

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

Organismes de lutte contre la discrimination

Van Der Plancke, Véronique

Published in:

Après-demain, Journal mensuel de documentation politique

Publication date:

2005

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Van Der Plancke, V 2005, 'Organismes de lutte contre la discrimination: une exigence européenne', *Après-demain, Journal mensuel de documentation politique*, VOL. 470-471, p. 38-43.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Véronique van der PLANCKE

Organismes indépendants : une exigence européenne

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." Ainsi s'était exprimé Jacques Chirac dans son discours sur l'intégration prononcé à Troyes en Octobre 2002. Deux ans et deux mois plus tard, la France adoptait la loi portant création de la "Haute Autorité de lutte

contre les discriminations et pour l'égalité" (HALDE).¹ Ses missions seront diverses : dresser des rapports qui étudient le phénomène discriminatoire, éclairer le législateur sur les améliorations à apporter à l'arsenal normatif en la matière, organiser des conciliations entre les parties en litige, assister les plaignants dans la constitution d'un dossier prouvant la discrimination...

Le "Collectif pour une autorité indépendante universelle de lutte contre les discriminations", réunissant nombreuses associations, a, depuis l'origine du processus de création de la Haute Autorité, exercé un remarquable rôle propositionnel de vigilance.² Il rappela ainsi au

Gouvernement de mettre en œuvre une stratégie globale de lutte contre les discriminations en l'absence de laquelle les bénéfices de l'Autorité seraient bien maigres, d'intégrer la société civile dans la composition de la HALDE, de prévoir la présence de cette dernière sur l'ensemble du territoire, ou encore de lui octroyer tous les moyens financiers et humains nécessaires... En d'autres termes, d'éviter que la HALDE ne soit qu'une institution supplémentaire, impuissante à comprendre et contrer les multiples manifestations discriminatoires, dont la mise en place aurait été principalement stimulée par la nécessité de se plier aux exigences de l'Union européenne.

UNE EXIGENCE EUROPÉENNE

À la suite du Traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997, plusieurs directives européennes furent adoptées en vue d'imposer aux Etats membres de l'Union des finalités communes en matière de lutte contre les discriminations. Signe d'une volonté de développement de la dimension sociale de l'Union européenne, le principe communautaire de non-discrimination se renforçait comme droit fondamental de la personne humaine, et non plus seulement comme principe directeur au service de la réalisation d'un marché intérieur qu'il fallait préserver de toute distorsion de concurrence. Le respect du principe d'égalité est l'un des "critères politiques" d'adhésion, pré-requis pour l'ouverture de toutes négociations, adoptés lors du Conseil européen de Copenhague en 1993. Les dix nouveaux États membres ont par conséquent accompli des efforts substantiels pour s'y conformer.³ Du droit aux faits, la tâche est néanmoins immense : l'amélioration de la situation de nombreuses minorités ethniques dans l'Union élargie est impérieuse, en particulier pour la plus grande d'entre elles, la Communauté des Roms exposée à une marginalisation durable.

Une première directive, datée du 29 juin 2000, concerne la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, dans un *vaste champ d'activités* : emploi, santé, éducation, fourniture et accès aux biens et services (tel le logement). Une seconde, adoptée six mois plus tard, étend la protection contre la discrimination, en matière d'*emploi et de travail* exclusivement, à tout individu quels que soient sa religion

ou ses convictions, son handicap éventuel, son âge, ou son orientation sexuelle. Soucieuse de présenter une attitude "ferme et constructive" face à l'entrée, dans le gouvernement autrichien, du Parti de la liberté d'extrême-droite en février 2000, ces deux directives furent élaborées par l'UE en un délai record. Enfin, si dès son origine, la Communauté européenne s'était dotée d'instruments consacrant le droit à l'égalité entre hommes et femmes dans le marché du travail, celui-ci fut exporté fin 2004 à la fourniture et à l'accès aux biens et services.⁴ Vu l'interdépendance des différentes sphères de la vie sociale, l'ampleur du champ d'application des directives relatives à la discrimination raciale et sexuelle est appréciable : la prévention contre la discrimination au sein de chaque champ permettra d'éviter des inégalités en cascade. Ce constat vaut certes pour tout autre type de discrimination ; mais il faut admettre qu'à ce jour, l'Union a réservé à la lutte contre les discriminations raciale et sexuelle une attention particulière.

Confirmation de cette priorité, seules les directives relatives à l'égalité raciale et sexuelle obligent les États membres à désigner des Organismes spécialisés chargés de promouvoir l'égalité en ces domaines : leurs objectifs et leurs activités consisteront à "apporter une aide aux victimes de discrimination", à "conduire des études et des enquêtes", à "publier des rapports" et à "émettre des recommandations". Mieux cerner la complexité de la problématique et fournir une assistance pratique aux différents acteurs (victimes, agents économiques et sociaux, pouvoirs législatif et judiciaire) contribueront à garantir une meilleure effectivité aux mécanismes anti-discriminatoires : tel est le pari de l'Union. C'est dans ce contexte que la HALDE a été,

tardivement en comparaison avec les autres Etats. Demeure sa création, d'urgence, et à certaines conditions.

UNITÉ DANS LA DIVERSITÉ, INDÉPENDANCE ET ACCESSIBILITÉ

IL faut toutefois se réjouir que la plupart des Etats membres n'aient pas limité la mission de ces Organismes indépendants (OI) à la lutte contre les inégalités raciales et sexuelles.⁵ Nombreux ont également préféré l'instauration d'un organisme unique, plutôt que la démultiplication des organes par "groupe social identifié", afin d'éviter les conflits positifs et négatifs de compétence : le risque de concurrence ou *a contrario* de négligence entre plusieurs OI se renvoyant mutuellement la prise en charge de telle ou telle problématique.

En Belgique, le "Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme" (le CECLR, installé en 1993) est actuellement chargé de promouvoir l'égalité de l'ensemble des catégories cibles, excepté celle fondée sur le genre : un Institut spécial a été créé à cet effet en 2002 à la demande des associations qui craignaient qu'en joignant la lutte contre la discrimination sexuelle à toutes les autres au sein du Centre, la cause perdrait en considération, en influence et en ressources financières. Cette distinction peut toutefois paraître artificielle et difficile à manier : quel organisme se chargera des discriminations fréquentes, sévères parce que cumulatives, subies par des femmes d'origine étrangère, de telle obéissance religieuse ou souffrant d'un handicap ? Ainsi, au Royaume-Uni, le gouvernement a annoncé en octobre 2003 son intention de créer un organe unique : la "Commission for Equality and Human Rights", des-

tinée à se substituer aux trois Commissions qui lui préexistaient (respectivement compétentes pour promouvoir l'égalité raciale, sexuelle et les droits des personnes handicapées). La nouvelle instance combattrait, en revanche, la discrimination sous toutes ses formes. Cette proposition, non encore aboutie, reçut un accueil contrasté : les associations de défense des droits des homosexuels ou des personnes âgées y voient la garantie de l'absence d'hierarchie entre les motifs de discrimination, tandis que la "Commission for racial Equality" (existant depuis 1970) craint que soient dilués les efforts ou minimisées les spécificités propres à chaque "catégorie sociale".⁶

L'indispensable octroi de financements appropriés et prévisibles, conjugué à une composition adéquate de l'OI, permettraient d'éviter ces derniers écueils. En incluant ou en associant à l'OI des experts représentatifs de la diversité des critères (sexe, origine ethnique, religion...), et spécialisés dans les principaux champs investigués (emploi, logement, loisirs...).

Pour consolider leur efficacité, les OI doivent se distinguer, outre de par leur expertise, par leur indépendance et leur accessibilité. Les nominations au sein des OI assurent généralement une inamovibilité temporaire aux membres qui l'administrent afin qu'ils soient dégagés de toute influence conjoncturelle. Par ailleurs, faut-il ajouter que la légitimité même des Organismes de lutte contre la discrimination serait menacée si les gouvernements ne se souciaient pas de leur propre accessibilité à tous : accessibilité socio-économique (gratuité des services offerts), informationnelle (informations disponibles en plusieurs langages (anglais, arabe, ...braille...), matérielle (aménagements raisonnables pour que l'OI soit accessible aux personnes

souffrant d'un handicap) et géographique (via des permanences locales, décentralisées de l'OI).

LEURS MISSIONS PRINCIPALES

A l'analyse, on peut recenser quatre missions majeures assurées généralement par les OI dans les divers Etats membres.

La première est l'éducation permanente, nombreux OI prodiguant des formations à destination des forces de police, des entreprises voire de la magistrature et diffusant des informations aux travailleurs et employeurs sur leurs droits et devoirs respectifs, ...⁷ Cette fonction n'est pas à négliger : selon une enquête Eurobaromètre publiée en juin 2003, seul un Européen sur trois connaîtrait ses droits s'il était victime de discrimination.⁸

La seconde tâche assurée par les OI est la conduite d'expertises. La discrimination est une réalité mouvante : on n'épuisera jamais, une fois pour toute, la compréhension des processus à l'œuvre. Elle ne cesse de prendre des formes inédites dont il n'est pas aisé de mesurer la magnitude (si les études qualitatives font légion, les analyses quantitatives sont plus rares), de toucher de nouveaux groupes constitués et de se complexifier : l'interdiction de la discrimination directe a certainement "encouragé" le développement d'attitudes discriminatoires masquées, démontrant une fois encore qu'il n'y a pas de rapport de causalité mécanique entre les prescriptions du droit positif et le système de représentations stigmatisantes guidant les individus dans leurs décisions quotidiennes. Demeure à espérer que l'élaboration rigoureuse de rapports périodiques sur la discrimination sévissant dans tel ou tel secteur, à l'égard de telle ou telle catégorie de popu-

lation, permettra de remédier à la carence de données statistiques. Pour cliquer et traquer l'ampleur des discriminations systémiques.

Il appartient également aux OI de participer au processus d'élaboration des normes anti-discriminatoires. Certains y procèdent par de simples recommandations à destination des autorités publiques avant le vote d'une loi ou pour requérir la modification d'une norme déficiente. Interface entre le local (les associations de proximité) et l'échelon national (le pouvoir de décision), les OI forment un aiguillon éclairé. D'autres diffusent de bonnes pratiques (en matière d'actions positives, par ex.), proposent des lignes directrices ou de codes de conduite à destination des propriétaires d'immeubles, des employeurs, des assureurs... Par ses contacts menés avec différents acteurs économiques et sociaux, l'OI deviendrait un acteur intermédiaire utile : il peut favoriser la transposition et la médiation entre la norme formelle générale d'interdiction de la discrimination et, par exemple, les pratiques professionnelles, en adaptant le respect de la première à la pluralité des contextes d'insertion. Là comme ailleurs, le droit ne descend plus exclusivement d'en haut, d'une voix monologique, mais forme un réseau de normes écrites à plusieurs (F. Ost). Les OI peuvent devenir de véritables organes de "régulation réflexive" aptes à protéger mieux encore les droits et libertés des citoyens dans les domaines sensibles. A condition toutefois qu'elles ne soient pas sous une telle "influence du milieu social qu'elles sont chargées de réguler" qu'elles tendraient "à se mimétiser sur ce milieu, à interioriser sa rationalité, à adhérer à ses valeurs", dans l'objectif d'asseoir tant leur autorité que leur efficacité.⁹ Ainsi la rhétorique de "management de la diversité", actuellement prisée auprès des chefs d'entreprises, doit

être encouragée avec prudence. Le capitalisme tire sa puissance redoutable de sa capacité à intégrer les valeurs au nom desquelles il est critiqué, sans jamais remettre en cause ses fondements originels.¹⁰ Si la diversité peut s'avérer profitable pour l'entreprise, elle ne suffira pas toujours à honorer les exigences d'égalité.

Enfin, les OI ont une *fonction d'ordre juridictionnelle*, dont la nature diffère largement entre Etats membres de l'Union. La plupart des OI fournissent des conseils juridiques aux victimes qui songent à entamer une procédure judiciaire, et certaines d'entre elles favorisent la médiation extrajudiciaire entre les parties en conflit. Ensuite, les OI opèrent un choix entre différents modèles concurrents. Ainsi, la "*Commissie Gelijke Behandeling*", instaurée aux Pays-Bas depuis 1994, a une fonction de *substitution temporaire du juge* : elle organise gratuitement des audiences en son sein, convoque les parties, peut les contraindre à la production de certains documents, et prononcer ensuite des avis décisionnels (tel que l'octroi de dommages-intérêts) qui, bien que n'ayant pas de force exécutoire, sont généralement respectés.¹¹ A l'opposé, d'autres OI ont une *fonction de représentation de la victime* auprès des juridictions ordinaires : ils peuvent ester en justice à sa place ou à ses côtés. Les directives européennes indiquent toutefois qu'une OI ne peut engager pareille procédure que si les associations ou les syndicats, également habilités à cet égard, déclinent leur propre pouvoir d'action. Ce système de subsidiarité est bienvenu : l'OI doit contribuer à optimiser le fonctionnement du tissu d'associations et autres acteurs ayant une expérience utile en matière de lutte contre les discriminations, et non opérer à leurs dépens.

La fonction de *représentation des victimes* est essentielle. En effet, nombreuses victimes renonçaient à entamer des poursuites au regard des coûts financiers et émotionnels de ces dernières ; l'ignorance (due à leur vulnérabilité sociétale) ou le fatalisme résultant d'expériences négatives, la crainte de ne pas être pris au sérieux par un système judiciaire dans lequel elles ont perdu confiance, le refus de s'afficher ouvertement de peur d'hypothéquer leurs chances d'embauche ou de location futures... forment autant d'obstacles fréquents à l'action en justice. Le groupement qui agit à leur place n'a pas à craindre de représailles.

Bien que les Etats membres soient libres de dépasser les standards minimum établis par les directives, il faut regretter que ces dernières n'aient pas été plus loin encore : en imposant le droit pour les groupements (associations, syndicats ou OI) d'introduire des "actions d'intérêt collectif". Plutôt que d'assister un plaignant particulier, c'est le groupe social entier (telle catégorie ethnique, par ex.) qui est alors défendu. Les formes collectives et institutionnalisées des discriminations se prêtent en effet peu aux litiges individuels : ainsi, la sous-représentation intergénérationnelle, au sein d'une entreprise, de membres de telle minorité ethnique, l'ouverture des postes (diffusée de "bouche à oreille") n'étant jamais portée à leur connaissance, ne permet par nature aucune identification d'un acte de discrimination particulier subi à l'embauche par l'un d'entre eux (M.Bell). En revanche, doter les groupements d'un pouvoir d'"action d'intérêt collectif" les équipe pour revendiquer, en justice, un remède aux processus inégalitaires et consolide en conséquence leur pouvoir de pression sur les auteurs.

Dotées de moyens utiles, les OI pourront contribuer à faire de la loi et des politiques de lutte contre les discriminations un véritable instrument de transformation sociale. En encourageant les victimes à réagir face à un environnement hostile. En évitant ainsi les "prophéties auto-réalisatrices" - l'internalisation par un individu des préjugés érigés à son égard - qui entretiennent le système. En invitant tout un chacun à réviser les représentations catégorielles qui, à force d'être communément véhiculées, marginalisent des groupes entiers.

Véronique van der PLANCKE

1. Loi française n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.
2. Pour consulter leurs travaux, voy : http://www.aides.org/sites/aides/?arbo_parent=1057/939/&cmd=fichier&id=939&type=F&niveau=2&id_dossier=1057
3. Voy. notamment le rapport "Equality, Diversity and Enlargement. Report on measures to combat discrimination in acceding and candidate countries", DG Employment & Social Affairs (Unit Fundamental Rights and Anti-Discrimination), Septembre 2003.
4. Voy. directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique (à transposer par les Etats membres dans leur législation nationale avant le 19 juillet 2003) ; 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 (à transposer avant le 2 décembre 2003) ; directive 2002/73/CE 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 (à transposer le 5 octobre 2005 au plus tard) ; directive 2004/113/CE du Conseil du 13 décembre 2004 mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement

entre les femmes et les hommes dans l'accès aux biens et aux services et la fourniture de biens et service (à transposer le 21 décembre 2007 au plus tard). Pour consulter les textes des deux premières directives européennes, voy. :

http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2000/fr_300L0078.html et http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/2000/fr_300L0043.html.

Pour une analyse de celles-ci, nous recommandons l'excellente étude d'O.De Schutter : *Discriminations et marché du travail. Liberté et égalité dans les rapports d'emploi*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles-Bern-Berlin-Frankfurt/M-New York-Oxford-Wien, 2001.

5. Voy. "Specialised bodies to promote equality and/or combat discrimination",

rapport comparant les régimes des 15 Etats de l'Union européenne à destination de la Commission européenne, mai 2002, 136 p.

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/mslegln/equalitybodies_final_en.pdf. Ce rapport constitue la principale source d'information en ce domaine.

6. Voy. son site :

<http://www.cre.gov.uk/about/recs.html>

7. Voy., par exemple, les actions du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme <http://www.antiracisme.be>

8. Voy. Eurobaromètre 57.0 - Mai 2003, *La discrimination en Europe*, rédigée par A. Marsh et M. Sahin-Dikmen (Policy Studies Institute London) - The European

Opinion research Group (EEIG). Dans le cadre du Programme d'action de lutte contre la discrimination 2001-2006, l'enquête Eurobaromètre a été réalisée, entre février et avril 2002, dans les 15 États membres de l'Union européenne.

9. J. Chevallier (1995), "Les autorités administratives indépendantes et la régulation des marchés", *Justices*, n° 1, janvier/juin.

10. Voy. L. Boltanski et E. Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Coll. NRF Essais, Gallimard, 1999.

11. Voy. le site de la Commissie : <http://www.cgb.nl/english/asp/members.asp>