque toujours directe, mais les organismes ont la faculté de sélectionner les dossiers auxquels ils entendent apporter leur soutien juridique. Cette faculté de tri et l'importance des moyens dont ils disposent ne les mettent pourtant pas à l'abri de problèmes d'engorgement, en particulier lorsqu'ils tendent vers un mode de fonctionnement lourd, à coloration juridictionnelle (Canada, Pays-Bas).

Parmi les pouvoirs habituels qui leur sont dévolus, on mentionnera des attributions de médiation, des prérogatives d'enquête (prise de connaissance de documents, auditions, plus rarement investigations sur place), qui ne sont pas usuellement assorties de moyens de contrainte directe en cas d'obstacle à contrôle. Plusieurs de ces organismes ont la faculté d'introduire des recours devant le juge ou d'intervenir dans le procès, parfois en représentant la victime devant le tribunal, mais ils ne disposent pas de pouvoir réglementaire ou de sanction, ni même de décision, si l'on excepte la Commission pour l'égalité de traitement néerlandaise dont les « décisions », en théorie non contraignantes, semblent en pratique respectées.

Ces organismes doivent donc, dans leur grande majorité, saisir le procureur ou un juge, pour obtenir ou provoquer une décision. Il s'agit normalement du juge de droit commun, civil ou pénal (Royaume-Uni, Belgique, Suède), mais aussi parfois d'une institution judiciaire ou para-judiciaire spécialisée dans le traitement des discriminations (Canada, Irlande, Pays-Bas). Leurs ressources financières importantes proviennent du budget de l'État, ce qui garantit leur continuité et leur autonomie de fonctionnement.

Une différence notable doit cependant être soulignée. Dans les pays de tradition juridique anglo-saxonne, la lutte contre les discriminations repose essentiellement sur la justice civile. Or, la procédure civile en vigueur dans ces pays, fondée sur un principe d'antagonisme (*adversarial*) permet un accès relativement aisé à la preuve (communication des pièces détenues par la partie adverse, expertises indépendantes ou auditions contradictoires de témoins). Les commissions britanniques, canadienne ou

irlandaise sont ainsi en mesure d'étayer le dossier du plaignant avant le procès. En revanche, les pays de tradition juridique romano-germanique, comme la France et la Belgique, ont privilégié une approche répressive de la lutte contre les discriminations. Pour obtenir les preuves nécessaires au succès de sa cause, la victime doit en général s'engager dans une procédure plus contraignante, à l'issue incertaine et qui peut être parfois dissuasive, même si des progrès ont été accomplis à cet égard. La Belgique a ainsi apporté, en 2003, des aménagements destinés à faciliter l'administration de la preuve en matière civile, par exemple la consécration législative du *testing* et de l'utilisation des statistiques, comme moyens permettant d'établir une présomption de discrimination.

En dépit de ces différences, se dégage une armature commune : celle d'un organisme indépendant, collégial et de composition pluraliste, comptant au moins une dizaine de membres. Doté d'une compétence universelle, il exerce un double rôle de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations. Il est chargé de missions complémentaires consultative, d'étude, de sensibilisation et d'information et de soutien aux victimes, qui peuvent le saisir directement. Il dispose enfin de pouvoirs de recommandation et de médiation, de prérogatives d'enquête (sans moyens directs de contrainte) et de la faculté de saisir le juge et/ou d'intervenir devant lui au soutien de la victime.



Quatrième partie

**Vers la mise
en place d'une
autorité
administrative
indépendante :
une institution
efficace et
respectueuse
des exigences
du droit**

La mission de préfiguration s'est d'abord attachée à analyser les raisons qui justifient la création d'une autorité indépendante. Cette réflexion préalable a permis de clarifier les finalités de la réforme, d'en préciser les enjeux et d'en déduire les caractéristiques du nouveau dispositif.

Pourquoi une autorité administrative indépendante ?

La politique de lutte contre les discriminations s'est enlisée, alors que tous les protagonistes soulignent l'urgence d'agir. Seule la création d'une institution permettant de conjuguer indépendance et efficacité est de nature à satisfaire aux exigences des directives communautaires et à répondre aux attentes des personnes auditionnées par la mission de préfiguration.

Les autorités administratives indépendantes : une formule juridique souple

Ainsi que le souligne le Conseil d'État dans son rapport pour l'année 2001, il est malaisé d'appréhender la notion d'autorité administrative indépendante. De construction empirique, cette notion n'a fait l'objet d'aucune définition législative générique, susceptible de s'appliquer à l'ensemble de ces organismes.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil d'État et la doctrine ont progressivement permis d'en préciser les caractéristiques. Il s'agit d'entités de nature administrative, même lorsque, comme le Médiateur de la République, elles sont qualifiées par le législateur d'« autorité indépendante ». Normalement dépourvues de la personnalité morale (à l'exception de l'Autorité des marchés financiers, de création récente), elles sont chargées d'agir au nom et pour le compte de l'État.

Toutefois, leurs règles de composition, d'organisation et de fonctionnement assurent leur indépendance vis-à-vis de la hiérarchie administrative et gouvernementale comme des autres branches du pouvoir politique.

Au nombre d'une trentaine, elles ont été créées dans des domaines jugés sensibles de l'action administrative et de la vie sociale et économique, afin de garantir l'impartialité des interventions étatiques, d'y faire

participer des personnes de compétences et d'origines diverses et d'assurer une intervention de l'État plus souple et plus rapide que ne le permet une administration centrale classique.

En principe, pour être qualifiées d'autorités, quelle que soit l'appellation qui leur est donnée par le législateur, elles doivent être dotées de pouvoirs de décision, et pas seulement d'attributions consultatives. Toutefois, la qualité d'autorité indépendante a été reconnue par le Conseil d'État à des organismes dénués de prérogatives régaliennes, lorsqu'ils jouissent d'une autorité morale reconnue et exercent un véritable pouvoir d'influence. Tel est le cas lorsque, à l'instar de la Commission d'accès aux documents administratifs, leur intervention est incontournable dans leur champ de compétence et lorsque les avis et recommandations qu'ils formulent sont systématiquement suivis.

Ces institutions se caractérisent d'abord par une large diversité de domaines et de fonctions. Certaines, comme l'Autorité des marchés financiers, participent à la régulation des activités économiques. D'autres, comme le Médiateur de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou la Commission nationale de déontologie de la sécurité, interviennent dans le champ de la défense des droits et des libertés. D'autres encore, sont chargées de missions d'évaluation et d'expertise, comme le Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, ou sont garantes de la neutralité de la puissance publique dans des domaines où pèse un soupçon ou un risque d'arbitraire, comme la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité.

Leurs statuts sont également hétérogènes. Si la plupart des autorités sont collégiales, quelques-unes, à l'image du Médiateur de la République, sont personnalisées. L'effectif des membres varie entre trois et vingt-cinq, mais est en général inférieur à quinze. Certaines comprennent plusieurs catégories de représentants comme ceux du pouvoir exécutif, ceux des assemblées parlementaires, ceux des juridictions ou des personnalités qualifiées. D'autres ont une composition homogène (magistrats ou membres de hautes juridictions, ou encore représentants de l'exécutif). Les règles de nomination sont tout aussi variables : membres de droit, désignation par les pouvoirs publics (président de la République, présidents des assemblées parlementaires et du Conseil économique et social) ou par les juridictions ou encore par élection.

Enfin, elles exercent une grande diversité de prérogatives. Les autorités chargées de missions de régulation économique disposent d'une gamme très étendue de pouvoirs d'ordre régalien, incluant ceux de réglementation, de sanction, éventuellement d'enquête administrative, ainsi que des pouvoirs d'action ou d'intervention auprès de la justice. Les autres autorités ont des pouvoirs plus restreints. Celles du champ de la médiation bénéficient de prérogatives juridiques réduites, leurs interventions prenant le plus souvent la forme de recommandations et d'interpellations, sous menace de publicité. Celles en charge de la protection des droits ou libertés disposent de certaines prérogatives juridiques, mais moindres que celles dévolues aux organismes de régulation économique et étroitement liées

à la nature de la mission qui leur est confiée (par exemple, le contrôle des fichiers informatiques, du libre accès aux documents administratifs ou de la déontologie de la sécurité). La nouvelle autorité s'apparente plutôt à ces dernières.

Les justifications de la création d'une autorité administrative indépendante

Les directives communautaires 76/207/CEE du 9 février 1976 et 2000/43/CE du 29 juin 2000 précitées prescrivent la création d'un ou plusieurs organismes indépendants chargés de promouvoir l'égalité de traitement et de veiller à son respect. Elles disposent que ces organismes doivent apporter aux victimes une aide indépendante pour engager une procédure, conduire des études, publier des rapports indépendants et émettre des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations.

Le recours à la formule de l'autorité indépendante paraît s'imposer. D'abord, parce qu'elle offre une garantie renforcée d'impartialité et assure une participation élargie de personnes d'origines et de compétences diverses au traitement de la question particulièrement sensible des discriminations, conformément aux objectifs d'indépendance et de diversité des missions énoncés par les directives. Ensuite, parce qu'elle autorise plus de souplesse et de rapidité de réaction, en raison du raccourcissement de la chaîne hiérarchique et de l'adaptation des règles de fonctionnement régissant les administrations classiques. Elle facilite la concertation et la mise en réseau des compétences. On peut donc en espérer une efficacité accrue. La mention figurant dans le rapport 2001 du Conseil d'État selon laquelle la création d'une autorité indépendante « permet de donner une réponse plus politique à l'aspiration, répandue dans l'opinion publique, à de nouveaux modes de régulation de la vie sociale, faisant notamment appel à la médiation et plus attentifs aux préoccupations de transparence de l'action de l'État » est ici particulièrement pertinente.

On relèvera aussi que, compte tenu de ses caractéristiques, c'est la formule juridique la plus proche du statut des organismes qui ont été créés à l'étranger.

Enfin, les auditions auxquelles a procédé la mission de préfiguration révèlent qu'il existe un très large consensus sur la nécessité d'une telle autorité. Elle paraît, en effet, la seule susceptible de provoquer l'électrochoc institutionnel espéré.



Quelle autorité administrative indépendante ?

Le champ de compétence et les missions

Le domaine de compétence

Les interlocuteurs de la mission se sont, pour la plupart, exprimés en faveur d'une structure unique et d'un champ de compétence le plus étendu possible couvrant toutes les discriminations, y compris indirectes, et tous les domaines d'activité. Certaines institutions de défense des droits des femmes ont manifesté la crainte que la spécificité de la cause qu'elles défendent soit diluée et banalisée au sein d'une structure à vocation généraliste. Toutefois, un système reposant sur plusieurs structures spécialisées présente l'inconvénient de laisser de côté les situations de « cumul » de discriminations ainsi que les discriminations orphelines ou marginales.

S'agissant de ses missions d'enquête et de traitement des réclamations, qui peuvent conduire l'autorité à saisir le juge, le champ de compétence de l'autorité couvrirait tous les comportements discriminatoires prohibés, dans tous les domaines de la vie économique et sociale, sans exclure l'administration. Il convient d'éviter de proposer dans la loi une définition trop précise de son champ de compétence. Des comportements jugés tolérables aujourd'hui pourront ne plus l'être demain. C'est au législateur qu'il appartiendra de déterminer, compte tenu de l'évolution de notre société et de nos engagements internationaux et communautaires, les comportements constitutifs de discriminations illicites et les domaines correspondants. L'autorité exercerait donc sa mission dans le cadre des lois et règlements en vigueur et de nos engagements internationaux.

Il est proposé de faire référence dans la loi aux discriminations directes, comme indirectes, et aux critères mentionnés à l'article 13 du traité instituant la Communauté européenne (sexe, race ou origine ethnique, religion, convictions, handicap, âge ou orientation sexuelle). La liste devrait être précédée de l'adverbe « notamment », pour permettre la prise en compte d'autres critères déjà prévus par la loi ou qui pourraient être introduits dans le futur dans notre droit positif (à titre d'exemple, certaines conventions internationales traitent des discriminations fondées sur

le patrimoine génétique, qui ne sont pas aujourd'hui prises en compte dans notre législation).

Au titre de ses missions consultatives, d'étude et de recherche, ainsi que de promotion de l'égalité, l'autorité pourrait connaître de toutes les formes de discrimination, y compris celles qui ne sont pas prises en considération par le législateur, et même explorer des voies nouvelles pour les combattre.

Les missions

L'autorité s'efforcerait en priorité de traiter les réclamations individuelles et de soutenir les victimes de discrimination. Elle exercerait aussi une mission de promotion de l'égalité, une mission consultative et de proposition auprès des pouvoirs publics et une mission d'observation, d'étude et d'animation de la recherche. Ces attributions sont déjà esquissées dans la lettre du Premier ministre du 2 juin 2003. Elles sont également induites par les directives communautaires et sont exercées par la plupart des institutions étrangères homologues. Elles ont été préconisées par la majorité des personnes entendues. Enfin, elles sont complémentaires. À titre d'exemple, le traitement des réclamations permettra d'établir des statistiques sur les pratiques de discrimination, contribuant ainsi à l'élaboration des codes de bonnes pratiques et des recommandations aux administrations et aux entreprises.

La mission de traitement des réclamations individuelles et de soutien aux victimes de discrimination.

Les directives communautaires disposent que les organismes de lutte contre les discriminations doivent apporter une « aide indépendante aux victimes pour engager une procédure pour discrimination ». L'autorité devrait notamment assurer auprès des intéressés un rôle d'accueil, d'information et d'orientation, éventuellement par le biais de ses délégués territoriaux (voir *infra*). Elle exercerait une fonction de médiation, procéderait à des investigations et produirait des observations devant les tribunaux et les parquets.

Les services de l'autorité aideraient le plaignant à constituer son dossier et à rassembler les éléments circonstanciés pertinents pour le règlement du litige en s'efforçant d'identifier puis de lui proposer les procédures adaptées à son cas (médiation, recours pénal, civil ou administratif...).

L'objectif est que le service en charge du traitement des réclamations puisse offrir une expertise juridique et technique, afin d'aider à la constitution des dossiers de discrimination et, le cas échéant, à l'administration de la preuve.

Il est proposé d'étudier la possibilité de créer un dispositif permettant d'apporter un concours financier aux causes soulevant des questions de principe et susceptibles de faire évoluer la jurisprudence en

s'inspirant des précédents de certains pays étrangers, notamment le Royaume-Uni.

On ne saurait trop insister sur l'importance de la fonction d'information et d'orientation. Outre la mise en place d'un site internet, l'autorité devrait assurer un service d'information téléphonique, différent de l'actuel « 114 ». Ce nouveau service, élargi à l'ensemble des discriminations ne proposerait plus de signalements. Il serait recentré sur sa fonction d'information et d'orientation. Il fonctionnerait selon un principe de neutralité, en informant les intéressés sur leurs droits, la législation en vigueur et les modalités de saisine de l'autorité. Les informations recueillies dans ce cadre sur la base d'une grille d'entretien permettraient d'alimenter la fonction d'étude. Le service d'accueil téléphonique pourrait aussi aiguiller les intéressés vers les délégués territoriaux (voir *infra*) ou leurs partenaires locaux. Pour éviter qu'il ne soit saturé par les appels fantaisistes ou injurieux, qui ont été préjudiciables au bon fonctionnement du « 114 », la mission de préfiguration recommande que ce service téléphonique ne soit plus gratuit.

La mission de promotion de l'égalité

Cette mission participe en France d'une approche nouvelle de la lutte contre les discriminations. Mais elle est d'ores et déjà exercée avec efficacité par plusieurs organismes étrangers homologues. Elle recouvre diverses actions qui ont pour objet de promouvoir des pratiques égalitaires par des voies non contentieuses privilégiant la prévention et le partenariat avec les milieux professionnels, les représentants de la société civile et les administrations. Sont prioritairement visées les discriminations dites « systémiques », c'est-à-dire celles, de nature indirectes et non intentionnelles, qui résultent d'un ensemble de pratiques, de normes et de procédures apparemment neutres et objectives, mais qui ont pour effet de maintenir collectivement les membres d'un groupe déterminé dans une situation d'inégalité : les femmes, les personnes d'origine étrangère, les personnes handicapées ou celles souffrant de maladies chroniques, etc.

Cette mission comprendrait des actions de communication, de sensibilisation et d'information, des mesures de formation – notamment auprès des associations, des syndicats, des fonctionnaires, des magistrats et des cadres d'entreprises – la mise en œuvre de programmes de promotion de l'égalité et de procédures d'évaluation périodique de leur application.

L'autorité devrait favoriser, en concertation avec les organisations professionnelles, les entreprises et les administrations auxquelles elle apporterait son appui technique et ses conseils, l'élaboration de « codes de promotion de l'égalité ». Ces « codes », de caractère non réglementaire, pourraient être reconnus par l'autorité à l'issue d'une procédure de certification. Ils auraient pour objet de définir, par domaine ou secteur d'activité, des standards ou normes égalitaires dans la gestion des ressources humaines et dans l'accès aux biens et aux services. Certes, il existe déjà des « chartes » de bonnes pratiques qui ont été conclues dans certains secteurs professionnels. Mais, si elles témoignent de la bonne volonté des signatari-

res, elles ne sont pas contraignantes et sont rarement respectées. Le nouveau dispositif suppose un engagement réel des parties et la mise en place de procédures de suivi permettant d'en assurer le respect. L'autorité organiserait des campagnes de promotion de ces « codes de promotion de l'égalité », afin d'encourager les administrations et les entreprises à s'engager volontairement dans ce processus.

La mission consultative et de proposition auprès des pouvoirs publics

L'autorité devrait être consultée sur les projets de lois ou de décrets traitant des discriminations. Elle aurait également la faculté de proposer des réformes aux pouvoirs publics. Enfin, elle serait chargée d'élaborer un rapport annuel remis au président de la République, au Gouvernement et au Parlement, faisant le bilan de son activité et des positions prises au cours de l'année écoulée et présentant ses propositions.

La mission d'observation, d'étude et d'animation de la recherche

Cette mission est essentielle. En dépit des progrès importants accomplis ces dernières années, la compréhension des phénomènes de discrimination demeure insuffisante. D'une part, le renforcement de la capacité d'expertise de la future autorité implique l'élaboration d'indicateurs permettant d'identifier et de prendre la mesure des comportements discriminatoires, y compris selon un critère d'origine. D'autre part, les connaissances dites de « premier niveau » concernant les critères d'âge, de santé ou d'orientation sexuelle, comme celles relatives aux discriminations indirectes, doivent être développées.

La mission d'étude et d'animation de la recherche serait naturellement exercée en partenariat avec les administrations et les autres organismes compétents, comme l'Institut national de la statistique et des études économiques, l'Institut national d'études démographiques, les directions compétentes du ministère des Affaires sociales, le Haut Conseil à l'intégration et le futur Observatoire des statistiques de l'immigration et de l'intégration (dont la création a été annoncée par le Premier ministre, le 3 décembre 2003), ainsi que les équipes de recherche universitaires, sans préjudice des attributions dévolues à la Commission nationale consultative des droits de l'homme en matière de discriminations raciales. Il convient de souligner qu'elle n'aura pas vocation à effectuer elle-même la plupart de ces travaux, mais plutôt à les rassembler, à les favoriser ou à les susciter, en participant à leurs « comités de pilotage ».

Cette mission pourrait s'articuler autour de quatre pôles : la veille statistique et la construction d'indicateurs, le recensement et le bilan critique des travaux existants, la production de connaissances et l'organisation de séminaires et groupes de travail. L'autorité aurait, au titre de cette mission, vocation à être présente dans les enceintes internationales ou européennes traitant des questions de discrimination.

Le statut

La dénomination

La question de la dénomination est importante. Il en va de l'identité de l'autorité, de sa perception par l'opinion publique et de sa notoriété. Le terme de « discrimination » est le vocable de référence qui est habituellement utilisé dans les textes législatifs. Le terme d'« égalité », retenu pour la majorité des institutions étrangères homologues, présente, par ailleurs, l'avantage d'avoir une charge symbolique forte et positive. L'association des deux termes « discrimination » et « égalité » exprime clairement l'ambition de la nouvelle institution. Il est donc proposé de la nommer « Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ».

La composition de l'autorité

La plupart des personnes entendues par la mission se sont prononcées en faveur d'une instance collégiale. Elle s'impose en effet car elle permet d'assurer le pluralisme des courants de pensée et la pluralité des compétences. Elle a d'ailleurs été retenue pour la plupart des autres autorités indépendantes et des organismes étrangers de lutte contre les discriminations.

Deux positions divergentes s'expriment, en revanche, sur l'effectif et la composition du collège. Un très petit nombre d'associations et de syndicats a souhaité être représenté dans l'instance et a préconisé la création de plusieurs collèges, pour les associations, les syndicats, les personnalités qualifiées et les administrations. Mais, de l'avis même de la grande majorité des personnes auditionnées, cette proposition ne peut être retenue car elle conduirait à un effectif pléthorique et instaurerait une logique représentative, en contradiction avec les principes régissant les autorités indépendantes. En conséquence, elles préfèrent s'en remettre aux autorités politiques pour qu'elles effectuent un choix équilibré garantissant l'indépendance de l'institution.

Les exigences d'efficacité, mais aussi les préoccupations de « visibilité » et de pluralisme, militent donc en faveur d'un collège d'une dizaine de personnes qualifiées par leur capacité d'expertise et leur expérience. Ce nombre est proche de celui des institutions étrangères homologues (Royaume-Uni, huit à quinze membres ; Pays-Bas, neuf membres, et neuf suppléants ; Québec, quinze membres ; Irlande, douze membres).

L'autorité devrait comprendre des membres désignés par le président de la République, les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et le Premier ministre. Elle devrait aussi comprendre des représentants des hautes juridictions, qui ont la pratique de la collégialité et de l'impartialité. Ces derniers renforceraient la légitimité technique et juridique de la nouvelle autorité et faciliteraient son insertion dans le paysage institutionnel. Il est, par ailleurs, très souhaitable qu'un membre soit désigné par le président du Conseil économique et social. Enfin, dans un souci de d'équilibre et de diversification de sa composition, certains membres

pourraient être désignés par le collège lui-même, parmi des personnalités qualifiées dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Si l'effectif retenu est de onze membres, la composition pourrait être la suivante :

- le président serait nommé par le président de la République ;
- six membres seraient désignés respectivement par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, le Premier ministre, les assemblées générales du Conseil d'État et de la Cour de cassation et le président du Conseil économique et social. Les membres désignés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ne seraient pas des parlementaires ;
- le président de l'autorité et les six premiers membres désigneraient les quatre derniers membres, choisis parmi des personnalités qualifiées dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Il est très souhaitable que l'un d'entre eux soit un ressortissant d'un autre état membre de l'Union européenne choisi pour son expérience reconnue dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

Le président de l'autorité devrait occuper un emploi public. Il conviendrait, compte tenu de la charge de travail de la nouvelle autorité, que soient désignés par le collège deux vice-présidents. Comme pour les autres autorités indépendantes, la fonction de président ne pourrait être cumulée avec certaines fonctions électives. Les autres membres n'occuperaient pas un emploi et percevraient simplement une indemnité.

Les mandats devraient, conformément au principe d'indépendance de l'autorité, être d'une durée assez longue, comprise entre quatre et six ans, et irrévocables. Ces mandats pourraient être renouvelables une fois.

On ne peut que recommander que les autorités chargées de désigner les membres du collège se concertent pour assurer une représentation équilibrée entre les hommes et les femmes et qu'elles tiennent compte dans leurs choix de la diversité de la société française.

La nécessité d'un groupe d'experts

Il est indispensable de faire participer les associations et les syndicats au fonctionnement du dispositif. L'autorité aura, en effet, besoin de leur expérience et de leur fonction de relais avec la société civile. Il est donc proposé qu'elle puisse s'appuyer sur un groupe d'experts d'une vingtaine de personnes, comprenant majoritairement des représentants de ces organismes. Il serait saisi par le collège sur toute question jugée utile.

Ces experts pourraient être désignés par le collège dans les conditions fixées par la loi, qui préciserait les catégories représentées (membres d'associations, représentants de syndicats, juristes, représentants d'administrations ou des employeurs, élus locaux, notamment municipaux et régionaux, personnalités qualifiées européennes, universitaires...). Les séances plénières du groupe d'experts seraient présidées par le président de l'autorité ou par un membre du collège délégué par lui.

Les pouvoirs

La problématique des pouvoirs

La future autorité ne pourra assumer le rôle que souhaite lui voir confier le président de la République que si elle est dotée de prérogatives juridiques et de moyens de contrainte effectifs à l'égard des auteurs de discriminations. La lettre de mission du Premier ministre fixe, à cet égard, une orientation claire qui s'inscrit dans le droit fil des directives communautaires. En substance, la nouvelle institution doit, outre ses attributions consultatives et de préconisation, disposer de pouvoirs lui permettant de modifier les pratiques et de faire évoluer les comportements. Elle doit notamment, lorsque la justice est saisie d'une affaire, avoir la possibilité de lui transmettre les éléments utiles à la compréhension des situations constitutives de discrimination et, le cas échéant, de présenter sa position devant le juge.

Il convient de rappeler que le Conseil constitutionnel a affirmé à plusieurs reprises que les autorités indépendantes ne sont pas des juridictions et qu'il veille à encadrer leurs prérogatives. Pour sa part, dans son rapport 2001 sur les autorités administratives indépendantes, le Conseil d'Etat a indiqué qu'un tel organisme ne pouvait se voir déléguer un pouvoir de police administrative générale.

Ces éléments tracent les limites de l'exercice. Si des prérogatives substantielles, y compris d'ordre juridique, peuvent être attribuées à l'autorité, elle ne pourra ni exercer de pouvoir juridictionnel, ni édicter des normes de portée générale, ni infliger elle-même de sanction.

La dévolution de ses pouvoirs doit tenir compte du rôle effectif de l'autorité, de sa vocation fondamentale de promotion de l'égalité et des autres autorités indépendantes existantes. Il s'agit autant de mettre fin aux pratiques de discrimination et d'en faire sanctionner les auteurs, que de faire évoluer les représentations et les pratiques sociales. Sous les réserves susmentionnées, aucun moyen ne devrait être écarté. L'autorité recherchera, dans la mesure du possible, l'accord ou un certain consensus entre les protagonistes à travers des techniques de préconisation, d'influence, de conciliation ou de médiation. Mais en cas d'échec de la médiation, les moyens de contrainte et l'action en justice pourront être utilisés.

Enfin, l'autorité doit être envisagée de manière évolutive. Il convient de lui laisser le temps de trouver sa place dans le dispositif de la lutte contre les discriminations, d'expérimenter sur la durée les pouvoirs qui lui seront confiés et de prévoir des modalités d'évaluation périodique de son fonctionnement.

Les pouvoirs d'influence, de médiation et de contrainte

• L'autorité exercerait d'abord des pouvoirs d'ordre **consultatif et de préconisation**, tant en ce qui concerne les questions d'ordre général

que les situations particulières dont elle est saisie. Elle pourrait ainsi être consultée, en amont, sur les projets de lois et de décrets traitant des discriminations, ainsi que sur les projets de directives communautaires. Elle pourrait également être saisie de demandes d'avis émanant du Gouvernement et d'autres autorités. Elle aurait la faculté, si la législation lui paraissait inéquitable, inefficace ou incomplète, de formuler des propositions pour la réformer et émettrait des recommandations, y compris à la suite de réclamations individuelles, en suggérant toute mesure destinée à remédier aux situations constitutives de discriminations. Son rapport annuel lui permettrait de faire connaître ses positions.

- L'autorité devrait être aussi dotée d'un **pouvoir de négociation et de certification**. Il lui permettrait de favoriser l'adoption des « codes de promotion de l'égalité » dans les divers secteurs de la vie économique et sociale (logement, travail, loisirs...), dans le cadre d'une démarche de certification engagée avec les partenaires concernés, en particulier, les organisations professionnelles. L'autorité serait chargée d'en suivre l'application et pourrait donner une publicité aux manquements constatés.

- S'agissant du règlement des litiges, l'autorité devrait être dotée d'un **pouvoir de conciliation et de médiation**. Ces deux notions sont proches. La conciliation tend, selon une logique de bons offices, à rapprocher les parties pour qu'elles parviennent à un accord. La médiation, qui peut succéder, en cas d'échec, à la conciliation mais qui est parfois confondue avec elle, permet au tiers choisi par les adversaires de proposer une solution qui n'a pas de force obligatoire. Plusieurs autorités indépendantes disposent déjà d'un pouvoir de conciliation (Autorité de régulation des télécommunications), d'autres d'un pouvoir de médiation (Médiateur de la République) et d'autres encore, à la fois d'un pouvoir de médiation et de conciliation (Autorité des marchés financiers).

Conformément au principe de neutralité de la médiation, le médiateur ne peut intervenir pour la même affaire devant le juge. L'autorité devrait, par conséquent, choisir entre les trois possibilités suivantes, selon les caractéristiques de chaque affaire. Si les manquements sont sérieux, elle s'orientera d'emblée vers la voie judiciaire, sans engager de médiation. Si la médiation lui paraît opportune, mais qu'une suite judiciaire ne peut être pour autant écartée *a priori*, elle devrait pouvoir faire appel à des médiateurs extérieurs sélectionnés par elle en raison de leur réputation et de leur compétence (notamment des magistrats ou avocats en retraite) qu'elle formerait à cet effet et dont la mission s'exercerait selon les modalités et règles déontologiques déterminées par l'autorité. Sous ces réserves, les médiateurs, qui seraient astreints au secret professionnel, exerceraient leurs fonctions en toute indépendance, les éléments recueillis au cours de la médiation demeurant confidentiels tant vis-à-vis des tiers que de l'autorité, dont la liberté d'intervention devant les tribunaux serait ainsi préservée. Enfin, pour les affaires ne présentant pas un caractère de gravité et donc peu susceptibles de déboucher sur un contentieux, il serait loisible à l'autorité d'assurer elle-même la médiation. L'accord des parties pourrait ensuite être soumis au pouvoir d'homologation du juge, voire

déboucher, sur une transaction, de caractère civil ou administratif, entre le réclamant et l'auteur présumé de discriminations, également susceptible d'homologation.

- L'autorité, comme d'autres autorités indépendantes, serait dotée d'un **pouvoir d'avertissement**, individuel et collectif. Il consisterait à enjoindre aux auteurs présumés de discriminations d'y mettre un terme ou d'adopter tel ou tel comportement, dans un certain délai. Pour renforcer la portée de ses avertissements, l'autorité aurait la faculté de donner une publicité à son intervention sous la forme, par exemple, d'un rapport spécial, éventuellement publié au *Journal officiel*, après avoir mis à même les auteurs présumés de discrimination de produire leurs observations. De même, en cas d'inexécution d'une décision de justice, l'autorité pourrait, comme le Défenseur des enfants, inviter les personnes concernées à s'y conformer dans un délai qu'elle fixerait, sous menace de publication d'un rapport spécial.

- Enfin, en s'inspirant du mécanisme prévu par l'article 10 de la loi du 3 janvier 1973 instituant le Médiateur de la République, l'autorité aurait la faculté de demander à l'autorité administrative compétente d'engager une **procédure disciplinaire** à l'égard des fonctionnaires auteurs de discriminations, ou, à défaut de l'engager elle-même.

Les moyens d'investigation

Pour que l'autorité puisse exercer efficacement sa mission de traitement des réclamations et de soutien ainsi que ses missions consultative, d'étude, de promotion de l'égalité, elle devrait disposer de moyens d'investigation. Précisons d'emblée qu'il ne peut être envisagé de lui confier des missions de police judiciaire, ni, par voie de conséquence, les pouvoirs qui s'y attachent. Il s'agirait d'enquêtes *sui generis*, de nature administrative, permettant de prendre connaissance de documents ou d'informations et de procéder à des auditions ou à des visites sur place. Il convient d'opérer une distinction selon que ces enquêtes concerneraient des collectivités publiques ou des personnes privées.

En ce qui concerne les **personnes publiques**, l'autorité aurait des pouvoirs analogues à ceux attribués au Médiateur de la République en vertu des articles 12 et 13 de la loi du 3 janvier 1973. En premier lieu, les ministres et autres autorités publiques seraient tenus par la loi de faciliter la tâche de l'autorité, d'autoriser leurs agents à répondre aux convocations, d'ordonner aux corps de contrôle d'accomplir les vérifications et enquêtes demandées, les agents intéressés étant eux-mêmes tenus de s'exécuter. En second lieu, l'autorité aurait la faculté de demander communication de tout document ou dossier concernant l'affaire en cause, sans que puisse lui être opposé le caractère secret ou confidentiel des pièces (hors, bien entendu, les réserves habituelles concernant les questions touchant à la défense nationale, à la sûreté de l'État ou à la politique extérieure). Elle pourrait, en outre, mener des investigations dans les locaux administratifs, notamment ceux ouverts au public, sur délibération motivée du collège, après information de l'autorité compétente.

S'agissant des **personnes privées**, les travaux de la mission de préfiguration ont montré que l'attribution de moyens d'investigation doit tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux enquêtes administratives et aux autorités indépendantes. Il en résulte que le champ ouvert aux enquêtes et les mesures d'investigation doivent être déterminés de façon précise, que les agents doivent avoir accès aux documents et aux locaux professionnels dans les limites et les conditions définies par la jurisprudence constitutionnelle. Le refus de contrôle peut donner lieu, le cas échéant, à des sanctions pénales prononcées par le juge (par exemple, les décisions 87-240 DC du 19 janvier 1988, à propos de la Commission des opérations de bourse, 89-271 DC du 11 janvier 1990 et 90-286 DC du 28 décembre 1990 ainsi que 92-316 DC du 20 janvier 1993 sur le projet de loi relatif à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques).

L'attention de la mission de préfiguration a été appelée sur les interrogations que suscite l'attribution de prérogatives d'enquêtes à une autorité qui intervient dans un domaine touchant à la protection des droits des personnes, dans lequel les incriminations pénales sont particulièrement nombreuses. Même si, en pareil cas, il revient à la police judiciaire d'intervenir sous le contrôle de l'autorité judiciaire, il est souhaitable que l'autorité puisse, comme d'ailleurs certains organismes étrangers similaires, aider à la constitution du dossier, grâce aux outils méthodologiques ou statistiques qu'elle élaborera, mais aussi grâce à un pouvoir d'étude des circonstances particulières de chaque affaire.

Il convient, en effet, de rappeler que l'obstacle principal auquel se heurtent les victimes pour faire valoir leurs droits réside dans leur incapacité à rassembler les éléments de preuve permettant d'aller devant le juge avec des chances raisonnables de succès.

L'autorité devrait donc disposer de la faculté d'entendre les intéressés mais aussi avoir le droit de prendre connaissance des documents et des informations de caractère professionnel et d'établir un compte rendu de ses constatations. Trois mesures peuvent être envisagées afin d'exercer une contrainte sur les personnes ou organismes qui refuseraient d'accéder aux demandes de l'autorité relatives aux documents et informations :

- l'autorité, après mise en demeure infructueuse, dénoncerait par voie de publication, les refus de communication de documents ;
- une mesure plus coercitive consisterait à lui donner la faculté, lorsque les accusations de discrimination lui paraissent solides, de demander au juge civil d'ordonner à l'auteur présumé de discrimination de lui permettre de prendre connaissance des documents demandés. Il s'agirait, afin d'en préserver la cohérence, d'un pouvoir distinct de l'article 145 du nouveau Code de procédure civile en vertu duquel : « S'il existe un motif légitime de conserver ou d'établir avant tout procès la preuve des faits dont pourrait dépendre la solution d'un litige, les mesures d'instruction légalement admissibles peuvent être ordonnées à la demande de tout intéressé, sur requête ou en référé. » La disposition devrait donc être spécifique à l'autorité et adaptée à l'objet de ses investigations en la limitant aux documents et informations professionnels ;

– enfin, le refus d’autoriser l’accès aux documents et informations professionnels constituerait une infraction sanctionnée par le juge pénal, selon un dispositif inspiré de celui retenu pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Commission nationale de l’informatique et des libertés.

Les deuxième et troisième propositions ci-dessus sont alternatives, une préférence étant ici exprimée pour un mécanisme de sanction pénale.

Une dernière précision s’impose. Lorsque l’autorité sera saisie de faits qui ont donné lieu à enquête, information ou poursuites judiciaires, elle devra, avant de procéder à ses propres investigations, recueillir l’accord préalable des juridictions saisies ou du procureur, selon le cas.

Les relations avec les institutions judiciaires et les juridictions administratives

Il est proposé de prévoir, lorsque sont en cause des comportements discriminatoires, la possibilité pour les parquets et le juge de solliciter l’avis de l’autorité et de la doter de pouvoirs d’intervention devant le prétoire.

La saisine du juge ou la production d’observations à l’initiative de l’autorité

L’autorité devrait saisir les parquets des faits de discrimination dont elle a eu connaissance, ce qui constituerait une déclinaison législative, adaptée à la spécificité de ses missions, de l’article 40 du Code de procédure pénale.

Elle pourrait, sans avoir la qualité de partie à l’instance, produire des observations et les développer oralement à l’audience en présentant les éléments circonstanciés recueillis dans le cadre de ses prérogatives devant les juges pénal, civil et administratif, y compris celui de l’urgence. L’attribution à une autorité publique d’un tel pouvoir de présentation d’observations devant le juge demeure certes exceptionnelle. Le ministre de l’Économie, en matière de concurrence ou l’Autorité des marchés financiers disposent ainsi de la faculté de déposer devant le juge des conclusions et de les développer oralement à l’audience. Il n’existe pas de précédents pour les autorités du champ de la médiation ou de la défense des droits et libertés. Mais cette mesure semble indispensable pour atteindre les objectifs poursuivis par la réforme. Elle permettra, en effet, d’éclairer le juge en l’aidant à mieux caractériser les situations discriminatoires.

Le Centre pour l'égalité des chances belge dispose de la faculté de se porter partie civile dans des affaires ayant une portée symbolique ou susceptibles de faire évoluer la jurisprudence. Malgré les difficultés juridiques que peut soulever une telle mesure, la mission de préfiguration propose d'étudier la possibilité de donner ce pouvoir à l'autorité. En tout état de cause cette prérogative devrait conserver un caractère exceptionnel.

La saisine de l'autorité, pour avis, à l'initiative du parquet ou du juge

Les parquets et les juges, agissant en matière pénale comme en matière civile, auraient la faculté d'entendre des représentants de l'autorité ou de solliciter son avis à tout moment de la procédure, pour nourrir leur réflexion et leur analyse au stade de l'instruction, des poursuites ou du jugement.

Le juge administratif pourrait également, en vertu d'une disposition spécifique de la loi, mettre en cause l'autorité en l'invitant à produire ses observations dans tous les litiges d'excès de pouvoir comme de plein contentieux ainsi que de référé.

Les échanges d'information entre l'autorité et les parquets

Comme pour la Commission nationale de déontologie de la sécurité et la Commission de sécurité des consommateurs, les parquets, agissant en matière pénale comme en matière civile, pourraient échanger avec l'autorité des informations sur toute affaire de discrimination. L'autorité et les parquets devraient se tenir réciproquement informés des suites de ces transmissions. Ces prérogatives, qui peuvent notamment mettre en cause le secret de l'instruction, mais aussi le secret professionnel auquel sera astreinte l'autorité, devront être encadrées par la loi.

L'organisation et le fonctionnement

Quel rattachement budgétaire ?

Comme pour toutes les institutions similaires, le budget de l'autorité devra être rattaché à un ministère déterminé. Le choix du ministère n'est pas neutre. Il peut avoir des implications financières et présente une portée symbolique. Il est envisageable de rattacher l'autorité au ministère des Affaires sociales ou à celui de la Justice. Mais la volonté de marquer l'engagement politique du Gouvernement et le caractère interministériel de cette politique militent en faveur d'un rattachement aux services du Premier ministre, qui est donc proposé par la mission de préfiguration.

Quelle organisation interne ?

La structure centrale de la nouvelle institution pourrait comprendre **trois pôles**, placés sous l'autorité d'un directeur général. Un premier service, à dominante juridique, aurait pour mission d'instruire et de traiter les réclamations, de conduire les investigations et aussi d'assurer l'accueil téléphonique d'information et d'orientation. Un autre service serait chargé de la préparation des avis et recommandations aux pouvoirs publics, ainsi que du rapport annuel. Il pourrait également suivre les activités internationales de l'autorité. Serait enfin créé un service de promotion de l'égalité, également chargé des études et de l'animation de la recherche.

Une grande majorité d'interlocuteurs, y compris au sein des administrations, est favorable à la présence de **délégués territoriaux de l'autorité**. Tous les organismes étrangers similaires ont ressenti la nécessité de créer des antennes ou bureaux locaux, notamment en Belgique (dix-huit permanences d'accueil décentralisées), au Royaume-Uni (six délégations et deux cents agents) ou au Québec (onze bureaux régionaux).

La création d'un réseau de délégués semble effectivement indispensable, afin de tenir compte des réalités de terrain et de rapprocher, selon une logique de proximité, l'autorité des victimes de discriminations, d'assurer la mise en œuvre effective de ses actions et de sa politique de communication sur l'ensemble du territoire. Ces délégués favoriseraient une collaboration effective entre les acteurs locaux (notamment associatifs et syndicaux) et la justice. Ils pourraient, en outre, décharger la structure centrale de certaines tâches opérationnelles.

Après avoir été préalablement formés à cet effet, ces délégués, pourraient être implantés à l'échelon régional. Ils disposeraient de moyens de secrétariat. Ils exerceraient leurs attributions en relation étroite avec les dispositifs de justice de proximité (commissions départementales d'accès au droit et maisons de la justice et du droit), les collectivités territoriales, les barreaux, les administrations, les associations, les syndicats et les organismes professionnels. Ils assureraient des missions d'accueil et d'information, de promotion de l'égalité (communication, formation...), d'orientation et de soutien à l'action judiciaire grâce au développement des relations avec les parquets. S'agissant des relations avec la structure centrale, les délégués seraient notamment chargés de faire remonter les informations relatives aux réclamations individuelles et aux initiatives locales de sensibilisation et de soutien aux victimes.

Enfin, il est proposé, en s'inspirant du dispositif adopté au Royaume-Uni, d'étudier la possibilité d'instituer dans chaque région des « **conseils régionaux pour l'égalité** », qui seraient complémentaires des délégués territoriaux. Ces instances seraient principalement composées de représentants de la société civile et auraient pour mission d'organiser une concertation entre les acteurs locaux sur les enjeux de la promotion de l'égalité et de la lutte contre les discriminations, notamment dans les domaines de l'emploi et de la formation. Ils apporteraient, selon les modalités définies par chaque conseil régional, leur concours à l'étude et à la mise en œuvre d'actions de promotion de l'égalité et pourraient exercer

une mission d'observation. Ils travailleraient en relation étroite avec les délégués territoriaux, qui y siègeraient. Les informations, notamment d'ordre statistique, transmises par les conseils régionaux pour l'égalité, seraient adressées par les délégués à la structure centrale.

Quels moyens ?

Les moyens humains de l'autorité doivent être proportionnés aux attributions et aux pouvoirs importants qu'il est proposé de lui confier. Ces moyens seront donc déterminés par référence aux autorités indépendantes intervenant dans des domaines proches touchant à la médiation ou à la protection des droits et libertés, qui sont en général supérieurs à une cinquantaine d'agents, et aux institutions étrangères homologues (Centre pour l'égalité des chances belge, cent agents dont vingt juristes ; Commission pour l'égalité raciale britannique, cent agents, auxquels il convient d'ajouter deux cents agents des délégations régionales ; Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, cent soixante-cinq agents). Hors délégués locaux, l'effectif de l'autorité serait porté à environ quatre-vingt agents, dont une trentaine à profil juridique, dans un délai de l'ordre de deux ans. Il convient, bien entendu, d'éviter une dérive bureaucratique du dispositif, lequel doit demeurer souple et réactif, en s'efforçant d'utiliser les compétences et les moyens des organismes existants.

Ces moyens doivent être stables. La majorité des agents de l'autorité, qu'il s'agisse de fonctionnaires détachés ou de contractuels, devrait donc être recrutée sur des emplois propres inscrits à son budget et ne pas être, sauf exception, des fonctionnaires mis à disposition. Le décret du 14 juin 1984, fixant la liste des institutions administratives spécialisées de l'État pour lesquelles il peut-être dérogé à la règle selon laquelle les emplois permanents de l'État doivent être occupés par des fonctionnaires, serait complété afin de permettre à de l'autorité de recruter des agents contractuels sur certains emplois.

Les moyens financiers inscrits au budget de l'État seraient déterminés selon les mêmes principes que les moyens humains, c'est-à-dire par référence aux autres autorités indépendantes du même champ et aux organismes étrangers homologues. Certains interlocuteurs ont préconisé, pour garantir l'autonomie de l'autorité, qu'elle bénéficie de ressources propres, comme une taxe ou une redevance. Cette possibilité mérite examen, même si le principe d'universalité budgétaire implique de limiter les mécanismes d'affectation de ressources à des organismes administratifs dénués de personnalité morale.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les règles de gestion et de contrôle des dépenses soient assouplies en s'inspirant de celles retenues pour le Médiateur de la République.

Pour se faire connaître des acteurs de la lutte contre les discriminations et du grand public, l'autorité devra engager des actions de communication. Des moyens financiers appropriés devront être mobilisés à cet effet.

Quel mode de saisine ?

En matière d'attributions consultative et d'enquête

L'autorité serait consultée pour avis sur les projets de lois et de décrets et sur toute question concernant les discriminations par le Gouvernement. Son avis pourrait être également sollicité par les présidents d'autres autorités indépendantes, comme la Commission nationale de l'informatique et des libertés, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission d'accès aux documents administratifs, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants, sur toute question concernant les discriminations. Ces différentes autorités ou personnalités pourraient lui demander de diligenter des études ou enquêtes sur des situations ou pratiques discriminatoires. L'autorité pourrait enfin se saisir spontanément de toute question ou situation entrant dans son domaine de compétence.

En matière de traitement des réclamations individuelles

Deux solutions sont envisageables :

- une première option, fondée sur des considérations de prudence, tend à éviter un engorgement de l'autorité. Le risque de paralysie ne peut, en effet, être élué, d'autant que, durant les premiers mois, l'autorité devra s'attacher à définir ses méthodes de travail. Il pourrait donc être envisagé de prévoir que les auteurs de réclamations saisissent l'autorité de façon indirecte, par exemple par le biais de parlementaires, comme c'est le cas pour le Médiateur de la République. Un tel mécanisme pourrait cependant être perçu comme une tentative de « verrouillage » et il serait de nature à dissuader de nombreuses personnes de présenter une réclamation ;
- une deuxième option est d'instituer une saisine directe, c'est-à-dire ouverte à toutes les personnes physiques et morales s'estimant victimes de traitements discriminatoires. Trois arguments militent en faveur de cette option. D'abord, elle participe d'une conception démocratique, qui est particulièrement justifiée en matière de lutte contre les discriminations, et elle a été réclamée par une majorité des interlocuteurs. Ensuite, les risques d'engorgement paraissent maîtrisables, dès lors que l'on impose aux plaignants de saisir l'autorité personnellement et par écrit. Les saisines fantaisistes ou mal orientées devraient pouvoir être identifiées sans trop de difficultés. L'expérience des autres autorités indépendantes exerçant une fonction de traitement de réclamations, comme celle des organismes étrangers homologues, semble plutôt rassurante. La Commission nationale de l'informatique et des libertés, qui reçoit environ 5000 dossiers par an, les traite efficacement, sans mettre en place de service de filtrage, alors qu'elle dispose d'un effectif limité d'une soixantaine de personnes. De même, la Commission d'accès aux documents administratifs reçoit moins de 5000 demandes d'avis de particuliers par an. Enfin, la saisine directe a été retenue dans la plupart des pays étrangers qui ont créé des structures semblables.

La saisine directe paraît donc s'imposer (les plaignants pouvant naturellement être soutenus par des associations ou syndicats). Il convient néanmoins de tenir compte des objections relatives au risque d'engorgement en phase de démarrage. Il est donc proposé de donner à l'autorité, comme les organismes étrangers homologues, la faculté de sélectionner les dossiers et de lui accorder un délai de l'ordre de six mois pour se mettre en place, recruter, former ses agents et définir ses méthodes de travail. Le plus simple est de prévoir qu'un décret en Conseil d'État fixera la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au traitement des réclamations, au plus tard à une échéance fixée par la loi.

Quelques précautions devraient permettre de réduire les risques d'engorgement :

- l'obligation de saisine écrite et personnelle (le caractère écrit de la réclamation contribue au filtrage et responsabilise les réclamants) ;
- la création d'un service de renseignement chargé de recevoir les appels téléphoniques des plaignants potentiels, de répondre à leurs interrogations et, le cas échéant, de les orienter vers d'autres services ou organismes ;
- la mise en place de délégués territoriaux de l'autorité.

Il est, par ailleurs, souhaitable de prévoir un mécanisme de saisine réciproque avec d'autres autorités indépendantes (Médiateur de la République, Commission nationale de l'informatique et des libertés, Commission nationale de déontologie de la sécurité,...) ainsi que des procédures de coopération avec les autorités étrangères compétentes.

Les relations avec les pouvoirs publics et les autres organismes participant à la politique de lutte contre les discriminations

La question des relations de l'autorité avec les pouvoirs publics et les administrations ou organismes qui participent à la lutte contre les discriminations est fondamentale. Il s'agit notamment de parer aux risques d'empiètement ou de redondance, mais aussi de favoriser leur collaboration.

Le Parlement

Il est souhaitable que la représentation nationale puisse, sans porter atteinte à l'indépendance de l'autorité, exercer un contrôle démocratique sur son activité. Il est donc proposé que le rapport remis chaque année au président de la République et au Parlement soit présenté par le président de l'autorité devant la commission des lois ou devant la commission des affaires sociales de chaque chambre. Ce débat pourrait être aussi l'occasion pour les parlementaires de procéder à un bilan périodique de la politique de lutte contre les discriminations.

Le Gouvernement et les administrations

La pratique des autorités administratives indépendantes a mis en évidence l'utilité d'un relais avec le Gouvernement et les administrations. Il est donc proposé de prévoir un commissaire du Gouvernement,

désigné par le ministre de rattachement, qui n'exercerait pas d'attribution de contrôle mais serait chargé de transmettre à l'autorité les éléments d'information nécessaires et se ferait, en sens inverse, l'interprète des préoccupations de l'autorité auprès du Gouvernement, des ministères et des autres organismes publics intéressés.

Il est toutefois apparu à la mission de préfiguration que certaines actions actuellement conduites par les administrations pourraient s'inscrire dans le périmètre des missions qu'il est proposé de confier à l'autorité, notamment en matière de communication, de formation, d'études, de diffusion des connaissances ou de programmes de soutien à l'égalité. Sans préjudice des mesures de rationalisation, comme la suppression du Geld, qui pourraient être décidées au vu des résultats d'un audit spécifique sur ce point, il conviendrait de mettre en place des procédures d'échanges d'informations et de coordination entre l'autorité et ces différents services ou organismes. Il va de soi, au demeurant, que la réussite de la réforme implique, non seulement la poursuite, mais un renforcement des actions engagées par les administrations et une implication accrue des collectivités territoriales, en particulier des régions.

L'autorité devra, en outre, pouvoir faire appel aux administrations spécialisées dans le domaine des discriminations et à tout service ou corps d'inspection et de contrôle, pour l'accomplissement de ses missions. À titre de mesure d'accompagnement, devrait être désigné, dans chaque ministère, un interlocuteur de l'autorité.

Les principales administrations en charge de la lutte contre les discriminations relèvent du ministère des Affaires sociales. Il serait souhaitable qu'une cellule soit créée au sein de ce ministère, en la rattachant à l'une des grandes directions d'administration centrale concernées, afin de mieux coordonner leurs actions respectives. Le responsable de cette cellule pourrait être le correspondant de l'autorité de ce ministère. Dans le même esprit, un dispositif de coordination pourrait être mis en place au sein d'autres ministères, notamment ceux en charge de l'Éducation nationale et de la Santé.

Le ministère de la Justice

Une coopération efficace doit s'instaurer entre l'autorité et la chancellerie. Cette dernière est directement concernée par la lutte contre les discriminations. Elle a joué un rôle central dans la transposition des directives communautaires et prépare actuellement le texte du projet de loi destiné à compléter cette transposition, relative notamment à l'aménagement de la charge de la preuve en matière de biens et services. Elle a manifesté, tout au long des auditions et entretiens, son intérêt pour la création de la nouvelle autorité et semble disposée à prendre des initiatives, comme par exemple l'institution, au sein des cours d'appel, de substituts « référents » en matière de discriminations.

Il est proposé, à titre de mesure d'accompagnement, que le ministère de la Justice se dote d'une cellule à compétence transversale composée de magistrats et d'autres experts. Cette structure permettrait de renforcer la coordination entre les différents départements concernés du ministère (notamment, la direction des affaires civiles et du sceau, la direction des affaires criminelles et des grâces et le service d'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville), ainsi qu'entre le ministère et les juridictions, en contribuant, le cas échéant, à l'élaboration des circulaires ou des instructions données en ce domaine aux procureurs, en application des articles 33 et 36 du code de procédure pénale.

Il pourrait être envisagé un regroupement géographique des contentieux de discrimination dans certaines juridictions d'appel, comme cela se fait dans d'autres domaines requérant une certaine spécialisation (délits boursiers, pratiques anticoncurrentielles...).

Les actions de formation des futurs magistrats relatives aux discriminations devraient être développées au sein de l'École nationale de la magistrature, en collaboration avec l'autorité indépendante.

De même, pour assurer l'efficacité de l'ensemble du dispositif judiciaire, il est souhaitable de renforcer la participation de la police et de la gendarmerie à la lutte contre les discriminations. Trop souvent, en effet, les réclamations des victimes ne donnent pas lieu à procès-verbal et les parquets sont donc rarement saisis. Comme pour les autres ministères, il est proposé de créer une cellule au sein du ministère de l'Intérieur chargée d'identifier et de coordonner les actions de sensibilisation et de formation des forces de police et de gendarmerie en matière de discrimination.

Les autres autorités indépendantes susceptibles de connaître de discriminations

Ainsi que cela a été précédemment souligné, d'autres autorités indépendantes et en particulier le Médiateur de la République, la Commission nationale de l'informatique et des libertés, la Commission nationale de déontologie de la sécurité, le Conseil supérieur de l'audiovisuel, la Commission d'accès aux documents administratifs et le Défenseur des enfants peuvent avoir à traiter de discriminations à l'occasion de l'examen des réclamations individuelles qui leur sont transmises. L'autorité agirait, là aussi, selon une logique de complémentarité. Devrait donc être posé un principe de dessaisissement lorsqu'une autre instance est déjà en charge d'un dossier, sauf accord contraire des deux autorités. L'autorité apporterait en tant que de besoin son expertise aux organismes précités, à leur demande, et devrait, à l'inverse, faire appel à eux dès lors qu'ils sont mieux armés pour traiter un problème ou pour mener des investigations.

Devrait être prévue une faculté de saisine mutuelle, assortie d'une clause réciproque de levée des secrets.

Enfin, les relations entre ces organes et l'autorité seraient précisées par des protocoles ou conventions, ainsi qu'en ont conclu par exemple la Commission nationale de l'informatique et des libertés et la Commission d'accès aux documents administratifs ou encore le Médiateur de la République et le Défenseur des enfants.

Les instances consultatives

Plusieurs organismes consultatifs sont compétents en matière de promotion de l'égalité et de lutte contre les discriminations. On peut se demander s'il n'existe pas un risque d'interférence avec la fonction consultative dévolue à la nouvelle institution. Mais ces structures s'inscrivent dans une logique représentative, qui n'est pas celle de l'autorité. La création de cette dernière n'implique donc pas *a priori* de supprimer des organismes existants, même si l'on peut penser qu'une clarification de leurs compétences respectives serait de nature à rendre plus « lisibles » et cohérentes leurs interventions.

Des difficultés ponctuelles peuvent néanmoins se présenter, notamment lorsqu'elles élaborent des rapports susceptibles de traiter des discriminations. Il convient donc de prévoir des procédures de concertation entre l'autorité et ces instances pour éviter les initiatives redondantes et favoriser leur coopération sur les sujets d'intérêt commun.

Les associations et les syndicats

L'autorité devrait s'efforcer de tirer parti, chaque fois que cela sera possible, de l'expérience de terrain et de la compétence des associations et des syndicats, que ce soit à l'échelon de la structure centrale ou à celui des délégués territoriaux. Ces organismes apporteraient leur contribution au fonctionnement du dispositif au sein du groupe d'experts et des conseils régionaux pour l'égalité. L'autorité devrait en outre prévoir des mesures d'organisation interne lui permettant d'être réceptive à leurs préoccupations, de répondre à leurs besoins en matière d'information, de soutien technique et de formation, de relayer et de traiter les questions qu'ils soulèvent, mais aussi de solliciter leur concours, notamment en ce qui concerne les « causes significatives » et les réclamations individuelles. Afin de faciliter les relations entre ces organismes et l'autorité, il conviendrait de désigner un interlocuteur particulier parmi les membres du collège, de créer une cellule de liaison au sein des services et de mobiliser le réseau des délégués territoriaux.

Conclusion

Le modèle français d'égalité traverse une crise profonde. En dépit des insatisfactions qu'il a pu susciter, notamment en matière d'intégration des populations d'origine étrangère et d'accès à la cité des personnes handicapées et des personnes âgées, ma conviction est qu'il n'est pas épuisé. Il a, en plus de deux siècles d'existence, démontré son dynamisme, sa souplesse et sa capacité à s'accorder aux mutations de notre société.

Les trois conditions requises pour permettre son adaptation aux réalités de la France d'aujourd'hui paraissent réunies : l'existence d'un large consensus sur la nécessité d'un changement, la volonté politique de réformer les institutions et, aussi, la fidélité aux valeurs et aux principes qui fondent l'identité de notre pays, ainsi qu'en témoigne notamment l'intérêt porté au débat public sur la laïcité.

Le 12 janvier dernier, lors de la traditionnelle cérémonie des vœux à la presse, dans le cadre des orientations qui ont été tracées par le président de la République, le Premier ministre a annoncé son intention de faire de 2004 « l'année du combat pour l'égalité des chances et de la lutte contre les discriminations ».

La création par le législateur dans les prochains mois d'une autorité administrative indépendante, efficace et légitime, en constituera le temps fort. Au-delà du symbole politique, cette nouvelle institution doit permettre à la lutte contre les discriminations de ne plus être cantonnée aux bureaux ou au prétoire et de devenir l'affaire de tous. Elle contribuera ainsi à la rénovation et au renforcement du pacte républicain.



Annexes



Lettre de mission

Le Premier Ministre

*Monsieur Bernard Stasi
Ancien ministre*

Paris, le 2 juin 2003

Cher Monsieur,

Le président de la République a chargé le Gouvernement de procéder à la création puis à la mise en œuvre d'une nouvelle autorité administrative indépendante, chargée de lutter contre l'ensemble des discriminations dont peuvent être victimes les personnes résidant en France.

Ainsi, lors d'un discours prononcé à Troyes le 14 octobre dernier, le président déclarait-il : « Le refus des communautarismes ne se conçoit pas sans une lutte contre les discriminations. Au-delà même de celles dont peuvent être victimes les personnes d'origine étrangère, je souhaite qu'une autorité indépendante soit créée pour lutter contre toutes les formes de discriminations, qu'elles proviennent du racisme, de l'intolérance religieuse, du sexisme ou de l'homophobie. » De même, ajoutait-il, lors de l'installation du Conseil national consultatif des personnes handicapées, le 3 décembre 2002 à l'Élysée : « Je souhaite que l'autorité indépendante que le Gouvernement mettra en place pour lutter contre les discriminations puisse également et notamment défendre les droits des personnes handicapées et réduire ou supprimer les discriminations dont elles sont les victimes. »

Cette volonté exprimée au sommet de l'État répond à une préoccupation de nombre de nos concitoyens qui, à un titre ou à un autre (identité personnelle, situations de fait, choix de vie...), s'estiment victimes de discriminations pénalisantes et pourtant rarement sanctionnées comme telles.

Elle fait tout particulièrement écho aux exigences fixées par l'article 13 du traité d'Amsterdam et des directives communautaires en découlant qui imposent la mise en place d'un organisme de ce type dans chaque État membre. Elle s'inscrit, enfin, dans une démarche tendant à compléter l'arsenal législatif interne.

Créée par la loi, une nouvelle autorité indépendante, compétente à l'égard de toutes formes de discriminations, jouera un rôle complémentaire des actions de politique publique ressortissant au domaine de la prévention. Cette instance sera dotée d'un positionnement et de pouvoirs suffisamment forts pour être en mesure, par ses interventions, de modifier les pratiques et de faire évoluer les comportements. Elle devra également être en mesure de transmettre à la justice, en cas de saisine de celle-ci, des éléments utiles lui permettant de mieux appréhender les situations qui révèlent des faits de discrimination et de prendre à leur endroit les décisions qui s'imposent. Elle aura enfin un rôle en matière d'approfondissement et de diffusion des connaissances, de production d'avis et de conseils et, dans des conditions à définir, de reconnaissance des bonnes pratiques.

Dans la perspective de la création d'une telle autorité administrative indépendante au plus tard en 2004, il importe de conduire rapidement des travaux d'expertise juridique minutieux et de procéder à une large concertation. C'est dans cet esprit que je souhaite vous confier la présidence de la mission de préfiguration qui sera chargée d'approfondir une série de réflexions préalables à la définition de cette nouvelle autorité, notamment celles relatives à :

- son rôle dans le recueil et l'analyse des plaintes et le soutien aux victimes de discriminations, par un usage plus efficace des moyens d'ores et déjà à leur disposition et, le cas échéant, la définition de prérogatives préjudiciaires ;

- son rôle d'information et de préconisations auprès des pouvoirs publics et des partenaires non gouvernementaux au regard des progrès enregistrés et des obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la politique publique de lutte contre les discriminations ;

- son organisation propre et ses modes de collaboration avec, d'une part, l'ensemble des institutions judiciaires et juridictions administratives, d'autre part, le reste de son environnement institutionnel (autres autorités administratives indépendantes, corps d'inspection des administrations).

Pour ce faire, il vous appartiendra de recenser et d'analyser, à la lumière des exemples fournis par les autres autorités indépendantes françaises ou les autorités comparables existant à l'étranger, les questions juridiques posées par la création de la nouvelle instance (composition, mode de saisine, pouvoirs, relations avec la justice, etc.). De la même manière, il conviendra de prendre une connaissance aussi complète que possible des exemples étrangers similaires, en particulier européens et, enfin, de mener une concertation avec l'ensemble des acteurs publics et privés intéressés par la mise en place de l'autorité.

* * *

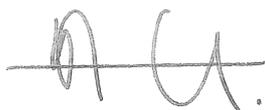
Afin de pouvoir être immédiatement opérationnelle, cette mission pourra notamment faire appel aux moyens du groupement d'intérêt public (GIP) dénommé « Groupe d'études et de lutte contre les discriminations » (GELD), qui a été créé à l'origine pour améliorer la connaissance des pratiques liées aux seules discriminations raciales, puis qui s'est vu ultérieurement confier la responsabilité de recueillir, par l'intermédiaire du service téléphonique 114, les signalements individuels de discrimination et d'organiser leur traitement par le réseau des commissions départementales d'accès à la citoyenneté (CODAC).

Je ne verrais, en outre, qu'avantage à ce que vous puissiez avoir recours aux expertises juridiques qui vous paraîtraient nécessaires, en particulier auprès de membres des corps de l'État qui seraient susceptibles de vous les apporter.

Je vous remercie vivement de bien vouloir accepter, à titre personnel, la présidence de cette mission et souhaiterais que vous puissiez me remettre les conclusions de ses travaux dans les délais utiles pour que la création de la nouvelle autorité indépendante intervienne en 2004.

Je vous prie de croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Inciérent



Jean-Pierre Raffarin



Annexe 2

Entretiens avec les ministres

Mardi 17 juin 2003	Luc Ferry , ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche
Mardi 15 juillet 2003	Nicole Ameline , ministre déléguée à la Parité et à l'Égalité professionnelle, auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
	Nicolas Sarkozy , ministre de l'Intérieur, de la Sécurité intérieure et des Libertés locales
Mercredi 16 juillet 2003	Jean-Paul Delevoye , ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire
	Jean-Louis Borloo , ministre délégué à la Ville et à la Rénovation urbaine, auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
	Dominique Perben , garde des Sceaux, ministre de la Justice
Mardi 29 juillet 2003	Jean-François Mattei , ministre de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées
Mercredi 3 septembre 2003	Brigitte Girardin , ministre de l'Outre-Mer
Mardi 9 septembre 2003	François Fillon , ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Mardi 16 septembre 2003	Hubert Falco , secrétaire d'État aux Personnes âgées, auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Mardi 16 septembre 2003	Gilles de Robien , ministre de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer
Jeudi 18 septembre 2003	Dominique Versini , secrétaire d'État à la Lutte contre la précarité et l'exclusion, auprès du ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité
Vendredi 31 octobre 2003	Francis Mer , ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie
Jeudi 6 novembre 2003	Xavier Darcos , ministre délégué à l'Enseignement scolaire, auprès du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche

Mardi 9 décembre 2003	Noëlle Lenoir , ministre déléguée aux Affaires européennes
Mardi 3 février 2004	Tokia Saïfi , secrétaire d'État au Développement durable, auprès de la ministre de l'Écologie et du Développement durable

Annexe 3

Liste des organismes et personnes auditionnés

Administrations et établissements publics et assimilés

Agence nationale pour l'emploi (ANPE) Dominique Vernaudon-Prat , responsable du département des politiques d'intervention sur le marché du travail	17 juillet 2003
Commission interministérielle pour le logement des populations immigrées (CILPI) Pierre-Yves Rebérioux , délégué général	15 décembre 2003
Délégation interministérielle aux personnes handicapées Patrick Gohet , délégué	11 juillet 2003
Délégation interministérielle à la ville et au développement social urbain (DIV) Claude Lanvers , délégué adjoint	12 septembre 2003
Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (FASILD) Olivier Rouselle , directeur	11 juillet 2003
Inspection générale de la gendarmerie général de division Alaux	19 septembre 2003
Inspection générale de la police nationale (IGPN) Daniel Herbst , directeur	19 septembre 2003
Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) Jean-Michel Charpin , directeur général	9 janvier 2004
Ministère de l'Équipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer (direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction) François Delarue , directeur général	12 septembre 2003
Ministère de l'Intérieur (direction de la modernisation et de l'action territoriale) Henri-Michel Comet , directeur	30 octobre 2003
Ministère de la Justice (direction des affaires criminelles et des grâces) Jean-Claude Marin , directeur	20 octobre 2003
Ministère de la Justice (direction des affaires civiles et du sceau) Marc Guillaume , directeur	22 octobre 2003

Ministère de la Justice (service de l'accès au droit et à la justice et de la politique de la ville) Marie-Christine Leroy , chef de service	22 octobre 2003
Ministère de l'Éducation nationale Jacky Simon , médiateur	19 novembre 2003
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, service des droits des femmes et de l'égalité Brigitte Gresy , chef de service	11 juillet 2003
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (direction générale de l'action sociale) Bernard Garro , chef de service, adjoint au directeur général	11 juillet 2003
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) Catherine Barbaroux , déléguée générale	11 juillet 2003
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (direction de la population et des migrations) Jean Gaeremynck , directeur	19 janvier 2004
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) Mireille Elbaum , directrice	23 janvier 2004
Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité (direction des relations du travail) Jean-Denis Combrexelle , directeur	31 juillet 2003
Ministère des Finances et de l'Économie (direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes) Aline Peyronnet , sous-directrice de la protection du consommateur	19 septembre 2003
Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes Marie-Jo Zimmerman , rapporteure	22 octobre 2003
Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (SNATEM) Philippe Nogrix , président	22 octobre 2003

Associations

Association des usagers de l'administration et des services publics (ADUA) Jean Bahr , président	27 août 2003
Association pour faciliter l'insertion professionnelle des jeunes diplômés (AFIJ) Daniel Lamar , directeur général	5 septembre 2003
Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) Patricia Bouillaguet , directrice de la direction de la prospective et des relations auprès des pouvoirs publics	6 octobre 2003

Association de gestion et de fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) Claudie Buisson , directrice générale	18 décembre 2003
AIDES Christian Saout , président	28 juillet 2003
Association des maires de France (AMF) Daniel Hoeffel , président	26 novembre 2003
Agence nationale d'information sur le logement (ANIL) Bernard Vorms , directeur général	5 septembre 2003
Association des paralysés de France (APF) Marie-Sophie Desaulle , présidente	31 juillet 2003
Association syndrome de Benjamin Natacha Taurisson , porte-parole	22 août 2003
ATD Quart Monde Pierre Saglio , président	26 novembre 2003
Autre cercle Catherine Tripou , présidente Île-de-France, Claude Roulet , président national	30 juillet 2003
Association européenne contre les violences faite aux femmes (AVFT) Catherine Le Magueresse , présidente	11 septembre 2003
Centre national d'information sur le droit des femmes et des familles (CNIDFF) Annie Guilberte , directrice générale	22 juillet 2003
Collectif interassociatif Christian Saout , porte-parole	11 juillet 2003
Collectif national droit des femmes Chahla Beski-Chafiq , présidente	27 août 2003
Coordination française pour le lobby des femmes (CLEF) Bernis Dubois , secrétaire générale	25 août 2003
Droit au logement (DAL) Benoîte Bureau , membre	12 septembre 2003
Élus locaux contre le sida Jean-Luc Romero , président	18 décembre 2003
Fédération des conseils de parents d'élèves des écoles publiques (FCPE) Georges Dupon-Lahitte , président	18 juillet 2003
Fédération nationale des maisons des potes Fadéla Amara , présidente	3 septembre 2003
Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés (FNATH) Marcel Royez , secrétaire général	28 juillet 2003
Fédération nationale des clubs aînés ruraux (FNCAR) Gilbert Duplan , président	30 octobre 2003
Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) Nathalie Ferre , présidente	4 décembre 2003
Institut national d'aide aux victimes (INAVEM) Jacques Calmette , président	25 août 2003

Inter-LGBT (interassociative, lesbiennes, gaies, bi et trans.) Alain Piriou , secrétaire général	30 juillet 2003
Ligue des droits de l'homme (LDH) Michel Tubiana , président	22 juillet 2003
Ligue internationale contre le racisme et l'antisémitisme (LICRA) maître Charles Korman	23 septembre 2003
Ligue de l'enseignement Jean-Marc Roirant , secrétaire général	18 juillet 2003
Mix Cité maître Thomas Lancelot-Viannais , porte-parole	25 août 2003
Mouvement contre le racisme et pour l'amitié des peuples (MRAP) Mouloud Aounit , secrétaire général	11 septembre 2003
Parents d'élèves de l'enseignement public (PEEP) Josette Daniel , présidente	18 juillet 2003
Réponse initiatives femmes handicapées (RIFH) Régina Ubanatu , présidente	27 octobre 2003
Sida-Info-Service Yves Ferrarini , directeur	30 juillet 2003
SOS Homophobie Ronan Rosec , président	28 juillet 2003
SOS Papa Michel Thizon , président	25 août 2003
SOS Racisme Dominique Sopo , président	11 septembre 2003
Union nationale des associations de parents et amis de personnes handicapées mentales (UNAPEI) Régis Devoldere , président	22 juillet 2003
Union nationale des missions locales (UNML) Michel Abhervé , président	12 septembre 2003
Union nationale des institutions sociales d'actions pour les Tsiganes (UNISAT) Michel Monbrun , président	19 novembre 2003

Autorités administratives indépendantes

Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) Michèle Puybasset , présidente	20 octobre 2003
Commission nationale de la déontologie de la sécurité (CNDS) Pierre Truche , président	19 novembre 2003
Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) Michel Gentot , président	23 septembre 2003
Défenseur des enfants Claire Brisset	27 novembre 2003

Entreprises et fondations

ADECCO Gilles Quinnez , directeur général ADECCO France	17 juillet 2003
Électricité De France (EDF) François Roussely , président	3 septembre 2003
Fondation Agir contre l'exclusion (FACE) Antoine Guichard , président	27 novembre 2003
Fédération des mutuelles de France Marc Zamichiei , vice-président	28 juillet 2003
Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM) Philippe Audras , président	20 octobre 2003
Fondation MACIF Alain Philippe , président	21 août 2003
Institut du mécénat de solidarité Claude Bébéar , président	17 juillet 2003
Société nationale des chemins de fer (SNCF) Louis Gallois , président	6 octobre 2003
VIGEO Nicole Notat , présidente directrice générale	22 janvier 2004

Organismes consultatifs

Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) Joël Thoraval , président	10 juin 2003
Commission nationale consultative des gens du voyage (CNCGV) Nicolas About , président	4 décembre 2003
Commission nationale consultative des personnes handicapées (CNCPPH) Jean-Marie Schleret , président	30 juillet 2003
Haut Conseil à l'intégration (HCI) Jean-Philippe Moinet , secrétaire général, Khalid Hamdani , membre	6 octobre 2003

Partis politiques

Front national Bruno Gollnisch , délégué général	12 janvier 2004
Les Verts Gilles Lemaire , secrétaire national	30 octobre 2003
Parti communiste français Serge Guichard , responsable lutte contre les discriminations, Bernard Birsinger , responsable révolution urbaine	27 octobre 2003
Parti socialiste Malek Boutih , secrétaire national	26 novembre 2003
Union pour un mouvement populaire (UMP) Alain Juppé , président	18 septembre 2003

Personnalités

Jean-Michel Belorgey , président de la Section du rapport et des études du Conseil d'État	26 janvier 2004
Guy Canivet , premier président à la Cour de cassation	22 décembre 2003
Renaud Chazal de Mauriac , premier président à la cour d'appel de Paris	22 décembre 2003
Renaud Denoix de Saint-Marc , vice-président du Conseil d'État	4 juin 2003
Jacques Dermagne , président du Conseil économique et social	4 juin 2003
Patrick Hubert , directeur de cabinet du ministre de la Justice	10 novembre 2003
Alain Lancelot , ancien membre du Conseil constitutionnel	26 janvier 2004
Marcel Pochard , responsable de la cellule de coopération internationale du Conseil d'État	23 janvier 2004

Organisations internationales

Année européenne du handicap Jean-Luc Simon , responsable français	31 juillet 2003
Comité onusien pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) Régis de Gouttes , avocat général à la Cour de cassation	8 janvier 2004
Commission européenne, direction générale de l'emploi et des affaires sociales Odile Quintin , directrice du bureau emploi	17 septembre 2003
Organisation internationale du travail (OIT) Jean-Daniel Leroy , directeur du Bureau France	27 octobre 2003

Représentants des religions

Conseil français du culte musulman (CFCM) D^r Dalil Boubaker , président	18 décembre 2003
Conseil représentatif des institutions juives de France (CRIF) Roger Cukierman , président	15 décembre 2003
Église catholique cardinal Jean-Marie Lustiger	27 novembre 2003
Fédération protestante de France (FPF) pasteur Christian Seytre , secrétaire général	15 décembre 2003
Union des bouddhistes de France Pierre Crepon , président	15 décembre 2003

Syndicats et organisations professionnelles

Confédération française démocratique du travail (CFDT) Odile Beillouin , secrétaire nationale	22 août 2003
Confédération française de l'encadrement/Confédération générale des cadres (CFE-CGC) Claude Courty , secrétaire national	31 juillet 2003
Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC) Jacques Voisin , président	21 juillet 2003
Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) Georges Tissier , directeur des affaires sociales	3 septembre 2003
Confédération générale du travail (CGT) Monique Beaussier, Marie Jacek, Philippe Masson , conseillers confédéraux	4 décembre 2003
Conseil national des barreaux maître Jean-Paul Levy , président de la commission des textes	27 octobre 2003
Force ouvrière (FO) Michèle Monrique , secrétaire confédérale	8 janvier 2004
Fédération syndicale unitaire (FSU) Alain Becker, Bernadette Groison, Françoise Dumont , responsables fédéraux	23 septembre 2004
Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Catherine Martin , directrice de l'emploi	3 septembre 2003
Syndicat de la magistrature Dominique Brault , secrétaire général	27 août 2003
Syndicat des avocats de France Daniel Joseph , président	26 novembre 2003
Union syndicale, G10 solidaires Annick Coupe , porte-parole	21 août 2003
Union professionnelle artisanale (UPA) Pierre Burbat , directeur des services administratifs	12 janvier 2004
Union syndicale des magistrats (USM) Dominique Barella , président	27 novembre 2003



Annexe 4

Missions à l'étranger

Belgique

Ministère de la Fonction publique, de l'Intégration sociale et de la Politique des grandes villes Marie Arena , ministre	29 janvier 2004
Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme Éliane Deproost , directrice adjointe	29 janvier 2004

Canada / Québec

Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec Pierre Marois , président	26 septembre 2003
Tribunal des droits de la personne du Québec Michèle Rivest , présidente	26 septembre 2003
Ministère de la Justice du Canada, section des droits de la personne Jim Hendry , avocat général	1 octobre 2003
Service communautaires du sud Ottawa Chantal Tie , directrice	2 octobre 2003
Commission canadienne des droits de la personne Mary Gusella , présidente	3 octobre 2003
Cour suprême du Canada Michel Bastarache	3 octobre 2003
Tribunal canadien des droits de la personne Athanasios D. Hadjis , membre du tribunal	3 octobre 2003

Grande-Bretagne

<i>Commission Racial for Equality</i> (CRE) Kameljeet Jamdu , commissaire David Zhilka , responsable du secteur international	2 et 3 décembre 2003
<i>Disability Rights Commission</i> Bert Massie , président	
<i>Equal Opportunity Commission</i> (EOC) Kay Carberry , commissaire en chef Amanda Ariss , responsable de la politique générale	



Canevas d'entretien ¹

I. Utilité de la création et indépendance de l'autorité

II. Champ de compétence :

1. critères de discrimination ;
2. domaines de la discrimination (emploi, école, logement...) ;
3. discriminations directes ou indirectes.

III. L'organisation générale :

1. composition (personnalité ou collégiale [nombre des membres]) ;
2. modalités de désignation ;
3. organe central et/ou correspondants locaux ;
4. moyens administratifs et humains.

IV. Le fonctionnement :

1. modalités de saisine : a) directe ou indirecte ; b) individuelle ou collective ; c) saisine par d'autres autorités ; d) auto-saisine ;
2. articulation des relations avec les autres organismes de lutte contre les discriminations (administrations, autres autorités indépendantes, associations...) ;
3. relations avec l'autorité judiciaire.

V. Les attributions et les pouvoirs :

1. recueil, analyse et traitement des plaintes ;
2. propositions de réformes (textes législatifs et réglementaires, codes de bonne conduite...) ;
3. promotion de l'égalité de traitement : avis, propositions de réformes, codes de bonne conduite, information du public...) ;
4. coordination des études ;
5. médiation ;
6. investigation ;
7. sanction (investigations et issue des dossiers) ;
8. recommandation ;
9. saisine du parquet.

VI. Accompagnement des victimes

VII. Questions diverses

(1) Ce document, de nature indicative, a pour seul objet de faciliter le bon fonctionnement des auditions.



Textes et références

Droit international

- Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948

Article 2

« Chacun peut se prévaloir de tous les droits et de toutes les libertés proclamés dans la présente Déclaration, sans distinction aucune, notamment de race, de couleur, de sexe, de langue, de religion, d'opinion politique ou de toute autre opinion, d'origine nationale ou sociale, de fortune, de naissance ou de toute autre situation. De plus, il ne sera fait aucune distinction fondée sur le statut politique, juridique ou international du pays ou du territoire dont une personne est ressortissante, que ce pays ou territoire soit indépendant, sous tutelle, non autonome ou soumis à une limitation quelconque de souveraineté. »

Article 7

« Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans distinction à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. »

Références des autres textes internationaux

- Convention concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement (14 décembre 1960)
- Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (21 décembre 1965)
- Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (16 décembre 1966)
- Pacte international relatif aux droits civils et politiques (16 décembre 1966)
- Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (18 décembre 1979)
- Convention relative aux droits de l'enfant (20 novembre 1989)

- Convention internationale sur la protection des travailleurs migrants et des membres de leur famille (1990)
- Protocole facultatif à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (6 octobre 1999)
- Convention internationale globale et intégrée pour la promotion et la protection des droits et de la dignité des handicapés (19 décembre 2001)
- Convention de l'UNESCO relative à la lutte contre les discriminations dans le domaine de l'enseignement (1960)
- Convention de l'Organisation internationale du travail (OIT) C159 du 20 juin 1983 concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées
- Convention de l'OIT C111 du 25 juin 1958 concernant la discrimination en matière d'emploi et de profession
- Convention de l'OIT C100 du 29 juin 1951 sur l'égalité de rémunération entre les hommes et les femmes
- Principes de Paris concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (approuvés par la Commission des droits de l'homme des Nations unies en mars 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations unies (résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993)

Droit européen

- Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales du 4 novembre 1950

Article 14 – Interdiction de discrimination

« La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

Protocole additionnel n° 12 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des Libertés fondamentales relatif à l'interdiction générale de la discrimination (04 novembre 2000)

Référence des autres textes européens

- Convention sur les droits de l'homme et la biomédecine (1997)
- Recommandation de politique générale n° 2 de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) : « Les organes spécialisés dans la lutte contre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance au niveau national » (13 juin 1997)
- Charte sociale européenne révisée (3 mai 1996)

Droit communautaire

• Traité instituant la Communauté européenne (version consolidée – *JOCE* n° C 325 du 24/12/2002)

Article 13

« 1. Sans préjudice des autres dispositions du présent traité et dans les limites des compétences que celui-ci confère à la Communauté, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle. Par dérogation au paragraphe 1, lorsque le Conseil adopte des mesures d'encouragement communautaires, à l'exclusion de toute harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres, pour appuyer les actions des États membres prises en vue de contribuer à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1, il statue conformément à la procédure visée à l'article 251. »

Article 141

« 1. Chaque État membre assure l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre travailleurs masculins et travailleurs féminins pour un même travail ou un travail de même valeur.

2. Aux fins du présent article, on entend par rémunération le salaire ou traitement ordinaire de base ou minimal, et tous autres avantages payés directement ou indirectement, en espèces ou en nature, par l'employeur au travailleur en raison de l'emploi de ce dernier. L'égalité de rémunération, sans discrimination fondée sur le sexe, implique :

- a) que la rémunération accordée pour un même travail payé à la tâche soit établie sur la base d'une même unité de mesure ;
- b) que la rémunération accordée pour un travail payé au temps soit la même pour un même poste de travail.

3. Le Conseil, statuant selon la procédure visée à l'article 251 et après consultation du Comité économique et social, adopte des mesures visant à assurer l'application du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes en matière d'emploi et de travail, y compris le principe de l'égalité des rémunérations pour un même travail ou un travail de même valeur.

4. Pour assurer concrètement une pleine égalité entre hommes et femmes dans la vie professionnelle, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures prévoyant des avantages spécifiques destinés à faciliter l'exercice d'une activité professionnelle par le sexe sous-représenté ou à prévenir ou compenser des désavantages dans la carrière professionnelle. »

• Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne du 18 décembre 2000 (JOCE n° 364 pp. 0001-0022)

Article 20 – Égalité en droit

« Toutes les personnes sont égales en droit. »

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 du traité instituant la Communauté européenne et du traité sur l'Union européenne, et sans préjudice des dispositions particulières desdits traités, toute discrimination fondée sur la nationalité est interdite. »

• 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 (JOCE n° L 180 du 19/07/2000 9p. 0022 -0026)

Article premier – Objet

« La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement. »

Article 2 – Concept de discrimination

« 1. Aux fins de la présente directive, on entend par “principe de l'égalité de traitement”, l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique.

2. Aux fins du paragraphe 1 :

a) une discrimination directe se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;

b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

3. Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens du paragraphe 1 lorsqu'un comportement indésirable lié à la race ou à l'origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Dans ce contexte, la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales des États membres.

4. Tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes pour des raisons de race ou d'origine ethnique est considéré comme une discrimination au sens du paragraphe 1. »

Article 13

« 1. Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

2. Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence :

- sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination ;
- de conduire des études indépendantes concernant les discriminations ;
- de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations. »

• 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 (*JOCE* n° L 303 du 02/12/2000 pp. 0016 -0022)

Article premier – Objet

« La présente directive a pour objet d'établir un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur la religion ou les convictions, l'handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle, en ce qui concerne l'emploi et le travail, en vue de mettre en œuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement. »

Article 2 – Concept de discrimination

« 1. Aux fins de la présente directive, on entend par "principe de l'égalité de traitement" l'absence de toute discrimination directe ou indirecte, fondée sur un des motifs visés à l'article 1^{er}.

2. Aux fins du paragraphe 1 :

a) une discrimination directe se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, sur la base de l'un des motifs visés à l'article 1^{er} ;

b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une religion ou de convictions, d'un handicap, d'un âge ou d'une orientation sexuelle donnés, par rapport à d'autres personnes, à moins que : cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ; ou que, dans le cas des personnes d'un handicap donné, l'employeur ou toute personne ou organisation auquel s'applique la présente directive ne soit

obligé, en vertu de la législation nationale, de prendre des mesures appropriées conformément aux principes prévus à l'article 5 afin d'éliminer les désavantages qu'entraîne cette disposition, ce critère ou cette pratique.

3. Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens du paragraphe 1 lorsqu'un comportement indésirable lié à l'un des motifs visés à l'article 1^{er} se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Dans ce contexte, la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales des États membres.

4. Tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes pour l'un des motifs visés à l'article 1^{er} est considéré comme une discrimination au sens du paragraphe 1.

5. La présente directive ne porte pas atteinte aux mesures prévues par la législation nationale qui, dans une société démocratique, sont nécessaires à la sécurité publique, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé et à la protection des droits et libertés d'autrui. »

• 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 / version consolidée (*JOCE* n° L 039 du 14/02/1976 pp. 0040 -0042 et *JOCE* n° L 269 du 05/10/2002 pp. 0015 -0020)

Article premier

« 1. La présente directive vise la mise en œuvre, dans les États membres, du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, y compris la promotion, et à la formation professionnelle ainsi que les conditions de travail et, dans les conditions prévues au paragraphe 2, la sécurité sociale. Ce principe est dénommé ci-après "principe de l'égalité de traitement".

1 bis. Les États membres tiennent activement compte de l'objectif de l'égalité entre hommes et femmes lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des dispositions législatives, réglementaires et administratives, ainsi que des politiques et activités dans les domaines visés au paragraphe 1.

2. En vue d'assurer la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement en matière de sécurité sociale, le Conseil arrêtera, sur proposition de la Commission, des dispositions qui en préciseront notamment le contenu, la portée et les modalités d'application. »

Article 2

« 1. Le principe de l'égalité de traitement au sens des dispositions ci-après implique l'absence de toute discrimination fondée sur le sexe, soit directement, soit indirectement par référence, notamment, à l'état matrimonial ou familial.

2. Aux fins de la présente directive, on entend par :
- “discrimination directe” : la situation dans laquelle une personne est traitée de manière moins favorable en raison de son sexe qu’une autre ne l’est, ne l’a été ou ne le serait dans une situation comparable ;
 - “discrimination indirecte” : la situation dans laquelle une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre désavantagerait particulièrement des personnes d’un sexe par rapport à des personnes de l’autre sexe, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour parvenir à ce but soient appropriés et nécessaires ;
 - “harcèlement” : la situation dans laquelle un comportement non désiré lié au sexe d’une personne survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d’une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;
 - “harcèlement sexuel” : la situation dans laquelle un comportement non désiré à connotation sexuelle, s’exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, survient avec pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d’une personne et, en particulier, de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

3. Le harcèlement et le harcèlement sexuel au sens de la présente directive sont considérés comme une discrimination fondée sur le sexe et sont dès lors interdits.

Le rejet de tels comportements par la personne concernée ou sa soumission à ceux-ci ne peut être utilisé pour fonder une décision affectant cette personne.

4. Tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer à l’encontre de personnes une discrimination fondée sur le sexe est considéré comme une discrimination au sens de la présente directive [...]. »

Références des autres textes communautaires

- Directive 75/117/CEE du Conseil du 10 février 1975 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l’application du principe de l’égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins – *JOCE* n° L 045 du 19 février 1975, p. 0019 -0020
- Directive 76/207/CEE du Conseil du 9 février 1976 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 – *JOCE* n° L 039 du 14 février 1976, p. 0040 -0042
- Directive 79/7/CEE du Conseil du 19 décembre 1978 relative à la mise en œuvre progressive du principe de l’égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale – *JOCE* n° L 006 du 10 janvier 1979, p. 0024 -0025
- Directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe de l’égalité de traitement entre hommes et femmes dans

les régimes professionnels de sécurité sociale – *JOCE* n° L 225 du 12/08/1986, p. 0040 -0042

- Directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitant au travail – *JOCE* n° L 348 du 28/11/1992, p. 0001 -0008

- Directive 97/80/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative à la charge de la preuve dans les cas de discrimination fondée sur le sexe – *JOCE* n° L 014 du 20 janvier 1998, p. 0006 -0008

- Décision 2000/750/CE du Conseil du 27 novembre 2000 établissant un programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination (2001-2006) – *JOCE* n° L303 du 2 décembre 2000

- Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée – *JOCE* n° L 16, 23 janvier 2004

Droit français

Code pénal

Article 132-76

« Les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, de la victime à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. La circonstance aggravante définie au premier alinéa est constituée lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, images, objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. »

Article 132-77

« Dans les cas prévus par la loi, les peines encourues pour un crime ou un délit sont aggravées lorsque l'infraction est commise à raison de l'orientation sexuelle de la victime. La circonstance aggravante définie au premier alinéa est constituée lorsque l'infraction est précédée, accompagnée ou suivie de propos, écrits, utilisation d'images ou d'objets ou actes de toute nature portant atteinte à l'honneur ou à la considération de la victime ou d'un groupe de personnes dont fait partie la victime à raison de leur orientation sexuelle vraie ou supposée. »

Article 222-33-2

« Le fait de harceler autrui par des agissements répétés ayant pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale

ou de compromettre son avenir professionnel, est puni d'un an d'emprisonnement et de 15000 euros d'amende. »

Article 225-1

« Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs mœurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des mœurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales. »

Article 225-2

« La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

- 1) à refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;
- 2) à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;
- 3) à refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;
- 4) à subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;
- 5) à subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;
- 6) à refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du Code de la sécurité sociale. »

Article 225-3

« Les dispositions de l'article précédent ne sont pas applicables :

– aux discriminations fondées sur l'état de santé, lorsqu'elles consistent en des opérations ayant pour objet la prévention et la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité. Toutefois, ces discriminations sont punies des peines prévues à l'article précédent lorsqu'elles se fondent sur la prise en compte de tests génétiques prédictifs ayant pour objet une maladie qui n'est pas encore déclarée ou une prédisposition génétique à une maladie ;

– aux discriminations fondées sur l'état de santé ou le handicap, lorsqu'elles consistent en un refus d'embauche ou un licenciement fondé sur l'inaptitude médicalement constatée soit dans le cadre du titre IV du livre II du Code du travail, soit dans le cadre des lois portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ;

– aux discriminations fondées, en matière d'embauche, sur le sexe lorsque l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue, conformément aux dispositions du Code du travail ou aux lois portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique, la condition déterminante de l'exercice d'un emploi ou d'une activité professionnelle. »

Article 225-4

« Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, des infractions définies à l'article 225-2. Les peines encourues par les personnes morales sont :

- 1 – l'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 ;
- 2 – les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 8° et 9° de l'article 131-39.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise. »

Article 432-7

« La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de ses fonctions ou de sa mission, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45000 euros d'amende lorsqu'elle consiste :

- à refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi ;
- à entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque. »

Code du travail

Article L122-45

« Aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison de son origine, de son sexe, de ses mœurs, de son orientation sexuelle, de son âge, de sa situation de famille, de ses caractéristiques génétiques, de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation ou une race, de ses opinions politiques, de ses activités syndicales ou mutualistes, de ses convictions religieuses, de son apparence physique, de son patronyme ou, sauf inaptitude constatée par le médecin du travail dans le cadre du titre IV du livre II du présent code, en raison de son état de santé ou de son handicap. Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire visée à l'alinéa précédent en raison de l'exercice normal du droit de grève. Aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire pour avoir témoigné des agissements définis aux alinéas précédents ou pour les avoir relatés. En cas de litige relatif à l'application des alinéas précédents, le salarié concerné ou le candidat à un

recrutement, à un stage ou à une période de formation en entreprise présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Toute disposition ou tout acte contraire à l'égard d'un salarié est nul de plein droit. »

Article L122-45-1

« Les organisations syndicales représentatives au plan national, départemental, pour ce qui concerne les départements d'outre-mer, ou dans l'entreprise peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent de l'article L. 122-45, dans les conditions prévues par celui-ci, en faveur d'un candidat à un emploi, à un stage ou une période de formation en entreprise ou d'un salarié de l'entreprise sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que celui-ci ait été averti par écrit et ne s'y soit pas opposé dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat. Les associations régulièrement constituées depuis cinq ans au moins pour la lutte contre les discriminations peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent de l'article L. 122-45, dans les conditions prévues par celui-ci, en faveur d'un candidat à un emploi, à un stage ou une période de formation en entreprise ou d'un salarié de l'entreprise, sous réserve qu'elles justifient d'un accord écrit de l'intéressé. Celui-ci peut toujours intervenir à l'instance engagée par l'association et y mettre un terme à tout moment. »

Article L122-45-2

« Est nul et de nul effet le licenciement d'un salarié faisant suite à une action en justice engagée par ce salarié ou en sa faveur sur la base des dispositions du présent code relatives aux discriminations, lorsqu'il est établi que le licenciement n'a pas de cause réelle et sérieuse et constitue en réalité une mesure prise par l'employeur à raison de l'action en justice. En ce cas, la réintégration est de droit et le salarié est regardé comme n'ayant jamais cessé d'occuper son emploi. Si le salarié refuse de poursuivre l'exécution du contrat de travail, le conseil de prud'hommes lui alloue une indemnité qui ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois. De plus, le salarié bénéficie également d'une indemnité correspondant à l'indemnité de licenciement prévue par l'article L. 122-9 ou par la convention ou l'accord collectif applicable ou le contrat de travail. Le deuxième alinéa de l'article L. 122-14-4 est également applicable. »

Article L122-45-3

« Les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime, notamment par des objectifs de politique de

l'emploi, et lorsque les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires. Ces différences peuvent notamment consister en :

- l'interdiction de l'accès à l'emploi ou la mise en place de conditions de travail spéciales en vue d'assurer la protection des jeunes et des travailleurs âgés ;
- la fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite. »

Article L123-1

« Sous réserve des dispositions particulières du présent code et sauf si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe est la condition déterminante de l'exercice d'un emploi ou d'une activité professionnelle, nul ne peut :

- a) mentionner ou faire mentionner dans une offre d'emploi, quels que soient les caractères du contrat de travail envisagé, ou dans toute autre forme de publicité relative à une embauche, le sexe ou la situation de famille du candidat recherché ;
- b) refuser d'embaucher une personne, prononcer une mutation, résilier ou refuser de renouveler le contrat de travail d'un salarié en considération du sexe ou de la situation de famille ou sur la base de critères de choix différents selon le sexe ou la situation de famille ;
- c) prendre en considération du sexe toute mesure, notamment en matière de rémunération, de formation, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle ou de mutation.

En cas de litige relatif à l'application du présent article, le salarié concerné ou le candidat à un recrutement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur le sexe ou la situation de famille. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Un décret en Conseil d'État détermine, après avis des organisations d'employeurs et de salariés les plus représentatives au niveau national, la liste des emplois et des activités professionnelles pour l'exercice desquels l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue la condition déterminante. Cette liste est révisée périodiquement dans les mêmes formes. »

Article L123-2

« Aucune clause réservant le bénéfice d'une mesure quelconque à un ou des salariés en considération du sexe ne peut, à peine de nullité, être insérée dans une convention collective de travail, un accord collectif ou un contrat de travail, à moins que ladite clause n'ait pour objet l'application des dispositions des articles L. 122-25 à L. 122-27, L. 122-32 ou L. 224-1 à L. 224-5 du présent code. »

Article L123-3

« Les dispositions des articles L. 123-1 et L. 123-2 ne font pas obstacle à l'intervention de mesures temporaires prises au seul bénéfice des femmes

visant à établir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes. Les mesures ci-dessus prévues résultent soit de dispositions réglementaires prises dans les domaines de l'embauche, de la formation, de la promotion, de l'organisation et des conditions de travail, soit en application des dispositions du 9° de l'article L. 133-5, de stipulations de conventions collectives étendues ou d'accords collectifs étendus, soit de l'application des dispositions de l'article L. 123-4. »

Article L123-4

« Pour assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, au vu notamment du rapport prévu à l'article L. 432-3-1 du présent code, les mesures visées à l'article L. 123-3 peuvent faire l'objet d'un plan pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes négocié dans l'entreprise conformément aux dispositions des articles L. 132-18 à L. 132-26 du présent code. Si, au terme de la négociation, aucun accord n'est intervenu, l'employeur peut mettre en œuvre ce plan, sous réserve d'avoir préalablement consulté et recueilli l'avis du comité d'entreprise, ou, à défaut, des délégués du personnel. Ce plan s'applique, sauf si le directeur départemental du travail ou le fonctionnaire assimilé a déclaré s'y opposer par avis écrit motivé avant l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la date à laquelle il en a été saisi. »

Article L123-4-1

« Les entreprises occupant moins de 300 salariés peuvent conclure avec l'État, dans des conditions fixées par décret, des conventions leur permettant de recevoir une aide financière pour faire procéder à une étude de leur situation en matière d'égalité professionnelle et des mesures, telles que prévues par les articles L. 123-3 et L. 123-4, susceptibles d'être prises pour rétablir l'égalité des chances entre les femmes et les hommes. »

Article L123-5

« Est nul et de nul effet le licenciement d'un salarié faisant suite à une action en justice engagée par ce salarié ou en sa faveur sur la base des dispositions du présent code relatives à l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, lorsqu'il est établi que le licenciement n'a pas de cause réelle et sérieuse et constitue en réalité une mesure prise par l'employeur à raison de l'action en justice. En ce cas, la réintégration est de droit et le salarié est regardé comme n'ayant jamais cessé d'occuper son emploi. Si le salarié refuse de poursuivre l'exécution du contrat de travail, le conseil de prud'hommes lui alloue une indemnité qui ne peut être inférieure aux salaires des six derniers mois. De plus, le salarié bénéficie également d'une indemnité correspondant à l'indemnité de licenciement prévue par l'article L. 122-9 ou par la convention ou l'accord collectif applicable ou le contrat de travail. Le deuxième alinéa de l'article L. 122-14-4 du présent code est également applicable. »

Article L123-6

« Les organisations syndicales représentatives au plan national ou dans l'entreprise peuvent exercer en justice toutes actions qui naissent des arti-

cles L. 140-2 à L. 140-4 en faveur d'un candidat à un emploi ou d'un salarié de l'entreprise sans avoir à justifier d'un mandat de l'intéressé, pourvu que celui-ci ait été averti par écrit et ne s'y soit pas opposé dans un délai de quinze jours à compter de la date à laquelle l'organisation syndicale lui a notifié son intention. L'intéressé peut toujours intervenir à l'instance engagée par le syndicat. »

Article L123-7

« Le texte des articles L. 123-1 à L. 123-7 est affiché dans les lieux du travail ainsi que dans les locaux ou à la porte des locaux où se fait l'embauche. Il en est de même pour les textes pris pour l'application desdits articles. »

Également : articles L122-46 et suivants (harcèlement sexuel et moral), L140-1 et suivants (égalité de rémunération entre les hommes et les femmes) L. 122-35 (règlement intérieur), L611-1 et suivants (inspection du travail), L122-25 et suivants (protection de la maternité et éducation des enfants), L412-2 (activité syndicale), L122-24-4 et 5 (salariés devenus physiquement inaptes) et L. 422-1-1 (attributions du délégué du personnel).

Références des autres textes de droit français

- Arrêté du 8 septembre 2003 relatif à la charte des droits et libertés de la personne accueillie, mentionnée à l'article L. 311-4 du Code de l'action sociale et des familles (*JORF* n° 234 du 9 octobre 2003, p. 17250)

Article 1^{er} – Principe de non-discrimination

« Dans le respect des conditions particulières de prise en charge et d'accompagnement, prévues par la loi, nul ne peut faire l'objet d'une discrimination à raison de son origine, notamment ethnique ou sociale, de son apparence physique, de ses caractéristiques génétiques, de son orientation sexuelle, de son handicap, de son âge, de ses opinions et convictions, notamment politiques ou religieuses, lors d'une prise en charge ou d'un accompagnement, social ou médico-social. »

- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi « Le Pors »

Article 6

« La liberté d'opinion est garantie aux fonctionnaires. Aucune distinction, directe ou indirecte, ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leurs opinions politiques, syndicales, philosophiques ou religieuses, de leur origine, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur apparence physique, de leur handicap ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race. Toutefois des distinctions peuvent être faites afin de tenir compte d'éventuelles inaptitudes physiques à exercer certaines fonctions. De même, des conditions d'âge peuvent être fixées, d'une part, pour

le recrutement des fonctionnaires, lorsqu'elles visent à permettre le déroulement de leur carrière, d'autre part, pour la carrière des fonctionnaires, lorsqu'elles résultent des exigences professionnelles, justifiées par l'expérience ou l'ancienneté, requises par les missions qu'ils sont destinés à assurer dans leur corps, cadre d'emplois ou emploi.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

- le fait qu'il a formulé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire respecter les principes énoncés au deuxième alinéa du présent article ;
- ou bien le fait qu'il a témoigné d'agissements contraires à ces principes ou qu'il les a relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus. »

Article 6 bis

« Aucune distinction ne peut être faite entre les fonctionnaires en raison de leur sexe. Toutefois, des recrutements distincts pour les femmes ou les hommes peuvent, exceptionnellement, être prévus lorsque l'appartenance à l'un ou à l'autre sexe constitue une condition déterminante de l'exercice des fonctions. De même, des distinctions peuvent être faites entre les femmes et les hommes en vue de la désignation, par l'administration, des membres des jurys et des comités de sélection constitués pour le recrutement et l'avancement des fonctionnaires et de ses représentants au sein des organismes consultés sur les décisions individuelles relatives à la carrière des fonctionnaires et sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des services, afin de concourir à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes dans ces organes. »

Article 6 ter

« Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

- le fait qu'il a subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement de toute personne dont le but est d'obtenir des faveurs de nature sexuelle à son profit ou au profit d'un tiers ;
- ou bien le fait qu'il a témoigné de tels agissements ou qu'il les a relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus. Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »

Article 6 quater

« Le Gouvernement dépose tous les deux ans sur les bureaux des assemblées parlementaires un rapport sur la situation comparée dans la fonction

publique des conditions générales d'emploi et de formation des femmes et des hommes visés à l'article 2 du présent titre. Ce rapport est établi après avis du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État pour la fonction publique de l'État, du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale pour la fonction publique territoriale et du Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière pour la fonction publique hospitalière. Il comporte une analyse sur la base d'indicateurs pertinents, définis par décret, reposant notamment sur des éléments chiffrés, permettant d'apprécier la situation respective des femmes et des hommes en matière de recrutement, de formation, d'avancement, de conditions de travail et de rémunération effective. Il dresse notamment le bilan des mesures prises pour garantir, à tous les niveaux de la hiérarchie, le respect du principe d'égalité des sexes dans la fonction publique, présente les objectifs prévus pour les années à venir et les actions qui seront menées à ce titre. Le Gouvernement révisera, au vu des conclusions de ce rapport, les dispositions dérogatoires évoquées à l'article 6 bis. »

Article 6 quinquès

« Aucun fonctionnaire ne doit subir les agissements répétés de harcèlement moral qui ont pour objet ou pour effet une dégradation des conditions de travail susceptible de porter atteinte à ses droits et à sa dignité, d'altérer sa santé physique ou mentale ou de compromettre son avenir professionnel.

Aucune mesure concernant notamment le recrutement, la titularisation, la formation, la notation, la discipline, la promotion, l'affectation et la mutation ne peut être prise à l'égard d'un fonctionnaire en prenant en considération :

- 1 – le fait qu'il ait subi ou refusé de subir les agissements de harcèlement moral visés au premier alinéa ;
- 2 – le fait qu'il ait exercé un recours auprès d'un supérieur hiérarchique ou engagé une action en justice visant à faire cesser ces agissements ;
- 3 – ou bien le fait qu'il ait témoigné de tels agissements ou qu'il les ait relatés.

Est passible d'une sanction disciplinaire tout agent ayant procédé aux agissements définis ci-dessus.

Les dispositions du présent article sont applicables aux agents non titulaires de droit public. »

- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dite loi « Mermaz »

Article 1

« Le droit au logement est un droit fondamental ; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. Aucune personne ne peut se

voir refuser la location d'un logement en raison de son origine, son patronyme, son apparence physique, son sexe, sa situation de famille, son état de santé, son handicap, ses mœurs, son orientation sexuelle, ses opinions politiques, ses activités syndicales ou son appartenance ou sa non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée. En cas de litige relatif à l'application de l'alinéa précédent, la personne s'étant vu refuser la location d'un logement présente des éléments de fait laissant supposer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que sa décision est justifiée. Le juge forme sa conviction après avoir ordonné, en cas de besoin, toutes les mesures d'instruction qu'il estime utiles. Les droits et obligations réciproques des bailleurs et des locataires doivent être équilibrés dans leurs relations individuelles comme dans leurs relations collectives. »

Article 2

« Les dispositions du présent titre sont d'ordre public. Elles s'appliquent aux locations de locaux à usage d'habitation principale ou à usage mixte professionnel et d'habitation principale ainsi qu'aux garages, places de stationnement, jardins et autres locaux, loués accessoirement au local principal par le même bailleur. Toutefois, elles ne s'appliquent pas aux locations à caractère saisonnier ni, hormis les premier et deuxième alinéas de l'article 6 et l'article 20-1, aux locaux meublés, aux logements foyers, aux logements attribués ou loués en raison de l'exercice d'une fonction ou de l'occupation d'un emploi, aux locations consenties aux travailleurs saisonniers. »

Références des textes français

- Loi du 29 juillet 1881 modifiée relative à la liberté de la presse
- Loi n° 72-546 du 1^{er} juillet 1972 relative à la lutte contre le racisme, dite loi « Pleven »
- Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées
- Loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, dite loi « Le Pors »
- Loi n° 83-635 du 13 juillet 1983 portant modification du Code du travail et du Code pénal en ce qui concerne l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, dite loi « Roudy »
- Loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives
- Loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social
- Loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés

- Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs, dite loi « Mermaz »
- Loi n° 90-602 du 12 juillet 1990 relative à la protection des personnes contre la discrimination en raison de leur état de santé ou de leur handicap
- Loi n° 92-1179 du 2 novembre 1992 relative à l'abus d'autorité en matière sexuelle dans les relations de travail – *JORF* du 4 novembre 1992,
- Loi constitutionnelle n° 99-569 du 8 juillet 1999 relative à l'égalité entre les femmes et les hommes – *JORF* du 9 juillet 1999
- Loi n° 99-585 du 12 juillet 1999 tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes – *JORF* du 13 juillet 1999
- Loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité
- Loi n° 2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes – *JORF* du 10 mai 2001
- Loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques – *JORF* du 16 mai 2001
- Loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations – *JORF* du 17 novembre 2001, p. 18311 -18313
- Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale – *JORF* du 18 janvier 2002, p. 1008
- Décret n° 2003-84 du 30 janvier 2003 modifiant le décret n° 89-881 du 06/12/1989 portant création du comité interministériel à l'intégration – *JORF* n° 27 du 1^{er} février 2003, p. 2000
- Loi n° 2003-88 du 3 février 2003 visant à aggraver les peines punissant les infractions à caractères raciste, antisémite ou xénophobe – *JORF* du 4 février 2003, p. 2104-2105
- Loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure – *JORF* n° 66 du 19 mars 2003, p. 4761
- Décret n° 2003-1164 du 8 décembre 2003 portant création du comité interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme – *JORF* n° 284 du 9 décembre 2003, p. 20960

Bibliographie

Études et rapports

- Acadie Reflex / Direction de la population et des migrations (DPM), « La mise en œuvre locale du 114 », ADRI, *Migrations études*, n° 99 – mai 2001
- Jean-Michel Belorgey, *Lutter contre les discriminations. Rapport à madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité – 1999
- Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *10 ans : 1993-2003. Vers l'égalité*, Bruxelles – 2003
- Commission des droits de la personne et de la jeunesse du Québec, *Après 25 ans, la Charte québécoise des droits et libertés. Bilans et recommandations*, Communications Québec – 2003
- Commission européenne, *Coûts et avantages de la diversité* – décembre 2003
- Commission européenne, *Rapport annuel sur l'égalité et l'antidiscrimination 2003. Vers la diversité* – juillet 2003
- Commission européenne/PLS Ramboll Management, *Promouvoir la diversité : vingt et un organismes pour promouvoir l'égalité et combattre la discrimination dans l'Union européenne*, Commission européenne I/droit international – mai 2002
- Commission européenne : communication de la commission au Conseil et au Parlement européen à la deuxième assemblée mondiale sur le vieillissement, *La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale*, COM, 143 final – 2002
- Commission européenne, *Vers une Europe pour tous les âges*, COM, 221 final – 1999
- CNCDH, *La lutte contre le racisme et la xénophobie (années 1997 à 2002)*, La Documentation française – 1998 à 2003
- CNCDH, *Contre le racisme. Un combat au quotidien*, La Documentation française – 2000
- CNCDH, *Intolérance et violences à l'égard de l'islam dans la société française* – novembre 2003

- Commission nationale consultative des gens du voyage, *Rapport annuel 2002*, ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité – 2003
- Commission nationale de déontologie de la sécurité (CNDS), *Rapport d'activité 2002*, La Documentation française – 2003
- Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), *Rapport d'activité 2001*, La Documentation française – 2002
- Conseil d'État, *Sur le principe d'égalité. Rapport public 1996*, La Documentation française – 1998
- Conseil d'État, *Rapport public 2001. Les autorités administratives indépendantes*, La Documentation française/ « Études & documents », n° 52 – 2001
- Colm O'Conneide, *Autorité unique de lutte contre les discriminations : les exemples étrangers*, Equal Opportunities Commission (EOC) – octobre 2002
- Conseil de l'Europe/Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI), *Lutte contre le racisme et la discrimination. Second rapport sur la France* – juin 2000
- Conseil de l'Europe, *Réadaptation et intégration des personnes handicapées : politique et législation*, Éditions du Conseil de l'Europe – 2003
- Conseil économique et social/V. Assante, *Situations de handicap et cadre de vie* – septembre 2000
- Conseil économique et social/Michèle Cotta, *Femmes dans les lieux de décision* – mai 2000
- Conseil économique et social/Michel Debout, *Le harcèlement moral au travail* – n° 2001/07 – avril 2001
- Conseil économique et social/M. Viprey, *L'insertion des jeunes d'origine étrangère* – septembre 2002
- Délégation interministérielle à la ville/Saint-Denis-La Plaine, *Les relations hommes-femmes dans les quartiers de la politique de la ville. Actes du séminaire du 27/02/03* – 2003
- Direction de la population et des migrations/Françoise Enel, *Rôle et impact des représentations dans l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes issus de l'immigration*, Vèrès Consultants – 2003
- Direction de la population et des migrations/Yves Charbit, *Les Français musulmans rapatriés et leurs enfants*, Popinter – 2003
- Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances, *Inégalités salariales entre les hommes et les femmes*, rapport d'activité 2003, Assemblée nationale – octobre 2003
- DARES, *Les écarts de rémunération hommes-femmes : un positionnement défavorable des femmes dans les grilles de conventions collectives*, La Documentation française – 2003

• Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *La scolarisation des enfants et adolescents handicapés*, DREES/ « Études et résultats », n° 216 – janvier 2003

C. Falcoz, *L'homophobie au travail* – 2003

• FASILD/Isabelle Van De Walle, *Le parrainage comme outil de politique publique d'accès à l'emploi et de lutte contre les discriminations*, CREDOC – 2002

• FASILD/Annie Maguier (ISM-CORUM) et Jacques Baron (CNRS), *Les difficultés d'accès ou de maintien dans un logement des jeunes issus de l'immigration* – 2002

• FASILD/Direction études/droits des femmes/DARES/Marie-Thérèse Lanquetin/ association ADRESSE, *La double discrimination à raison du sexe et de la race ou de l'origine ethnique. Approche juridique* – 2002

• FASILD/Direction études/droits des femmes/Nacira Guénif-Souilamas et Ahmed Boubeker/CADIS, *Entre discriminations et construction de soi* – 2003

• FASILD/DPM/Vincent Meyer, *Les traductions médiatiques de l'immigration : [re] production, [re] présentation et réception des images* – 2003

• FASILD/Frank Chignier Riboulon/CERAMAC, *Les discriminations quant à l'accès au logement locatif privé des catégories sociales moyennes étrangères ou perçues comme étrangères. Étude à partir des quartiers lyonnais et parisien* – 2003.

• FASILD/Emmanuelle Santelli, *Du quartier à l'entrée dans la vie adulte : les trajectoires socioprofessionnelles d'une cohorte de jeunes adultes français d'origine maghrébine* – 2003

• FASILD/L. Assier Adrieu, A. Gottman/CNRS, *Immigration et accès aux droits sociaux : enquête sur les logiques discriminatoires* – 2003

• FASILD, *Les femmes de l'immigration face aux discriminations sexistes, racistes, culturelles : actes du colloque national de Marseille du 22/11/03*. Auteurs : secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle/délégation régionale aux droits des femmes de PACA/direction régionale du FASILD/coll. FASILD – 2003.

• Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, *La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi*, Communautés européennes – 1997

• GELD, « Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers », *Note du GELD*, n° 1 – mars 2000

• GELD, « Les discriminations raciales et ethniques dans l'accès au logement social », *Note du GELD*, n° 3 – mai 2001

• GELD, *Bilan critique de deux années de fonctionnement du dispositif 114. CODAC*, extrait du rapport 2002 de la CNCDH, p. 130 à 149

- Haut Conseil à l'intégration, *Lutte contre les discriminations : faire respecter le principe d'égalité. Rapport au Premier ministre*, La Documentation française – 1998
- Haut Conseil à l'intégration, *La promotion sociale des jeunes dans les quartiers en difficulté. Avis au Premier ministre*, La Documentation française – 2003
- Haut Conseil à l'intégration, *Les droits des femmes issues de l'immigration. Avis au Premier ministre*, La Documentation française – 2003
- Haut Conseil à l'intégration, *Le contrat et l'intégration. Rapport annuel 2003*, La Documentation française – 2004
- Inspection générale des Affaires sociales, *Bilan du fonctionnement des commissions départementales d'accès à la citoyenneté*, ministère de l'Emploi et de la Solidarité/ministère de l'Intérieur – 2000
- Inspection générale des Affaires sociales, *Étude d'administration comparée sur les dispositifs de compensation du handicap en Europe*, La Documentation française – 2003
- Institut Montaigne/Yazid Sabeg, Laurence Mehaignerie, *Les oubliés de l'égalité des chances* – 2003.
- Migration Policy Group (MPG), *Législation antidiscriminatoire des États membres de l'Union européenne – France*, Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC) – 2002
- Ministère de la Fonction publique, *Accès des femmes dans l'encadrement supérieur de l'État en 2001* – 2003
- Organisation internationale du travail (OIT), *Gestion du handicap sur le lieu de travail* – 2002
- Organisation internationale du travail (OIT), *L'heure de l'égalité au travail* – mai 2003
- PLS Ramboll Management, *Organismes spécialisés dans la promotion de l'égalité et la lutte contre la discrimination*, Commission européenne – mai 2002
- Secrétariat d'État aux Personnes handicapées, *Propositions pour les missions et la structure d'une agence nationale des handicaps*, ministère de la Santé, de la Famille et des Personnes handicapées – août 2003
- Secrétariat d'État aux Personnes handicapées, *Intégration des enfants handicapés en milieu scolaire*, La Documentation française – 2003
- Secrétariat d'État aux Personnes handicapées, *Aides techniques aux personnes handicapées : situation actuelle, données économiques, propositions de classification et de prise en charge*, La Documentation française – 2003
- Service des études juridiques du Sénat, « L'homoparentalité », Sénat, *Étude et législation comparée*, n° 100 – 2002

- Service des études juridiques du Sénat, *Insertion professionnelle des handicapés*, Sénat – janvier 2003
- Service des études juridiques du Sénat, « Lutte contre l’homophobie », Sénat, *Étude de législation comparée*, n° 129 – décembre 2003
- Service des affaires européennes du Sénat, *Lutte contre les discriminations sur les lieux de travail*, Sénat – décembre 2000
- Jacky Simon, *Rapport 2002 du médiateur de l’Éducation nationale*, La Documentation française – 2003
- Service du droit des femmes et de l’égalité, *L’égalité entre les femmes et les hommes : chiffres clés 2002 – 2003*
- SOS Homophobie, *Rapport d’activité 2003 – 2003*
- Éric Verdier et Jean-Marie Firdion, *Homosexualité et suicide. Études, témoignages et analyse – 2003*

Guides et brochures

- Centre national d’information et de documentation des femmes et des familles (CNIDFF), *Guide des droits des femmes – mars 2002*
- Direction des affaires criminelles et des grâces, *Dispositions pénales en matière de lutte contre le racisme et les discriminations*, ministère de la Justice – juillet 2003
- Délégation interministérielle à la ville (DIV) /direction des populations et des migrations (DPM) /direction générale de l’emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) /Fonds d’action sociale (FAS), *Lutter contre les discriminations raciales sur le marché du travail. Contrats de ville du XII^e Plan (2 volumes)*, Éditions de la DIV – 2000
- Ministère des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, « Lutte contre les discriminations », *Échanges santé-social*, n° 101 (mars 2001), La Documentation française – 2002
- Ministère de la Justice, *Accueillir un travailleur handicapé dans votre service – 2003*
- Ministère de la Justice, *Guide des lois antiracistes – avril 2003*
- Ministère du Logement/SOS Racisme, *La location sans discrimination*, direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGHUC) – juin 2003
- Ministère du Logement, *Les aires d’accueil des gens du voyage*, direction générale de l’urbanisme, de l’habitat et de la construction (DGHUC) – 2002
- Mouvement contre le racisme et pour l’amitié entre les peuples (MRAP), *Victime ou témoin de racisme : comment agir ?*, Éditions du Rouergue – 2002

- ONU, *Protocole pour l'identification de la discrimination à l'égard des personnes vivant avec le VIH* – 2001
- ONU, *Stigmatisation et discrimination associées au VIH/sida* – 2002

Ouvrages juridiques spécialisés

- *Actualité juridique/droit administratif* (AJDA), « Le principe d'égalité » – juillet 1998
- Mark Bell, *Antidiscrimination et Union européenne*, Oxford University Press – mars 2002
- *Cahiers français*, n° 314, « La société française et ses fractures », La Documentation française – 2003
- Martin Collet, *Le contrôle juridictionnel des actes des autorités administratives indépendantes*, LGDJ Montchrestien – juin 2003
- *Droit ouvrier*, n° 633, « Le principe de non-discrimination en droit social » – mai 2001
- Olivier De Schutter, *Discriminations et marché du travail*, Pie Peter Lang/coll. « Travail et société », n° 28 – 2001
- Sandra Fredman, *Droit de la discrimination*, Oxford University Press – août 2001
- GELD, « Le recours au droit dans la lutte contre les discriminations : la question de la preuve », *Note du GELD*, n° 2 – octobre 2000
- *Journaux officiels*, « Accès à l'emploi et à la formation des handicapés. Législation et réglementation », Éditions des Journaux officiels – mars 2003
- *Journaux officiels*, « Face aux discriminations », 2002.

Annexe 8

Membres de la mission de Bernard Stasi, ancien ministre, Médiateur de la République

- **Philippe Bardiaux**, conseiller du Médiateur de la République
- **Marie Becker**, chargée d'étude du GELD
- **Paul-Bernard Delaroche**, secrétaire général du GELD
- **François Delion**, maître des requêtes au Conseil d'État
- **Valérie Fontaine**, chargée de mission auprès du Médiateur de la République
- **Sophie Latraverse**, chargée de mission du GELD
- **Claude-Valentin Marie**, directeur du GELD
- **Étienne Marty**, coordinateur du 114 au GELD
- **Christine Penichon**, magistrat, conseiller à la cour d'appel de Paris

* * *

Le secrétariat de la mission a été assuré par **Zoulikha Ahmoudi**.

Remerciements à l'équipe du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations pour l'ensemble de sa contribution ainsi qu'aux services du Médiateur de la République et, notamment, au secrétariat particulier de Bernard Stasi.
