

COMMISSION NATIONALE CONSULTATIVE  
DES DROITS DE L'HOMME

**Note**

**Projet d'une autorité administrative indépendante de lutte contre les discriminations**

*3 novembre 2003*

Le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, à la demande du Président de la République, a mis en place, le 2 juin 2003, une mission d'étude pour la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, chargée de lutter contre l'ensemble des discriminations dont peuvent être victimes les personnes résidant en France. Cette mission a été confiée, à titre personnel, à M. Bernard Stasi.

Dans sa lettre de mission, le Premier ministre précise que cette Autorité doit faire « tout particulièrement écho aux exigences fixées par l'article 13 du traité d'Amsterdam et les directives communautaires en découlant qui imposent la mise en place d'un organisme de ce type dans chaque Etat membre. Elle s'inscrit dans une démarche tendant à compléter l'arsenal législatif interne ». Le champ de cette Autorité couvrira l'ensemble des discriminations provenant du racisme, de l'intolérance religieuse, du sexisme, de l'homophobie, du handicap, etc....

La Commission nationale consultative des droits de l'homme porte un intérêt tout particulier à ce projet, compte tenu de sa mission qui est de présenter chaque année au Premier ministre un rapport sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, conformément à la loi du 13 juillet 1990 (article 2) tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, et compte tenu de ses différents travaux sur les discriminations.

Après avoir été reçu par M. Bernard Stasi le 10 juin 2003, le président de la CNCDH, M. Joël Thoraval a constitué un groupe de travail au sein de la sous-commission « Racisme et xénophobie ». Il a transmis trois notes à M. Stasi, élaborées par ce groupe de travail, qui résument les positions et suggestions de la CNCDH, que l'on trouvera ci-dessous :

**Note n° 1**

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme avait approuvé, dans un texte du 7 avril 2000 portant sur la proposition de Directive de l'Union européenne relative à « la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique »[1], la mise en place en France « d'un organisme indépendant qui aurait notamment pour fonction de recevoir les plaintes de personnes victimes d'une discrimination » conformément à l'article 13 du Traité d'Amsterdam.

2. La CNCDH avait alors suggéré au Premier ministre « que soit précisé que son rôle se limitera à veiller à ce qu'une suite soit donnée à ces plaintes, ceci afin de respecter pleinement le champ d'intervention du judiciaire ».

3. La CNCDH souhaite que la nouvelle Autorité mette les victimes au cœur de ses préoccupations et de son dispositif.

Elle souligne la nécessité de garantir, dans toute la mesure du possible, l'accessibilité des victimes aux différentes procédures de saisine devant l'Autorité, prenant en compte les fortes attentes du public qui ne doivent pas être déçues.

Elle estime que cette écoute et cette assistance aux victimes doivent être complétées par des actions de sensibilisation et de pédagogie en direction des acteurs impliqués, et de prévention en matière de discrimination. L'Autorité devra avoir une fonction d'observatoire et de diagnostic et de propositions de réforme des textes législatifs et réglementaires en vigueur, ainsi que des pratiques administratives, et de suppression des discriminations légales encore en vigueur.

4. La CNCDH approuve pleinement le choix qui a été fait d'une compétence très large de cette Autorité, couvrant toutes les formes de discrimination, particulièrement en raison de l'origine réelle ou supposée, de l'appartenance à une religion, à des caractéristiques physiques, au sexe ou à une orientation sexuelle, et à raison d'un handicap, et cela dans tous les domaines où se manifestent les discriminations (emploi, formation, logement, santé, loisirs, etc....), en y intégrant essentiellement de nouvelles formes de discrimination qui pourraient apparaître dans la société.

5. La CNCDH, forte de son expérience en matière de dialogue entre la société civile et les pouvoirs publics, souhaite que cette Autorité soit attentive aux travaux et aux actions menées par les associations et par les syndicats, en créant des articulations et des synergies entre ses propres travaux et ceux des ONG et des syndicats.

6. La CNCDH souligne la nécessité de doter l'Autorité d'un statut assurant son indépendance.

7. La CNCDH estime que l'Autorité doit être dotée de moyens humains et budgétaires suffisants pour garantir son indépendance et l'accomplissement effectif de sa mission, et présenter un rapport sur ses activités.

8. La CNCDH, que la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe (article 2) a chargé de présenter chaque année au Premier ministre un rapport sur la lutte contre le racisme et la xénophobie, a accumulé depuis 14 ans une somme de connaissances et d'analyses portant sur tous les aspects du racisme et des discriminations. Elle se présente aujourd'hui comme une instance d'expertise reconnue pour la protection des droits de l'homme.

Elle entend poursuivre son travail en matière de discriminations.

Elle demande que la nouvelle Autorité reconnaisse ses travaux et les intègre formellement comme étant complémentaires du rôle de recueil et d'analyse des plaintes et du soutien aux victimes dévolu à l'Autorité.

Ce partenariat confiant à la CNCDH les aspects factuels et conceptuels des phénomènes de discrimination pourrait faire l'objet de dispositions du projet de loi créant l'Autorité.

9. La CNCDH se propose de poursuivre ses travaux de réflexion sur la création de l'Autorité. Elle a créé un groupe de travail ad hoc dans le cadre de sa sous-commission « Racisme et xénophobie », auquel le Médiateur de la République fait partie.

Ce groupe de travail élaborera dans les semaines à venir deux autres notes portant sur : - les pouvoirs de l'Autorité ; - le statut, l'indépendance et l'organisation de l'Autorité.

Paris, le 7 juillet 2003

## **Note n°2**

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme, poursuivant son examen du projet de création d'une autorité administrative indépendante de lutte contre les discriminations dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc soumet ses réflexions et recommandations portant sur les pouvoirs de cette future Autorité.

2. La CNCDH estime que les pouvoirs de l'Autorité doivent répondre à deux idées fortes :

a) l'Autorité doit essentiellement être facilitatrice, c'est-à-dire se situer dans les dispositifs qui existent déjà pour les optimiser. Elle n'est pas une instance de répression. Elle a pour vocation d'aider les victimes, particulièrement à apporter la preuve de la discrimination.

b) l'Autorité ne pourra être efficace que si les différents acteurs sont formés et sensibilisés.

3. L'Autorité doit avoir le pouvoir d'élaborer des codes de bonne conduite ou de bonnes pratiques dans les différents domaines de discrimination. Pour ce faire, elle pourrait réunir des groupes d'experts ou organiser des conférences de consensus avec les intéressés. Elle doit aussi avoir le pouvoir de procéder à des médiations, dans le respect des droits de la défense.

Ces deux pouvoirs, normatif et de médiation, sont tout à fait essentiels. Ils contribuent à la réelle plus-value de l'Autorité.

4. Le pouvoir d'investigation de l'Autorité ne subit pas de limitation lorsqu'il s'agit, pour elle, de rechercher des informations, les plus précises possibles, sur des thèmes généraux relevant de son mandat.

Mais, lorsqu'il s'agit d'affaires particulières, ce pouvoir subit une double limite :

- Première limitation : l'Autorité ne pourra accomplir que des « diligences ». Cela signifie qu'elle ne disposera d'aucun pouvoir de contrainte ;

- Deuxième limitation : l'Autorité devra respecter les droits de la défense et le principe du débat contradictoire.

5. L'Autorité ne détient pas de pouvoir de sanction :

a) en cas d'infraction pénale, seul le judiciaire peut sanctionner ;

b) en cas d'inobservation des dispositions incluses dans un code de bonne conduite élaboré par l'Autorité, celle-ci ne pourra pas, non plus, sanctionner, car il y aurait alors atteinte aux

dispositions de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (en effet, l'Autorité serait à la fois l'organe qui définit la norme et celui qui la sanctionne).

Une politique d'incitation forte devra être mise en œuvre afin de faire pression sur ceux qui contreviennent à ces normes de bonne conduite. Les moyens utilisables pourraient être, à cet égard, une politique de labellisation, une publication (y compris au Journal officiel) des ruptures contractuelles et un rapport annuel qui pourrait stigmatiser les contrevenants.

L'Autorité disposerait, bien entendu, des plus larges pouvoirs de mise en garde et d'injonction.

6. L'Autorité doit obtenir le droit d'ester en justice, seule ou au côté de la victime. Mais elle ne pourra, pour autant, détenir de monopole en cette matière où le rôle du Barreau, des associations et des syndicats est tout aussi important.

Dans les cas où une tentative de médiation aurait été conduite, l'Autorité ne pourra pas diligenter de procédure judiciaire (voir l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme).

7. La CNCDH a l'intention de poursuivre ses travaux de réflexion et de proposition en soumettant une prochaine note consacrée au statut, à l'indépendance, à la composition et à l'organisation de la future Autorité.

Paris, le 29 juillet 2003

### **Note n° 3**

1. La Commission nationale consultative des droits de l'homme, a examiné, dans le cadre d'un groupe de travail ad hoc, les questions du statut, de l'indépendance, de la composition et de l'organisation de la future autorité indépendante de lutte contre les discriminations.

2. Après avoir entendu Monsieur Bernard Stasi, président de la mission de préfiguration de l'Autorité, au cours de l'assemblée plénière de la CNCDH du 18 septembre 2003, ainsi que ses représentants au cours de la réunion du Groupe de travail du 8 septembre 2003.

3. Concernant l'organisation et la composition de l'Autorité, la CNCDH propose que celle-ci soit dotée de deux organes :

- un organe exécutif collégial restreint qui serait composé de personnes qualifiées, ayant acquis une compétence spécifique en matière de lutte contre les discriminations. Dans un souci d'efficacité, le nombre de membres serait limité (de l'ordre d'une dizaine).

Celui-ci pourrait fonctionner soit sur le mode d'un Conseil d'administration aux attributions classiques, soit selon le système d'un collège de commissaires permanents qui peuvent être spécialisés par thèmes et/ou par champs.

Concernant le mode de désignation des membres de l'organe exécutif, la CNCDH propose que soit retenu le principe d'une nomination, soit par le Parlement qui valide la désignation par un vote à la majorité qualifiée soit par propositions des trois pouvoirs classiques.

- un organe consultatif large, représentatif des différents acteurs (représentants d'associations, syndicalistes, organismes...) impliqués sur le terrain de la lutte contre les discriminations. Ce comité consultatif se réunirait plus rarement que le comité exécutif. Des sous-commissions thématiques seront également créées en son sein.

Cet organe apporte obligatoirement son avis sur le rapport annuel.

4. Dans l'hypothèse d'un Conseil d'administration, il est demandé que la CNCDH en soit membre de droit et représentée. Réciproquement, le président de l'Autorité sera membre de droit de la CNCDH. Il est proposé que la CNCDH soit représentée dans l'organe consultatif.

Il est fortement souhaité que le rôle de la CNCDH soit confirmé dans la loi constitutive de l'Autorité.

5. Concernant l'indépendance de l'Autorité, la CNCDH suggère que les critères suivants soient assurés :

- un budget autonome, voté par le Parlement. Ce budget devra figurer sur une ligne budgétaire spécifique et clairement répertoriée. Il est proposé qu'une loi de programmation budgétaire pluriannuelle soit adoptée.

- un mandat stable : il est proposé que le mandat des membres de l'organe exécutif soit de six ans, non renouvelable, afin de renforcer l'indépendance des membres.

- les membres de l'organe exécutif devraient recevoir une indemnité de fonction pour le temps consacré à l'Autorité.

- la fonction de membre de l'organe exécutif ne peut être cumulé avec certaines fonctions électives et/ou politiques, afin d'éviter les risques de conflit d'intérêt.

6. La CNCDH souhaite que l'Autorité soit dotée de représentations territoriales (départementales ou régionales) indépendantes, afin de se trouver au plus près des victimes et des phénomènes de terrain. Il sera nécessaire de préciser la nature des synergies avec d'autres institutions ou organismes, tels que le Médiateur de la République ou les CODAC.

7. Dans ses missions, l'Autorité ne doit pas se substituer à l'action des pouvoirs publics dont le rôle essentiel est de promouvoir et de mettre en œuvre le principe d'égalité.

8. Concernant le statut, la CNCDH estime important d'accorder la personnalité juridique à l'Autorité, ce qui lui permettrait de se porter partie civile au côté des victimes.

Paris, le 3 novembre 2003

[1] Directive du 29 juin 2000