

LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ : UN LABORATOIRE JURIDIQUE ÉPHÉMÈRE ?

Daniel Borrillo et Vincent-Arnaud Chappe

E.N.A. | *Revue française d'administration publique*

**2011/ - n° 139
pages 369 à 380**

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2011--page-369.htm>

Pour citer cet article :

Borrillo Daniel et Chappe Vincent-Arnaud , « La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : un laboratoire juridique éphémère ? » ,
Revue française d'administration publique, 2011/ n° 139, p. 369-380. DOI : 10.3917/rfap.139.0369

Distribution électronique Cairn.info pour E.N.A..

© E.N.A.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ : UN LABORATOIRE JURIDIQUE ÉPHÉMÈRE ?

Daniel BORRILLO

*Maître de conférences à l'Université
de Paris Ouest-Nanterre-La Défense,
Centre de recherches et d'études
sur les droits fondamentaux (CREDOF)*

Vincent-Arnaud CHAPPE

*Doctorant à l'École normale supérieure
de Cachan, membre du Centre d'études
et de recherches de sciences
administratives et politiques (CERSA)*

Résumé

La loi du 30 décembre 2004 portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE) répondait aux exigences du droit communautaire et à la volonté de l'ancien Président Chirac de créer un organisme chargé de lutter contre l'ensemble des discriminations. L'article propose une analyse de l'activité de l'ancienne Haute autorité aussi bien sur le plan contentieux que sur celui des politiques de promotion de l'égalité. De par la facilité de saisine, l'ampleur des domaines d'intervention, son pouvoir d'enquête et sa capacité de médiation, la Haute autorité était devenue en peu de temps un laboratoire juridique plébiscité par l'opinion publique: son absorption par le nouveau Défenseur des droits ne peut dès lors manquer de susciter certaines inquiétudes quant à l'avenir de la lutte contre les discriminations.

Mots-clefs

HALDE, égalité, lutte contre les discriminations, Défenseur des droits, militantisme institutionnel, politique des droits

Abstract

— *The Equal Opportunities and Anti-Discrimination Commission: a short-lived legal laboratory? — The Equal Opportunities and Anti-Discrimination Commission (HALDE) was established by the law no. 2004-1486 dated 30 December 2004 to fulfil the requirements of the EU legislation and former President Chirac's desire to set up a body to fight against all kinds of discrimination. In this paper, the authors analyse the former Commission's work in the area of disputes as well as promotion of equality. With features like easy submission of cases, wide scope of intervention, broad investigative powers and mediation potential, the Anti-Discrimination and Equal Opportunities Commission soon became a legal laboratory, much appreciated by the public. So its absorption by the new French Protection of Rights Body, le Défenseur des droits, will doubtlessly raise some concerns about the future of the cause of anti-discrimination.*

Keywords

HALDE, equality, anti-discrimination, The new French Protection of Rights Body (le Défenseur des droits), institutional activism, equality policies

Avant la création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (HALDE), malgré l'existence d'un dispositif juridique de promotion de l'égalité depuis les années 1970, la lutte contre les discriminations était généralement jugée peu efficace¹. La dispersion d'organismes chargés de cette problématique (Fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations, Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, Service du droit des femmes, Délégué interministériel aux personnes handicapées, Commission nationale consultative des droits de l'homme, Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes, Commission nationale consultative des gens du voyage, Commission d'accès à la citoyenneté) rendait la tâche illisible. De plus, aucune de ces institutions ne répondait aux recommandations des « Principes de Paris » de 1991², ni aux exigences de la directive 2000/43/EC quant aux garanties d'indépendance, pluralisme et capacité d'intervention en cas de conflit.

La première tentative d'unification de la lutte contre les discriminations a été la création du Groupe d'étude sur les discriminations (GED) en 1999, devenu Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations (GELD) en 2000, placé sous la tutelle du ministère d'affaires sociales mais uniquement compétent en matière de discriminations raciales. Malgré la mise en œuvre d'un service d'accueil téléphonique pour aider les victimes, le bilan de l'action du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations n'a pas été à la hauteur des objectifs qui lui avaient été assignés. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a remplacé ce dernier sans se substituer pour autant aux autres institutions mentionnées. La nouvelle Haute Autorité apparaît comme le fruit d'un consensus entre les principales forces politiques et elle a été plébiscitée par la société civile³. Elle répond également aux exigences du droit communautaire⁴ en matière de lutte contre les discriminations et promotion de l'égalité⁵. À la différence du Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations, elle traite, non seulement des discriminations raciales, mais aussi de l'ensemble des discriminations prohibées par la loi française. Fidèle à sa tradition universaliste⁶, la France a favorisé l'approche horizontale en créant un organisme unique qui intègre les différents motifs de discrimination et qui ne se limite pas au domaine du travail et de l'emploi mais couvre aussi le logement, l'administration, l'éducation, les loisirs, la santé...⁷.

1. Borrillo (Daniel) dir., *Lutter contre les discriminations*, La découverte, coll. « Recherches », Paris, 2003.

2. « Principes concernant le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme » ; résolution 1992/54 de la Commission des droits de l'homme. Résolution A/RES/48/134 du 20 décembre 1993.

3. Chappe (Vincent-Arnaud), *La genèse de la HALDE : un consensus à minima*, Sarrebruck, Éditions universitaires européennes, 2010.

4. Aubin (Claire), Joly (Benjamin), « De l'égalité à la non-discrimination : le développement d'une politique européenne et ses effets sur l'approche française », *Droit social*, 2007, p. 1295.

5. Borrillo (Daniel), « Les instruments juridiques français et européens dans la mise en place du principe d'égalité et de non-discrimination », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, 56^e année, janvier-mars 2002, p. 113-129.

6. Pour une critique de l'universalisme, voir : Lochak (Danièle), *Le droit et les paradoxes de l'universalité*, Paris, PUF, 2010.

7. Latraverse (Sophie), « Tradition française et politique européenne de lutte contre les discriminations », *Informations sociales* 5/2005 (n° 125), p. 94-102.

Après avoir rappelé les grandes lignes du statut de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, on dressera un rapide bilan de son action, avant d'évoquer les incompréhensions nées du rôle qu'elle a été amenée à jouer en matière de lutte contre les discriminations. On soulèvera pour conclure quelques interrogations relatives à l'intégration de la Haute Autorité dans le Défenseur des droits.

UN STATUT D'AUTONOMIE

En tant qu'autorité administrative indépendante, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, qui n'est pas une autorité judiciaire, est soustraite à tout lien de dépendance : les pouvoirs publics ne peuvent pas lui adresser d'ordres, de consignes, ni même de simples conseils ; ses membres ne sont pas révocables.

Les compétences de la Haute autorité résultent de l'ensemble du dispositif juridique qui interdit les discriminations fondées sur la race, l'origine ethnique, la nationalité, le sexe, la situation de famille, la grossesse, l'apparence physique, le nom patronymique, l'état de santé, le handicap, les caractéristiques génétiques, les mœurs, l'orientation sexuelle, l'âge, les opinions politiques, les activités syndicales et la religion (article 225-1 du code pénal). Le refus de soins, le harcèlement sexuel et le harcèlement moral fondé sur un critère prohibé (harcèlement discriminatoire) constituent également des discriminations susceptibles d'entrer dans le champ de compétence de la Haute autorité.

Les domaines d'intervention de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité sont ceux établis par l'article 225-2 du code pénal à savoir : le refus de fourniture d'un bien ou d'un service (accès à un logement privé ou public, inscription à une école, accès à un hôpital, accès à un hôtel, à une discothèque...), l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique quelconque (sauna, librairie, vente d'articles par internet...), le refus d'embauche ou de licenciement, la subordination de la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur un critère prohibé, la subordination d'une offre d'emploi, d'une demande de stage ou d'une période de formation en entreprise à une condition fondée sur un critère prohibé, le refus de stage. Concernant une discrimination commise par une personne dépositaire de l'autorité publique, le refus du bénéfice d'un droit accordé par la loi et l'entrave à l'exercice normal d'une activité économique constituent également des discriminations susceptibles d'être sanctionnées juridiquement (article 432-7 du code pénal). En revanche, les questions relatives aux propos injurieux et diffamatoires (homophobes, racistes, sexistes...) ainsi que les circonstances aggravantes des crimes et des délits (violences racistes, viol contre membres d'une minorité...) n'entrent pas dans le champ de compétence de la Haute autorité.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est rattachée financièrement au ministère des affaires sociales et soumise au contrôle de la Cour des comptes. Dotée d'un budget de 10,5 millions d'euros pour sa première année de fonctionnement (2005) – budget passé à 12 millions d'euros en 2010 – ses ressources sont restées très modestes comparées à celles des organismes équivalents en Europe⁸ ; l'Union

8. « Study on Equality Bodies set up under Directives 2000/43/EC, 2004/113/EC and 2006/54/EC ». Rapport à la Commission de l'UE, *Human European Consultancy*, 2010 (<http://www.humanconsultancy.com/projects.htm>).

européenne a été ainsi amenée à participer au financement de certains projets ponctuels comme « l'Année européenne de l'égalité de chances pour tous en 2007 », pour lequel la Haute autorité a reçu 624 000 euros de fonds communautaires ou le programme « Progress » pour lequel elle a obtenu 350 000 euros.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est une structure collégiale composée de onze membres (le président, deux vice-présidents et huit membres), nommés pour une durée de cinq ans, le mandat étant non renouvelable. Le collège est assisté d'un comité consultatif composé de membres représentatifs de la société civile et du monde académique. Le président est placé au sommet de la hiérarchie administrative : sous son autorité se trouvent les différents directeurs ainsi que les délégations régionales.

À l'instar de toute autorité administrative indépendante, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est soustraite à tout pouvoir hiérarchique : elle ne reçoit d'ordres d'aucun pouvoir. Si les représentants du collège sont nommés par différentes autorités de l'État, la nomination du président dépend du Président de la République, ce qui limite son autonomie. La présidence de Louis Schweitzer s'est cependant caractérisée par une grande indépendance, aussi bien vis-à-vis du pouvoir politique que des entreprises, malgré le fait qu'il était étroitement lié à ces deux mondes⁹. Jeannette Bougrab, deuxième présidente, était en revanche beaucoup plus proche du Président de la République et du parti de la majorité. Le dernier président, Éric Molinié, était à la fois issu de la société civile (ancien président de l'association française contre les myopathies) et de l'entreprise (il avait été directeur délégué au développement durable du groupe EDF et conseiller du président d'EDF sur le handicap).

Intégrée au Défenseur des droits, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a perdu ce statut d'autonomie. Le président n'est plus qu'un simple « adjoint » du Défenseur et il est significatif que ce ne soit pas le dernier président de la Haute autorité qui ait été nommé dans ces fonctions mais la vice-présidente, Maryvonne Lyazid.

L'autonomie qui lui était reconnue, sa capacité de nommer son personnel et à administrer directement son budget ont mis la Haute autorité en mesure de remplir ses missions. Le nombre croissant d'affaires et la quantité des recommandations émises par l'institution témoignent de son efficacité.

UN BILAN POSITIF

Grâce à la double compétence (répressive et préventive) de la Haute autorité, il n'était pas nécessaire d'attendre la commission d'une infraction pour la saisir. Une association pouvait s'adresser à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité pour solliciter une aide à la mise en place d'un projet de promotion de l'égalité (campagne de prévention contre l'homophobie, sensibilisation contre le harcèlement moral au travail...) ou de la diversité (l'image des femmes dans les médias ou les manuels scolaires, par exemple).

9. Schweitzer (Louis), « L'action de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité », *Informations sociales*, 4/2008, n° 148, p. 118-123.

La lutte contre les discriminations

L'action menée par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité au cours des cinq années de son existence a contribué de manière positive, malgré ses modestes moyens, à la lutte contre les discriminations. Elle a reçu plus de 40 000 réclamations, qui ont donné lieu à 1 697 délibérations du Collège. Selon un sondage de l'Institut CSA réalisé pour la Haute autorité en décembre 2007, plus d'un français sur trois (36 %) connaissait la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, 95 % estimant qu'il était important de lutter contre les discriminations : 8 % d'entre eux considéraient qu'ils avaient été victimes de discrimination au cours de l'année 2007, 22 % déclarant avoir été témoins de situations de discrimination et 63 % pensait qu'ils pourraient un jour être victimes de discrimination ; et 84 % pensent que la Haute autorité était utile pour lutter contre les discriminations¹⁰.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité devait être saisie par écrit (ou en ligne)¹¹, soit directement par les personnes s'estimant victimes d'une discrimination, soit par l'intermédiaire d'un représentant du peuple (député, sénateur ou parlementaire européen). De même, les associations déclarées depuis au moins cinq ans et dont les statuts prévoient la lutte contre les discriminations (ou la défense des droits de l'homme) pouvaient saisir la Haute autorité à condition d'obtenir l'accord de la victime. La Haute Autorité pouvait également se saisir d'office des cas de discrimination directe ou indirecte dont elle avait connaissance, sous réserve que la victime, lorsqu'elle est identifiée, ait été avertie et qu'elle ne s'y soit pas opposée.

Afin de mieux préparer une réclamation ou tout simplement apporter un conseil, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a mis à disposition des particuliers un numéro téléphonique (21 170 appels ont été traités en 2009) ; le numéro téléphonique ainsi que les coordonnées de l'institution étaient accessibles dans tous les services publics, hôpitaux, associations d'aide aux victimes, guides, *etc.* Un formulaire de saisine était accessible en ligne et il suffisait de le remplir et l'envoyer à la Haute autorité pour qu'elle soit saisie d'une plainte. L'institution disposait de huit délégations régionales dans les principales villes de France métropolitaine et dans les territoires d'outre mer. Depuis 2007, elle a installé également dans les « Maisons de la Justice et du Droit » un réseau de correspondants locaux bénévoles sur l'ensemble du territoire : ces correspondants accueillaient les personnes s'estimant victimes de discrimination lors de permanences hebdomadaires et contribuaient à trouver une solution à des situations de discriminations en collaboration avec la direction des affaires juridiques de la Haute autorité.

Les réclamations enregistrées par la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité n'ont cessé d'augmenter depuis sa création : en 2005, elles étaient au nombre de 1 410, en 2010, 12 467 ; 58 % des réclamations étaient déposées par des hommes et 42 % par des femmes. Selon le dernier rapport¹², les plaintes liées aux discriminations raciales étaient les plus nombreuses (27 %) ; ensuite venaient les réclamations

10. <http://www.halde.fr/Sondage-CSA-comment-les-Francais.html>.

11. <https://www.halde.fr/Saisir-en-ligne.html>.

12. <http://www.halde.fr/rapport-annuel/2010/>.

liées au handicap et à l'état de santé (19 %), puis les discriminations fondées sur le sexe (4,5 %) et sur la grossesse (4,5 %) ; suivent ensuite l'âge (6 %), les discriminations syndicales (5 %), l'orientation sexuelle (2,5 %), la religion (2 %), la situation de famille (2,5 %), l'apparence physique (2 %), les opinions politiques (1 %) ... Le domaine le plus fréquemment concerné était l'emploi (49,7 %) ; puis viennent les biens et services privés (10,6 %), les services publics (11,5 %), l'éducation (4,7 %), le logement (5 %) ...

La Haute autorité avait le pouvoir de demander des explications à toute personne physique ou morale de droit privé mise en cause, d'entendre des agents des autorités publiques, de disposer d'un pouvoir de médiation, afin de résoudre de façon amiable les différends portés à sa connaissance, ainsi que d'un pouvoir de recommandation. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est allée au-delà de ce qui était prévu par les directives communautaires en n'hésitant pas à présenter des observations (à la demande des juridictions ou de la Haute autorité elle-même) devant les juridictions pénales, civiles et administratives¹³. La loi du 31 mars 2006 a procédé à un renforcement de ses pouvoirs, en lui permettant de demander elle-même à être entendue dans un procès (article 43) : la circulaire de la direction des affaires criminelles du 3 octobre 2005 précisait toutefois que « la faculté donnée à la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité de présenter des observations devant les juridictions ne lui confère pas la qualité de partie à l'instance » ; elle a le statut d'un simple intervenant qui peut fournir toutes les observations propres à éclairer le juge.

La Haute autorité pouvait décider de soutenir directement la victime dans un procès qui lui semblait d'une particulière importance (le taux de réussite devant la justice est de 94 %). Dans 78 % des cas, les observations présentées devant les tribunaux ont connu une suite favorable : en 2009, la Haute autorité a présenté 212 observations devant les tribunaux (augmentation de 231 % par rapport à 2008) et a été suivie dans 79 % des cas. En 2009, elle a enregistré 10 545 réclamations, soit 21 % de plus qu'en 2008 : 7 231 ont été rejetées pour non pertinentes, 1 043 réorientées à d'autres institutions, 708 abandonnées par les requérants et seulement 1 752 instruites (16 %).

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité pouvait formuler des recommandations – recommandations générales (RG) ou recommandations individuelles (RI) – en vue d'éliminer ou de prévenir toute discrimination ; ces recommandations ont été généralement rendues publiques. L'institution pouvait aussi, si ces faits n'avaient pas déjà donné lieu à la mise en mouvement de l'action publique, proposer à l'auteur des faits une transaction consistant dans le versement d'une amende transactionnelle dont le montant ne pouvait excéder 3 000 euros s'il s'agissait d'une personne physique et 15 000 euros s'il s'agissait d'une personne morale et, s'il y avait lieu moduler, dans le cadre de l'indemnisation de la victime, le montant de l'amende étant fixé en fonction de la gravité des faits ainsi que des ressources et des charges de la personne. La transaction proposée par la Haute autorité et acceptée par l'auteur des faits ainsi que, s'il y avait lieu, par la victime devait être homologuée par le procureur de la République, la personne à qui était proposée une transaction devant être informée qu'elle pouvait se faire assister par un avocat avant de donner son accord à la proposition de l'institution. La Haute autorité pouvait également proposer différents types de transactions : l'affichage d'un communiqué, dans des lieux qu'elle précisait et

13. Borrillo (Daniel) dir., *Halde : Actions, limites et enjeux*, La documentation française, coll. « Études et recherches », Paris, 2007.

pour une durée qui ne pouvait excéder deux mois ; la transmission, pour information, d'un communiqué au comité d'entreprise ou au délégué du personnel ; la diffusion d'un communiqué, par son insertion au Journal officiel ou dans une ou plusieurs autres publications de presse, ou par la voie de services de communication électronique, sans que ces services de publication ou de communication puissent s'y opposer ; l'obligation de publier la décision au sein de l'entreprise.

En 2009, sur un total de 550 recommandations générales, 392 ont été effectivement suivies ; 172 recommandations individuelles ont également été suivies d'effet sur un total de 261. Sur 125 médiations, 65 ont réussi et sur 65 transactions pénales 62 ont été acceptées et homologuées. La principale activité de la Haute autorité a été la formulation d'observations devant les tribunaux, qui sont passées de 48 en 2006 à 212 en 2009. 13 064 dossiers ont été clos en 2010, après un examen préliminaire ou une enquête approfondie. Au 31 décembre 2010, 3 349 dossiers restant en cours d'instruction dont 802 dossiers ouverts depuis plus de douze mois.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a encore mené des enquêtes (*testing*) pour débusquer des discriminations. Elle disposait également d'un pouvoir de recommandation en direction des pouvoirs publics. Consultée par le gouvernement sur tout projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité, elle était aussi en mesure de proposer des modifications législatives ou réglementaires, ainsi que d'émettre des avis pour remédier aux pratiques discriminatoires ou les prévenir. Les recommandations de la Haute autorité pouvaient également être adressées aux mis en cause dans le cadre du traitement d'une réclamation, pour dresser la situation ou adopter une mesure corrective. La direction d'affaires juridiques s'est préoccupée de l'application de ces recommandations et n'a pas hésité pas à demander régulièrement des informations sur les actions menées en vue de l'application effective des recommandations formulées ; toutefois, le résultat de ce *monitoring* n'était pas publié.

Le rapport annuel adressé au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement rendait compte de toutes ces actions : en une centaine de pages, l'institution analysait son activité (traitement des réclamations, mesures décidées par le collège, rapport financier...), présentait ses priorités et mettait en annexe ses principales délibérations ; tous ses rapports étaient en accès libre.

La promotion de l'égalité

Au-delà de la mission de lutte contre les discriminations, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité s'était vue confier une mission préventive, la promotion de l'égalité. À cet effet, des actions de sensibilisation et d'information ont été menées, ainsi que l'élaboration de codes de bonnes pratiques : tous les acteurs qui souhaitaient s'engager dans la promotion de l'égalité pouvaient s'en inspirer et faire connaître leurs actions. Les conventions établies entre la Haute autorité et les différents partenaires comportaient un volet « ingénierie de formation » : l'institution a ainsi mis en place deux modules de formation en ligne (*e-learning*), à destination des employeurs et du grand public, permettant à tous les internautes de se former sur le droit de la discrimination ainsi que sur les stéréotypes et représentations. Des formations spécifiques en direction de certains publics comme les inspecteurs du travail, la police, les magistrats... ont également été organisées.

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a coordonné aussi des recherches en vue de mieux connaître les pratiques discriminatoires, leurs manifestations et leurs conséquences. Des études ainsi que des guides et des brochures répertoriant des mesures concrètes pour les entreprises, les intermédiaires de l'emploi, les professionnels du logement... ont été publiés. Plus généralement, la Haute autorité a sollicité le partenariat des pouvoirs publics, des collectivités territoriales, des associations, des élus, des partenaires sociaux ainsi que de différentes professions pour contribuer à la promotion de l'égalité. Elle a conçu un coffret d'information (envoyé à plus de 1 500 villes de France), présenté sur disque (panneaux pour exposition, affiches, spot radio et télévision...), que les villes pouvaient diffuser dans les publications municipales et les espaces d'affichage urbain ; une brochure expliquant les discriminations à partir d'un « parcours de ville » a également été imprimée à 3,5 millions d'exemplaires grâce à un financement européen pour être diffusée par les collectivités territoriales : les municipalités ont pu ainsi s'engager, aux côtés de la Haute autorité, dans la lutte contre les discriminations en s'assurant que toute personne soit en mesure de trouver dans les services d'accueil des mairies les informations. En mai 2009, la Haute autorité s'est associée au Conseil de l'Europe, en collaboration avec la Mairie de Paris pour sensibiliser les citoyens à la lutte contre les préjugés : 550 panneaux avec le slogan : « Dites non à la discrimination » ont été disposés dans Paris. Entre la fin du mois de septembre et le début du mois de décembre 2009, une série de dix programmes courts (« Flagrants délits ») a été diffusé à la télévision (France-3) retraçant, à partir de faits réels, des situations de discrimination de la vie quotidienne.

Toutes ces actions de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ont eu un fort impact médiatique : en 2009, *Le Monde* a consacré 65 articles à l'activité de cette institution ; *Le Figaro* en a publié 104 articles entre 2005 et 2010 ; pour le seul mois de mars 2010, *Libération* a publié 17 articles. Les médias ont véhiculé une image positive de la Haute autorité. La sortie de chaque rapport annuel a été annoncée dans les principaux journaux nationaux et dans l'ensemble de journaux télévisés sensibilisant ainsi le public au phénomène discriminatoire. Le journal économique *La Tribune* a mis le rapport de la Haute autorité à disposition de ses lecteurs en 2010.

Malgré cette visibilité certaine et un relatif succès auprès des victimes, la Haute autorité n'est pas parvenue à maintenir son autonomie et elle s'est trouvée absorbée par le Défenseur des droits.

UNE DISPARITION BRUTALE

Six ans après sa création, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité disparaît et sa fonction est rattachée au Défenseur des droits. Cette décision peut aussi bien être analysée comme un signe d'échec que comme le signe d'une plus grande institutionnalisation de la lutte contre les discriminations au sein d'un organisme inscrit dans la Constitution : seul l'avenir dira ce qu'il en est. Ce rattachement de la Haute autorité au Défenseur des droits a rencontré l'hostilité, non seulement de l'institution elle-même, par la voix de ses porte-parole officiels, mais

encore de la société civile, largement convaincue de la nécessité de garder une organisation autonome de lutte contre les discriminations. Cette contestation et ces oppositions n'ont néanmoins pas suffi à faire plier le pouvoir politique, bien que cette décision n'a pas été prise à l'initiative du gouvernement mais du Sénat. Ce revirement ne peut donc que laisser un goût amer aux acteurs engagés dans la lutte contre les discriminations.

La vie de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité n'a certes pas été un « long fleuve tranquille », notamment dans ses relations avec les victimes et les associations qui les représentent. Une incompréhension du rôle joué par la Haute autorité a pu conduire à certains malentendus, expliquant peut-être pourquoi les mobilisations inter-associatives n'ont pas réussi à la sauver.

Un transfert de soutien incomplet

La création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité s'est faite de façon plutôt consensuelle. Ceci s'explique en partie par l'obligation légale d'appliquer les directives 2000/43 et 2000/78, mais également par le travail de cadrage réalisé par le Président Chirac et ses proches pour « mettre en conformité » la Haute autorité avec le récit national de l'intégration républicaine¹⁴. Elle a donc eu à l'origine un large soutien de la classe politique, même si aucun enthousiasme ne semble précéder sa création. La position de la société civile engagée dans la lutte contre les discriminations a été, on l'a vu, beaucoup plus ambiguë : si la plupart des associations de défense des minorités (ethniques, sexuelles, etc.) ont soutenu en apparence la future autorité, elles craignent en fait la délégitimation de leur action, la hiérarchisation des types de discriminations contre laquelle il faut lutter, l'absence d'implication des pouvoirs publics aboutissant *de facto* à une dépolitisation de la lutte contre les discriminations. De son côté, le monde judiciaire, et notamment les magistrats sensibles à l'indépendance des pouvoirs, semble plutôt méfiant face à une autorité administrative qui leur apparaît (à tort) comme quasi-juridictionnelle.

Cette position de soutien de la classe politique et de méfiance de la part de la société civile, va néanmoins sensiblement évoluer au fur et à mesure que les agents de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité s'emparent des outils légaux à leur disposition. Au cours de ses deux premières années d'existence, la Haute autorité semble mener une action relativement consensuelle¹⁵, plutôt orientée vers les modes alternatifs de résolution des conflits et sans véritable mise en œuvre de la stratégie de *blame and shame* des acteurs discriminants, pourtant promue par son Président Louis Schweitzer. Mais au fur et à mesure des années, le Collège, sous l'impulsion de la direction des affaires juridiques, va prendre des délibérations plus politiques, n'hésitant pas en janvier 2008 à épingleur la loi Hortefeux. Parallèlement la communication de la Haute autorité insiste de plus en plus sur son intervention devant les juridictions. Enfin elle

14. Chappe (Vincent-Arnaud), « Le cadrage juridique, une ressource politique ? La création de la HALDE comme solution au problème de l'effectivité des normes anti-discrimination (1998-2005) », *Politix*, vol. 24, n° 94, 2011, p. 107-130.

15. Même s'il faut souligner dès le départ l'adoption de délibérations « courageuses » ou « innovantes », portant par exemple sur la « préférence accordée aux enfants du personnel pour les emplois saisonniers d'été », délibération n° 2005-50 du 17/10/2005.

mène un test de situation (*testing*) de grande ampleur pour désigner publiquement les entreprises discriminant à l'embauche.

Ce passage à une stratégie plus offensive va provoquer l'ire de la majorité politique et des entreprises : la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité est accusée d'outrepasser son rôle en assumant une fonction politique, de ne pas respecter la procédure contradictoire, d'instruire à charge, de faire preuve de maccarthysme, *etc.* Tout se passe comme si, tout à coup, on se rendait compte que la création d'une autorité en charge d'aider les victimes de discriminations impliquait, d'une façon ou d'une autre, la recherche symétrique de coupables ou la mise en cause de règles produisant des effets discriminants. La bonne volonté antidiscriminatoire – à l'évidence consensuelle – est ainsi mise à l'épreuve des conséquences d'une véritable politique de lutte contre les discriminations. À ces critiques sur la « philosophie » d'action de la Haute autorité s'en ajoutent d'autres concernant son train de vie, le coût des locaux, la rémunération des dirigeants, d'éventuels conflits d'intérêts, *etc.*

Ce relâchement du soutien politique à l'institution ne sera que partiellement compensé par le soutien de la société civile. Malgré la mobilisation apparente des associations pour la sauvegarde l'indépendance de l'autorité à travers le collectif « SOS HALDE », le soutien des militants associatifs est plus ambigu : reconnaissant le rôle de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, ils refusent pour autant de lui donner un poids déterminant dans la lutte contre les discriminations. Pour eux, la Haute autorité est un outil utile au sein d'une panoplie plus vaste de moyens d'action, non un point de passage obligé.

Comment expliquer que la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité n'ait que partiellement réussi à annexer la problématique de lutte contre les discriminations ? Deux explications peuvent être données : l'ambiguïté de la Haute autorité dans le soutien aux victimes ; son indétermination dans la définition de son action comme politique.

La HALDE : une autorité de défense des victimes ?

La Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été conçue comme un organe permettant d'assurer l'effectivité des normes « anti-discrimination » en accompagnant les victimes dans leur recours au droit : elle a été perçue par les associations et les syndicats comme un « aidant », une organisation placée du côté des victimes, pour les soutenir et aider à apporter des éléments de preuve. Mais l'opinion des militants, et aussi des victimes, sur les conditions d'exercice de cette mission fluctue en fonction de l'expérience personnelle. Dans certains cas, le soutien de la Haute autorité a été probant et les victimes témoignent d'une véritable reconnaissance pour l'institution, pour l'aide et le soutien qu'elle leur a apportés. Mais des avocats et militants font également circuler des anecdotes dans lesquelles le rôle joué par la Haute autorité s'est révélé beaucoup moins positif : délais de traitement très importants, action contre-productive, affaires « plantées » du fait des délais de prescription, *etc.* Ces expériences négatives témoignent de problèmes évidents d'organisation du travail au sein de l'institution, eux-mêmes consécutifs au manque de moyens et de personnels. Cette surcharge de travail est indissociable de l'obligation légale qu'a la Haute autorité de traiter « tous » les dossiers recevables qu'elle reçoit, sans possibilité de sélectionner les litiges stratégiques. La Haute autorité de lutte contre les discriminations et

pour l'égalité semble donc avoir été en partie victime de son succès, c'est-à-dire de la réputation qu'elle a acquise dans l'espace public, la laissant face à de nombreuses réclamations sans avoir toujours les moyens matériels adéquats pour les traiter de façon efficace.

Ces appréciations négatives reposent sans doute sur un malentendu. La société civile a cru voir dans la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité un « défenseur des droits », ou plus exactement un défenseur des individus et de leur droit à ne pas être discriminés. Or l'observation du travail de la Haute autorité montre que, plutôt qu'en « défenseur des droits », elle se positionne en « défenseur de la loi », c'est-à-dire comme un expert au service d'un tiers – l'institution judiciaire – et non au service directement de la victime. D'où l'impression qu'ont certaines victimes ou associations qui les représentent d'avoir été « lâchées », au lieu d'être soutenues bec et ongles comme elles l'attendaient.

La HALDE : autorité juridique ou politique ?

L'autre ambiguïté repose sur le positionnement de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité par rapport au politique. Les associations ont espéré voir dans cette institution un allié à leur côté dans la *politics of rights*¹⁶, la politique des droits, c'est-à-dire la lutte des minorités pour obtenir des droits et assurer leur garantie par le recours à des juridictions. La politique des droits présuppose ainsi une position politique et une instrumentalisation du droit, mise au service des individus et notamment des minorités. Or les agents de la Haute autorité, notamment ceux de la direction des affaires juridiques, n'assument qu'à moitié cette « politique des droits ». La Haute autorité est une organisation composée principalement de juristes, qui se donnent pour tâche d'appliquer un droit « déjà-là » : on retrouve ainsi la dichotomie classique entre droit et politique¹⁷ ; le droit n'étant politique, pour eux, que de par ses origines, c'est-à-dire par le processus parlementaire qui le détermine.

Tranchant avec cette position légaliste, un certain nombre d'actions vont cependant dans le sens d'un usage plus offensif du droit, ne considérant plus celui-ci comme un déjà-là qu'il faudrait faire advenir en pratique mais comme une matière susceptible d'évoluer selon les usages qu'on en fait. À travers la recherche d'une jurisprudence, mais aussi les propositions de réforme législative émanant de la direction des affaires juridiques ou de la direction de la promotion à l'égalité, les agents de la Haute autorité reconnaissent implicitement le travail politique à réaliser pour la cause de la non-discrimination, au-delà du droit déjà-là de la non-discrimination. Mais cet engagement « politique » ne saurait être explicite, les agents de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité tirant leur légitimité de leur neutralité : assumer cette fonction politique impliquerait de se rendre vulnérable aux critiques de partialité. Les visées politiques ne peuvent donc se réaliser qu'en faisant référence à des cadres légaux, des normes supranationales notamment. Or cette position revendiquée d'apolitisme suscite l'incompréhension de la part de la société

16. Scheingold (Arthur), *The Politics of Rights, lawyers, public policy, and political change*, University of Michigan Press, 2nd Edition, 2004.

17. Commaille (Jacques), *L'esprit sociologique des lois*, Paris, PUF, 1994.

civile, soupçonnant la Haute autorité d'être un complice du *statu quo* et au service du pouvoir. Plus généralement, c'est le problème auquel doit faire face toute organisation mettant en œuvre une sorte de militantisme institutionnel, c'est-à-dire soutenant une cause d'une position interne à l'appareil étatique.

*

* *

Après avoir effectué un bilan de l'activité de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, nous avons essayé d'explicitier les raisons du manque de soutien reçu par cette institution pour assurer sa survie, malgré un bilan globalement positif. Le pouvoir politique a rapidement « lâché » l'autorité, illustrant à nouveau le constat souvent fait qu'en France la lutte contre les discriminations n'est légitime que pour autant qu'elle reste au niveau discursif : elle devient suspecte aussitôt que sont mis en œuvre les moyens permettant sa traduction dans la réalité. La position institutionnelle de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité – son attachement à la loi plutôt qu'aux victimes, au droit plutôt qu'à la politique – a limité sa capacité à trouver des soutiens solides et actifs du côté de la société civile.

La question se pose alors de savoir s'il en ira de même pour le Défenseur des droits. La possibilité qui est donnée à celui-ci de « sélectionner » les dossiers dont il se saisira lui permettra de mener une politique de litiges stratégiques et se démarquant de la logique d'un service public d'accès au droit auquel les moyens manquent. En revanche, il est important de souligner certaines inquiétudes liées à la perte de collégialité de l'institution, l'absence de représentation de la société civile, la disparition de la promotion de l'égalité comme mode de traitement des discriminations et les problèmes d'arbitrages qui naîtront par la faculté de décider en opportunité du choix des dossiers à traiter. Si, malgré les critiques et malentendus, la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a constitué un laboratoire juridique particulièrement intéressant en matière de lutte contre les discriminations, son intégration dans le Défenseur des droits risque de diluer son action et de limiter son autonomie.