

Master Professionnel
*Spécialité Sciences Sociales Appliquées
au Développement Social*

La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité

Une Autorité Administrative Indépendante



Sommaire

Présentations	3
I) Les politiques de lutte contre les discriminations en France : cadre et principaux enjeux	3
II) Un domaine d'intervention : les discriminations	6
III) Les Autorités Administratives Indépendantes (AAI).....	7
La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité.....	9
I) Objectifs, missions et fonctionnement.....	9
II) Quelques indicateurs d'activité pour l'année 2007	13
III) L'action locale de la HALDE : l'exemple du territoire bordelais.....	15
Bibliographie.....	19

Présentations

Avant de se lancer dans une présentation de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité, il semble primordial de la replacer dans son contexte :

- Tout d'abord, les **politiques de lutte contre les discriminations** : la législation est à ce sujet foisonnante, en perpétuelle évolution. Cette évolution s'est accélérée depuis les années 2000, parallèlement au contexte social antiraciste et multiculturel français, à une demande sociale des individus et des associations militantes. Dans un contexte de mondialisation, d'élargissement de l'Union Européenne il était impossible pour le législateur de ne pas se pencher sur le sujet, sur ses enjeux largement liés à la modernité.
- Ensuite, la **définition même des discriminations** : si le langage courant, ou même celui des sciences humaines peut se permettre une certaine latitude vis-à-vis de la définition d'une discrimination, il n'en est bien entendu pas de même pour le juriste. Ce cadre a toute son importance, nous le verrons dans une deuxième partie consacrée aux actions et aux rôles menés par la HALDE, une discrimination n'est en aucun cas une injure raciste ou du harcèlement, une victime ne peut pas mobiliser les mêmes personnes suivant le caractère de la plainte qu'elle va déposer.
- Enfin, la HALDE est une **Autorité Administrative Indépendante** ; c'est bien là sa nature et il est important de la connaître.

I) Les politiques de lutte contre les discriminations en France : cadre et principaux enjeux

La législation française relative aux sanctions des discriminations peut sembler disparate, éclatée : les politiques de lutte contre les discriminations sont des politiques sectorielles, relevant donc de différents ministères, de multiples acteurs institutionnels. De plus, l'inscription de la France dans l'Union Européenne l'englobe dans le droit communautaire, qui légifère lui aussi sur la question par le biais de directives¹. Si le droit de la non-

¹ A titre d'exemple, on peut consulter les directives européennes suivantes : n°2000/43/CE, *relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique*, n° 2000/78/CE *portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail*, n° 2004/113/CE *mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services*, toutes disponibles sur le site <http://ec.europa.eu/>

discrimination semble bel et bien en extension, l'élargissement de son champ d'application s'accompagne d'une certaine instabilité du cadre juridique et institutionnel.

Un bref aperçu des différents textes adoptés à son égard permet de prendre la mesure de ce foisonnement.

- « **Le code pénal** prévoit des sanctions dans le secteur de l'emploi, dans l'exercice d'une activité économique, la fourniture de biens et de services. »
- « **Le code du travail** précise qu'aucun salarié ne peut être écarté d'un recrutement, d'une formation ou encore être sanctionné ou licencié, ou voir son déroulement de carrière compromis en raison de critères discriminatoires. »
- « **La loi du 13 juillet 1983** concernant les droits et obligations des fonctionnaires, interdit la discrimination dans la fonction publique. »
- « **La loi du 6 juillet 1989** pose le principe de non-discrimination en matière de logement. »
- **La loi du 16 novembre 2001**, relative à la lutte contre les discriminations, « a élargi les critères de discriminations prohibés. »
- **La loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002** renforce la prohibition des discriminations dans l'accès au logement.
- **La loi du 4 mars 2002**, « *loi Kouchner* », relative aux droits des malades.
- **La loi du 3 février 2003**, « *loi Lellouche* » aggrave les peines punissant les infractions à caractère raciste, antisémite ou xénophobe.
- **La loi du 30 décembre 2004**² a créé la *Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité* « et fixé son domaine de compétence à l'ensemble des discriminations prohibées par la loi ».
- **La loi du 11 février 2005**, « *loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées* ».
- **La loi du 23 mars 2006**, sur l'égalité salariale entre les femmes et les hommes
- **La loi du 31 mars 2006**, « *loi pour l'égalité des chances* », permet à la HALDE d'engager des transactions pénales et donne valeur légale aux tests de discrimination.
- **La loi du 27 mai 2008** porte diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations.

² Cf. Annexe II

Toutes ces lois se sont accompagnées de redéfinitions, de mesures particulières qui ont eu un impact direct sur le traitement juridique des discriminations. Par exemple, la notion de **discrimination indirecte** est apparue en 2001, étendant ainsi la notion même de discrimination : il ne s'agit plus là de tenir compte des intentions de l'auteur d'une discrimination mais bien des effets de la mise en place d'une mesure. A titre d'exemple, un grand magasin qui interdirait le port d'un couvre-chef à ses employés écarte dûment toute personne portant le foulard : si cette restriction ne peut être démontrée comme reposant sur des objectifs légitimes elle sera alors considérée comme une discrimination indirecte.

Récemment, la HALDE a délibéré sur la **discrimination par association**, recommandant au Gouvernement de l'inclure dans le Code du Travail suite à la condamnation d'une entreprise qui avait licencié une personne « en raison des liens qui l'unissaient à une autre personne. »

En matière civile, **la charge de la preuve** revient désormais aux deux parties (il n'en est toujours rien en matière pénale), s'il y a présomption, c'est à l'auteur de la discrimination de « prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination ».

En matière pénale, le « **testing** » est de plus en plus accepté par les tribunaux ; longtemps réservé aux associations militantes, la HALDE elle-même s'est appropriée cette technique d'investigation.

La lutte contre les discriminations est bel et bien « l'affaire de tous », et ce à tel point que son unification semble impossible : la multiplication des acteurs institutionnels, sa territorialisation (des initiatives locales des collectivités, au sein des services de la politique de la ville), les initiatives privées au sein des entreprises (comme l'adoption de la Charte de l'Egalité des Chances) ne peuvent être enrayerées, ce qui ne serait en aucun cas souhaitable, mais conduit à une abondance telle, un foisonnement tel, que l'action publique a semble-t-il cherché à se doter d'une institution qui lui permette de coordonner et de centraliser cette politique.

Nous verrons très rapidement que le rôle de la HALDE s'avère être tout autre, elle n'aura pas vocation à coordonner ou financer les politiques de lutte contre les discriminations : mais le diagnostic initial sur lequel s'appuie sa création en 2004 était bien celui d'une nécessaire simplification de la lutte contre les discriminations, en vue d'une lisibilité et d'une efficacité plus importantes.

II) Un domaine d'intervention : les discriminations

Qu'est-ce qu'une discrimination ?

« Une discrimination est une inégalité de traitement fondée sur un **critère prohibé par la loi**, comme l'origine, le sexe, le handicap etc., dans un **domaine visé par la loi**, comme l'emploi, le logement, l'éducation, etc. »

Cette définition repose donc sur des critères et des domaines, des champs d'activité, reconnus et posés au préalable par le législateur : la HALDE n'est en rien intervenue dans cette définition.

La discrimination intervient lorsqu'une personne voit son accès interdit ou limité dans les domaines :

- **de l'emploi** : la discrimination dans l'emploi « peut se manifester à toutes les étapes de la vie professionnelle, du stage et de l'embauche à la retraite, en passant par le déroulement de carrière, la rémunération et la formation professionnelle »
- **du logement** : la discrimination dans le logement « peut exister dans le logement public et le logement privé au stade de la formation du bail, notamment les garanties exigées par le bailleur qui doivent être les mêmes pour tous les candidats. Elle peut également apparaître à propos de l'occupation du logement. »
- **de l'éducation** : la discrimination dans l'éducation « justifie par exemple une intervention de la HALDE pour l'inscription des enfants à l'école, les conditions d'inscription et d'admission aux études supérieures, les conditions d'accès aux formations, les modalités d'évaluation des étudiants. »
- **du service public** : la lutte contre les discriminations dans le service public « vise tout autant l'emploi et la carrière de l'agent public que les conditions d'accès des usagers aux services publics, aux prestations sociales, et la conformité de la réglementation au principe de non discrimination. »
- **des biens et services** : la discrimination dans les biens et services « peut apparaître dans l'accès aux commerces, aux loisirs mais aussi dans les relations des individus avec les institutions bancaires, les sociétés de crédit, les compagnies d'assurances. »

Les critères prohibés par la loi sont :

- **l'âge**
- **le sexe**
- **l'origine**

- **la situation familiale**
- **l'orientation sexuelle**
- **les mœurs**
- **les caractéristiques génétiques**
- **l'appartenance vraie ou supposée à une ethnie, une nation, une race**
- **l'apparence physique**
- **le handicap**
- **l'état de santé**
- **le patronyme**
- **les opinions politiques**
- **les convictions religieuses**
- **les activités syndicales**

Il était important de poser la définition et le cadre de la lutte contre les discriminations sur un point de vue juridique. C'est bel et bien dans ce cadre que la HALDE s'inscrit, elle en est même circonscrite.

III) Les Autorités Administratives Indépendantes (AAI)

La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité est une autorité administrative indépendante (AAI), créée par la loi du 30 décembre 2004. Selon la définition du Conseil de l'Etat, une AAI est « *un organisme administratif qui agit au nom de l'État et dispose d'un réel pouvoir, sans pour autant relever de l'autorité du gouvernement* »

La notion d'AAI a vu le jour au Parlement, en 1978 avec la Création du CNIL (Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés) ; à ce jour, elle n'est toujours pas clairement définie par la loi ou la jurisprudence. Les domaines d'intervention des AAI sont multiples, bien qu'on en relève trois principaux : *la régulation économique et financière, l'information et la communication, la défense des droits des administrés contre la « mal administration »*³.

³ Définition disponible sur le site wikipedia.fr

Il n'existe pas de statut unifié des AAI, mais bien un consensus sur l'approche générale et les éléments essentiels qui permettent de les identifier :

Sur l'approche générale, il s'agit de « *réaffirmer l'existence au sein de l'Etat d'autorités autonomes, distinctes de l'administration, mais appartenant à l'Etat et dotées d'un pouvoir de décision.* »⁴

Les trois critères essentiels permettant de caractériser les AAI sont, bien entendu :

- **l'autorité** : ces organismes détiennent un pouvoir plus important que le « simple » consultatif. Pouvoir d'influence (d'instruction, d'avis, de recommandation) ou pouvoir de décision (exécutif). Toutes les AAI ne se situent pas sur le même plan, ce qui est sujet à controverse. Il est à noter que leur pouvoir exécutif se cantonne à un domaine précis, celui de l'exécution des lois dans une optique plutôt régulatrice. Ce point sera d'ailleurs développé lorsque nous évoquerons les objectifs et les enjeux spécifiques de la HALDE.
- **la nature administrative** : si les AAI ne sont pas rattachées aux structures hiérarchiques de l'administration centrale, c'est tout de même au nom et pour le compte de l'Etat qu'elles agissent et c'est bien sa responsabilité qu'elles engagent par leurs actes devant les juges.
- **l'indépendance** : tant par rapport à l'Etat (absence de pouvoir hiérarchique ou de tutelle, aucun ordre ni aucune instruction ne pouvant être reçus du gouvernement) que vis-à-vis des acteurs ou des entreprises concernées. Cette indépendance est ainsi garantie par une indépendance fonctionnelle et une composition collégiale.

A titre d'exemple, si la **HALDE** et le **CNIL** comptent bien parmi les AAI, il en est de même pour le **CSA** (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel), le **Médiateur de la République**, la Commission Nationale de la Déontologie et de la Sécurité (**CNDS**), le **Défenseur des Enfants** et la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (**CADA**), qui traitent tous des discriminations.

⁴ Cette partie consacrée aux AAI a été rédigée grâce à la lecture du *Rapport public de 2001* du Conseil d'Etat disponible à l'adresse suivante : <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000275/0000.pdf>

La Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Égalité

« La HALDE est compétente pour connaître toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie. » Elle « mène des actions de communication et d'information propres à assurer la promotion de l'égalité. Elle favorise la mise en œuvre de programmes de formation. » Elle est « composée d'un Collège de 11 membres qui décide des suites à donner aux réclamations et formule des recommandations. Un Comité Consultatif, dont les membres sont nommés par le Collège, est associé à ses travaux. » Les membres du Collège sont nommés par décret présidentiel pour une durée de cinq ans.

Tout au long de cette partie, nous ne chercherons pas à dresser un tableau exhaustif de l'ensemble des actions mises en place ; il s'agit plutôt de saisir les enjeux de cette AAI et leur application à un niveau local. En quoi la HALDE peut-elle être considérée comme un partenaire fondamental de la lutte contre les discriminations ? Quels sont ses outils, ses objectifs ?

Une réflexion menée sur les correspondants locaux a permis de prendre conscience de l'existence d'un certain décalage entre la renommée qu'elle est en train d'acquérir et les réalités du terrain, ses réalités d'actions : il est indéniable qu'elle s'inscrit dans la problématique actuelle du droit antidiscriminatoire, qui oscille de manière ambiguë entre répression et régulation (G. Calvès, 2008).

I) Objectifs, missions et fonctionnement

L. Schweitzer, le Président de la HALDE, a fixé deux objectifs principaux à son mandat : « *Que toute personne victime de discrimination sache qu'elle dispose d'un recours efficace, ce qui passe par (son) efficacité reconnue (...) et par une notoriété établie de l'institution. Le second objectif est d'arriver à une brisure de courbe sur l'égalité des chances, face positive, et sur la discrimination, face négative.* » (L. Schweitzer, 2008). Les deux principaux objectifs de la HALDE sont donc naturellement la lutte contre les discriminations et la promotion pour l'égalité. Pour cela, elle dispose de différents « outils » et développe certaines compétences.

En ce qui concerne **la lutte contre les discriminations**, son rôle est d'aider à l'identification des pratiques discriminatoires : toute victime peut saisir la HALDE, par le

biais d'une réclamation (courrier ou courriel faisant état d'une discrimination et demandant son intervention). La présence des correspondants locaux permet aussi de faire le lien entre la direction des affaires juridiques et les victimes. S'il y a bien un siège central à Paris, la connaissance de la situation locale requiert des antennes locales et des correspondants locaux: il s'agit d'aller chercher le renseignement là où il est, sur le terrain. Les réclamations sont ensuite instruites par un des quatre pôles de la direction suivant leur spécificité (emploi privé, emploi et services publics, biens et services privés, handicap). Si les réclamations ne relèvent pas des compétences de la HALDE, les victimes sont réorientées vers les institutions ad hoc. Elle peut aussi se saisir elle-même de toute pratique discriminatoire dont elle a connaissance (la **saisine d'office**).

De l'enquête à la délibération du Collège :

Une fois saisie, la HALDE dispose de **pouvoirs d'enquête** de façon à établir la preuve de la discrimination, elle peut auditionner les personnes ou les organismes mis en cause, à toute latitude pour réclamer des informations ou procéder à des vérifications sur place ; face à un refus, elle peut saisir le juge des référés. Si la discrimination est avérée, la HALDE fait ses **recommandations** à l'auteur et peut **rendre publique** son intervention, ou transmettre le dossier à **l'autorité disciplinaire** concernée. Le caractère public ou non de ses recommandations est important, il définit deux régimes juridiques : « simples recommandations non susceptibles de recours », ne faisant pas grief, et « recommandations accompagnées de publicité ou comportant des éléments revêtant un caractère impératif qui, faisant grief, pourront donner lieu à un examen au fond par le Conseil d'Etat ».

Un point essentiel quant à la procédure mise en œuvre par la HALDE : elle cherche avant tout à saisir le point de vue des personnes ou des organismes mis en cause, dans le but d'ouvrir le dialogue entre les deux parties, de permettre une certaine conscientisation de l'auteur de la discrimination : un **accord à l'amiable** peut ainsi être pris, avant même qu'une délibération du Collège ait lieu.

De la délibération à l'exécution, les voies possibles :

La médiation : s'inscrit donc dans le champ des procédures de résolution à l'amiable, de plus en plus courantes en matière juridique. Elle requiert l'accord des deux parties et la présence d'un médiateur professionnel respectant les exigences de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.

Les recommandations : faisant ou ne faisant pas grief, nous l'avons vu plus haut. Il est à noter que l'objectif du Collège est de donner à ses recommandations une portée plus générale, lorsque le cas est pertinent, bien sûr.

L'action en justice et l'intervention devant les tribunaux (juridictions administratives, civiles, prud'homales ou pénales), en tant qu'expert du droit en matière de discrimination. Elle peut s'y rendre de sa propre initiative ou bien sur celle du juge ou de la victime.

La transaction pénale : le versement d'une amende transactionnelle, la diffusion d'un communiqué et/ou l'indemnisation de la victime (dommages et intérêts). Si elle n'est pas exécutée, la HALDE peut citer l'auteur devant le Tribunal Correctionnel.

Toujours dans le domaine de la lutte contre les discriminations, la HALDE émet des **avis et des recommandations auprès du Gouvernement, du Parlement et des autorités publiques** dans le but d'améliorer les textes de lois et le droit français. De nombreux exemples de réclamations, de poursuites judiciaires, de recommandations, de saisines d'office sont publiés dans le Rapport annuel, recensant ses activités. Nous laissons le soin au lecteur, s'il souhaite en prendre connaissance, de consulter le Rapport annuel, gratuitement mis à disposition sur le web⁵. Cependant, nous souhaitons présenter ici une recommandation qui a ceci d'exemplaire que, partant de la réclamation d'une victime, elle tend à une portée générale et aboutit à une recommandation pour modifier le Code du Travail : la définition et la reconnaissance de la discrimination par association.

Une jeune femme est sanctionnée plus sévèrement que ses collègues puis licenciée. La Haute Autorité conclut de la concordance de l'ensemble des éléments que le licenciement de la réclamante visait, en réalité, à la sanctionner en raison des liens personnels l'unissant au responsable de magasin. Cette analyse la conduit à relever l'existence d'une discrimination fondée sur la situation de famille, prohibée par le code du travail. Cependant, l'enquête de la Haute Autorité met en évidence des éléments de fait laissant supposer que le motif réel du licenciement de la réclamante est l'exercice de fonctions syndicales par son concubin. Le fait générateur de la discrimination semble, dès lors, résider davantage dans les liens personnels unissant la réclamante et un délégué syndical qui, lui, bénéficie d'une protection statutaire contre le licenciement. À l'occasion de ce dossier, la haute autorité s'est donc interrogée sur la qualification la plus adaptée. Il est apparu utile d'appréhender le comportement discriminatoire de l'employeur sous l'angle de la discrimination syndicale par association. La Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (ECRI) définit la discrimination par association de la manière suivante : « *Il y a discrimination par association lorsqu'une personne est discriminée en raison de son association ou de ses contacts avec une ou plusieurs personnes distinguées par un des motifs énumérés. Ce*

⁵ http://www.halde.fr/IMG/pdf/halde_rapport_annuel_2007.pdf

serait le cas, par exemple, du refus d'employer une personne parce que son conjoint appartient à un certain groupe ethnique. »

Ce concept existe d'ores et déjà dans la législation américaine, « l'Americans with Disabilities Act » de 1990, ainsi que dans la loi autrichienne sur l'égalité des personnes handicapées de 2005, qui interdisent comme une discrimination fondée sur le handicap tout refus ou exclusion d'un emploi ou d'un avantage à une personne en raison de sa relation, de son association ou de ses liens de famille avec une autre personne handicapée. Le Collège a donc demandé que cette notion de discrimination par association soit traduite dans notre droit.

En matière de **promotion de l'égalité**, la HALDE mène différentes actions de **sensibilisation** et d'**information**, la **diffusion des recommandations** effectuées est alors de rigueur. Le **Rapport annuel** remplit ici ce rôle, accessible à tous et remis au Président de la République, au premier Ministre et au Parlement, tout comme le recours à des labels, à la publicité. La mise à jour du site internet permet aussi la **communication**.

Des **formations** dans certains secteurs comme le logement, le recrutement sont dispensées, la mise en place de partenariats par le biais de conventions et la conception d'outils opérationnels. Il est difficile ici de détailler l'ensemble de ses actions, de juger de leur efficacité : en effet il faudrait s'appuyer sur des exemples locaux, la HALDE étant une AAI récemment implantée dans le paysage politique français. Sur le territoire bordelais, les correspondants locaux sont certes amenés à se rendre dans des lycées, les actions se concentrant sur la prévention et l'information quant à leurs missions, mais les partenariats avec des associations ou d'autres institutions n'en sont encore qu'à leurs balbutiements.

Pour donner un exemple de conceptualisation d'outils, nous présentons ici « **le cadre pour agir et pour rendre compte** », élaboré à partir d'une enquête auprès de 150 grandes entreprises et portant sur leurs engagements pour l'égalité des chances.

CADRE POUR AGIR ET POUR RENDRE COMPTE ENTREPRISES			
Actions	Moyens	Indicateurs (réalisation)	Commentaires supplémentaires
Politique et/ou engagement formalisé du Président et des dirigeants en matière de non discrimination et de	Adoption d'une charte et/ ou autre engagement extérieur	Oui / Non	

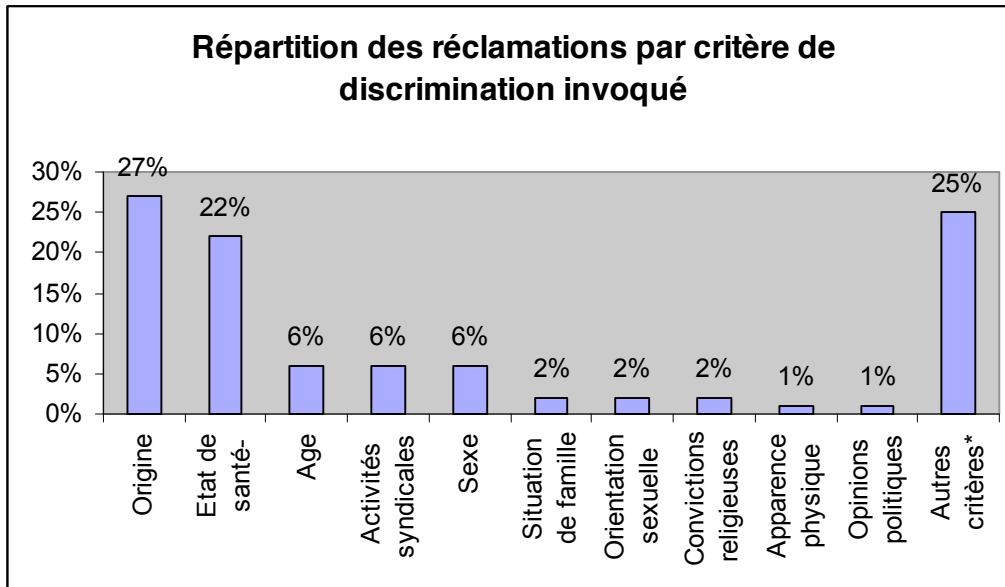
promotion de l'égalité	Adoption d'une charte interne / d'un Code de déontologie	Oui / Non	
	Type d'engagement	Accord Egalité professionnelle H/F Accord Handicap Accord Droit syndical Accord Gestion des âges Accord Généraux Egalité, ND, Diversité Accord Gestion des carrières (GPEC, formation, temps de travail ...) Accord RSE, Dialogue social Charte ou engagement extérieur Charte éthique, Code de déontologie Charte de la diversité Charte de recrutement Engagements sur l'Education	
	Elaboration d'une politique formalisée	Oui / Non	
	Inscription à l'ordre du jour de réunions des instances dirigeantes (Comex, CA, CoDir, etc.)	Nombre de réunions des instances dirigeantes où le sujet a été abordé	
Dialogue social	Négociation d'accords collectifs d'entreprise sur la question	Oui / Non	
	Création d'une instance de suivi et/ou implication des partenaires sociaux dans d'autres instances traitant du sujet	Oui / Non Préciser.	

Ce cadre permet aux professionnels de faire le point sur leur politique en matière d'égalité des chances ; il permet aussi à la HALDE d'établir un état des lieux et de recenser les diverses actions pour que cet outil devienne un outil d'échange entre tous les participants.

II) Quelques indicateurs d'activité pour l'année 2007

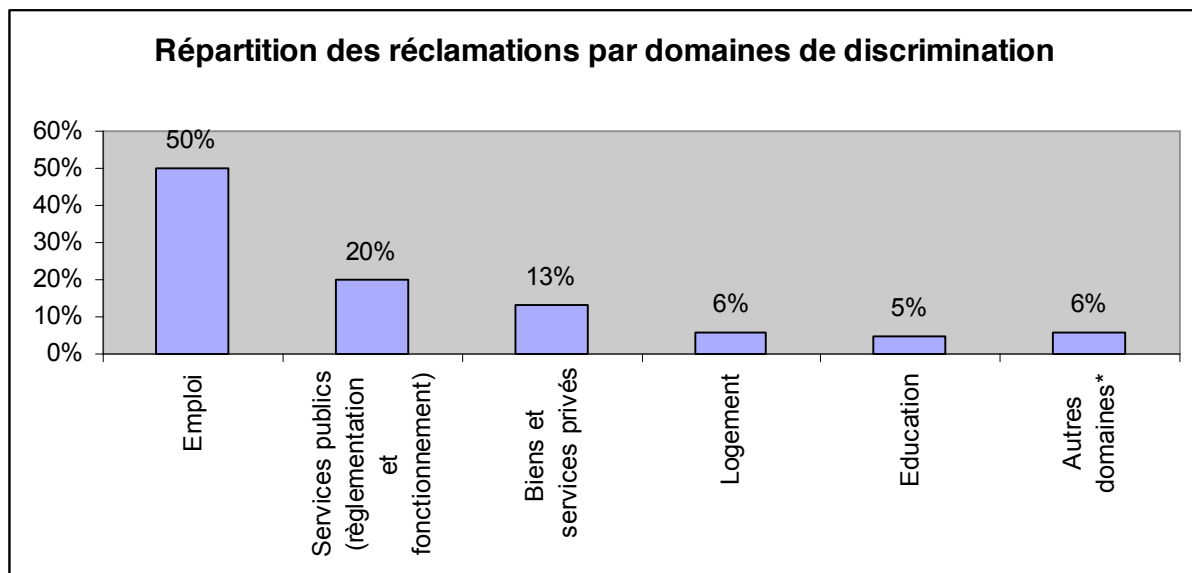
- **32 557** appels ont été recensés sur le N° Azur de la HALDE et le nombre de réclamations enregistrées en 2007 s'élève à **6 222**
- **4 998** saisines ont été réorientées lorsqu'une autre AAI se révèle plus adéquate ou lorsque ces réclamations ne relèvent pas du champ de compétence de la HALDE (injure ou violence par exemple qui sont des infractions pénales).

- **1 477** réclamations ont été rejetées après une irrecevabilité manifeste ou après instruction, quand la plainte de discrimination n'est pas fondée.
- Sur les **332** recommandations adressées au gouvernement, aux collectivités publiques ou aux entreprises **197** ont une portée générale et **135** une portée individuelle.



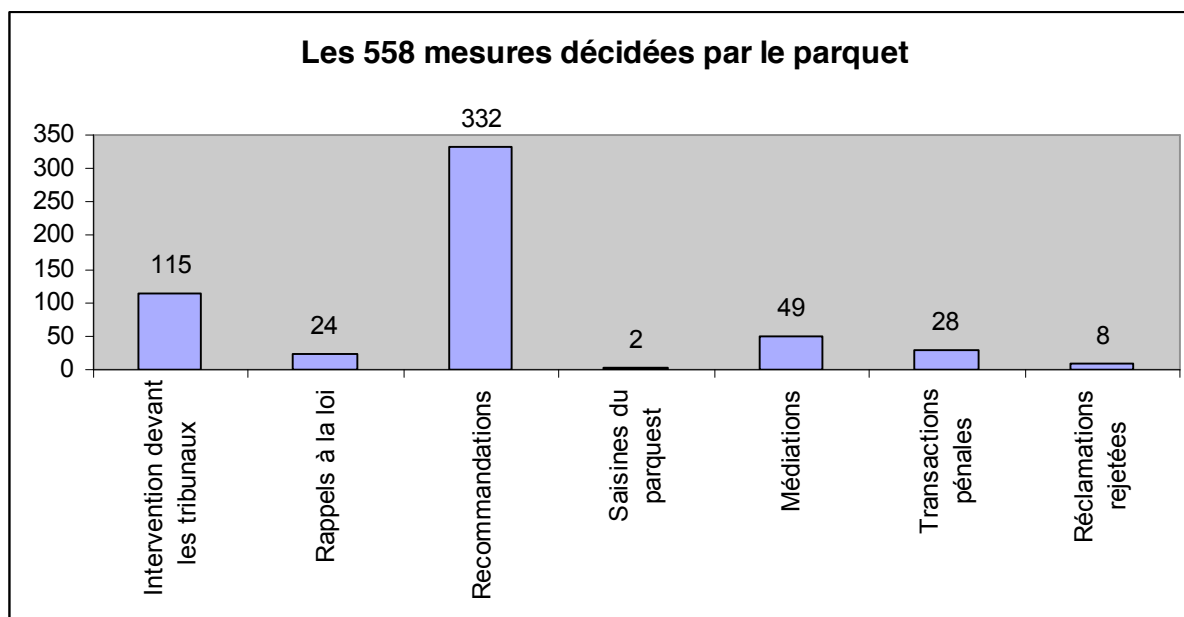
Source : Rapport annuel 2007

* Dans la majorité des cas, les « autres critères » sont les réclamations qui ne mettent pas en cause une discrimination



Source : Rapport annuel 2007

*Dans la majorité des cas, les « autres critères » concernent des domaines ne relevant pas des compétences de la HALDE



Source : Rapport annuel 2007

III) L'action locale de la HALDE : l'exemple du territoire bordelais

Comme il a été souligné à plusieurs reprises, cette institution est une institution nouvelle, certes très active car relevant de thématiques essentielles dans la société actuelle ; cependant il est important de faire preuve d'un certain recul qui permette de l'aborder de manière plus objective que la simple lecture de son Rapport annuel.

La présence des correspondants locaux : objectifs et légitimité :

La présence et le développement de correspondants locaux est aujourd'hui en plein essor.

La Gironde compte trois correspondants locaux, ayant pris leur fonction entre les mois d'octobre et de décembre 2008. Il s'agit majoritairement d'anciens magistrats à la retraite. Les permanences, à raison d'une demi-journée par semaine, ont lieu dans diverses institutions, accueillant un public susceptible d'avoir recours à leurs compétences (MJD de Bordeaux Nord, MJD des Hauts de Garonne à Lormont).

La principale action des correspondants, en relation avec les personnes se sentant victimes de discrimination, est donc de se pencher avec un regard d'expert en matière juridique sur les plaintes formulées.

Les correspondants locaux ne sont pas des avocats, à proprement parler, mais ils ont toutes latitudes pour pouvoir mener une enquête, rencontrer les personnes ou les organismes mis en cause et surtout réorienter les plaignants. Cette réorientation est monnaie courante : les chiffres présentés au niveau national dans une partie précédente en sont la preuve et cette réalité se retrouve bien à un niveau local. Elle est due à la difficulté de la définition des discriminations.

La difficulté de définition d'une discrimination :

Nous l'avons vu, la lutte contre les discriminations s'inscrit dans un cadre juridique extrêmement délimité, comme tout cadre juridique : il s'agit d'un langage très particulier, souvent en décalage avec le langage profane ou même celui utilisé par les sciences humaines. Les correspondants locaux sont amenés à gérer cette confusion :

La HALDE s'est créée au niveau national contre les discriminations et pour l'égalité : ça n'est pas en premier lieu une institution de poursuites ou de répression : il s'agit d'abord d'examiner des situations, de les dénoncer, de s'interroger sur les manières de faire évoluer les choses. Dans un second temps il a semblé nécessaire de se rendre sur le terrain, d'où la création de correspondants locaux qui ont la même démarche : voir comment restaurer un certain nombre de situations de discrimination au sens juridiques du terme, ou de situations tangentes en rapport avec le domaine de l'égalité, pour retisser le social.

Le principal atout de la HALDE en matière de lutte contre les discriminations : une mission régulatrice

Comme nous l'avons vu, la HALDE a entre autres mission de mener des actions en partenariat : dans divers établissements scolaires, avec des entreprises privées, des associations... : quels sont pour les correspondants les avantages, les atouts de cette institution, par rapport aux autres acteurs ?

- **Le pouvoir de recommandation** : la HALDE a le privilège de pouvoir prendre une délibération, par le biais du Conseil, à destination du gouvernement ou d'une autorité publique. Si la délibération n'est pas suivie d'effet, elle peut publier cette délibération, ce qui a peut avoir un impact.

- **Une mission de « *pédagogie positive* »** que rappelle son Président (*L. Schweitzer, 2008*) : « *si l'on veut progresser, une pédagogie positive et le risque de sanction doivent être utilisés de pair. L'un sans l'autre se révèle inefficace. La pédagogie positive, qui met l'accent sur l'ouverture, est souvent contrecarrée par une fermeture inconsciente des personnes. C'est une pédagogie du lien entre une ouverture théorique des opinions (qui semblent évoluer positivement) et une pratique réelle qu'il faut réussir à mener.* »

Le réel désir de ne pas se cantonner à des poursuites ou à des actions judiciaires, impérativement sanctionnées par le passage devant un tribunal ; la recherche, par le biais de la rencontre des présumés auteurs de discrimination par le biais de la médiation, d'un dialogue autour de ces actes ; l'information quant aux risques encourus à titre individuel, bien entendu, mais aussi dans une optique plus générale, la discrimination étant une pratique inacceptable, nuisible à l'ensemble de la société.

La HALDE s'attribue ainsi clairement une « mission générale de régulation », tant au niveau national que sur le terrain, au niveau local. Cette mission semble pourtant clairement en décalage avec l'évolution du droit français, qui tend à accroître la dimension pénale des actes de discrimination (*G. Calvès, 2008*) : l'injure raciste est devenue une circonstance aggravante, la provocation ou la diffamation visant des personnes en raison de critères reconnus comme discriminatoires font désormais partie des délits... Parallèlement à cela la HALDE est dotée du pouvoir de médiation ou de transaction pénale, qui doivent tous deux mener à l'accord entre les deux parties ; elle mène des actions de sensibilisation, s'engage dans des voies de convention avec des entreprises, se situant sur un plan déontologique. Ces deux approches qui peuvent sembler en décalage, doivent plutôt être appréhendées comme complémentaires.

Il y a cependant un point sur lequel l'attention doit être portée : certes ce mouvement semble bien nécessaire, le désir d'éradiquer ou du moins de « criminaliser » (non pas dans le sens juridique du terme mais plutôt au niveau de la réaction sociale) les actes discriminatoires est tout à fait légitime. Mais le risque est de retomber dans un débat complexe, similaire à celui qui tourne autour de la « discrimination positive » : discrimination positive vs égalité des chances. A trop légiférer sur des critères de discriminations, le risque encouru ne serait-il pas de créer une forme nouvelle d'inégalité des individus face à la loi ? On pourrait résumer la discrimination positive de la manière suivante : « donner plus à ce qui ont moins ». Mais donner plus de quoi, à ce qui ont moins de quoi ? Est-ce que le fait d'être une femme, une

personne de couleur, d'avoir eu des ascendants de nationalité étrangère, d'être en surpoids fait de soi un être plus fragile, devant être surprotégé ? Et dans ce cas-là, comment se situer au sein de la société ? En tant que vulnérable ? Comment alors concevoir sa place, quelle définition donner à sa citoyenneté ?

Bien entendu les évolutions actuelles en matière de droit, l'action de la HALDE ou des différentes institutions ou organismes militants ne cherchent pas à vulnérabiliser, à fragiliser ou à infantiliser les personnes victimes de discriminations (et donc répondant aux critères définis comme pouvant être discriminants). L'engagement est celui de la lutte, de la dénonciation de certains actes inadmissibles et reconnus comme tel par le législateur lui-même. Seulement, il s'agit là d'une première étape de reconnaissance, l'objectif final étant que ces critères tombent un jour en désuétude, voire disparaissent.

Le côté résolument utopique de cette réflexion est revendiqué : il faut bien sûr avoir conscience que les critères de discriminations évoluent suivant les sociétés, au gré des époques et des mouvements historiques. C'est d'ailleurs pour cela que le législateur a tant à faire et qu'un tel « foisonnement » du monde juridique, dont nous avons pu parler dans une première partie, semble inéluctable.

Bibliographie

Rapport annuel 2007 de la Halde, *La Documentation Française*, 2008

Calvès G., « Sanctionner ou réguler. L'hésitation des politiques de lutte contre les discriminations », **Informations sociales**, avril 2008, pp. 34/45

Schweitzer L., « L'action de la Haute Autorité de Lutte contre les Discriminations et pour l'Egalité », **Informations sociales**, avril 2008, pp. 118/123

Sitographie

<http://ec.europa.eu/>

<http://www.halde.fr/>

<http://www.legifrance.gouv.fr/>

Rapport public 2001 du Conseil d'Etat relatif aux AAI :

<http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/014000275/0000.pdf>