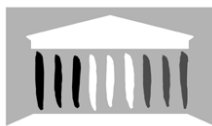


Document
mis en distribution
le 20 juillet 2004



N° 1732

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2004.

PROJET DE LOI

*portant création de la Haute autorité
de lutte contre les discriminations et pour l'égalité,*

(Renvoyé à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de
l'administration générale
de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les
délais prévus
par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JEAN-PIERRE RAFFARIN,

Premier ministre,

PAR M. JEAN-LOUIS BORLOO,

ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi présente principalement deux titres, le troisième étant consacré aux dispositions finales et transitoires :

- le titre I^{er} a pour objet la création d'une nouvelle autorité administrative indépendante dénommée « Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité » ;

- le deuxième titre a pour objet l'achèvement de la transposition de la directive 2000/43 du Conseil des communautés européennes en date du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique.

TITRE I^{er}. - DE LA HAUTE AUTORITE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE

La création d'une nouvelle autorité administrative indépendante, chargée de combattre toutes les discriminations, a été annoncée par le Président de la République dans son discours prononcé à Troyes le 14 octobre 2002.

La mise en place d'une telle instance, à l'image des organismes indépendants de même nature déjà créés dans plusieurs pays voisins, répond à la nécessité impérieuse de trouver, dans notre pays, les voies et moyens de lutter efficacement contre les pratiques discriminatoires qui portent atteinte au principe d'égalité et par là même à la cohésion sociale.

En outre, une telle autorité permettra à la France de se conformer pleinement aux principes résultant des directives communautaires prises en application de l'article 13 du traité d'Amsterdam, lesquelles prévoient la mise en place dans les Etats membres d'organismes indépendants chargés de la promotion de l'égalité de traitement des personnes dans tous les domaines de la vie sociale. Celles-ci disposent que ces organismes doivent apporter aux victimes une aide pour engager des procédures, publier des rapports et émettre des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations.

Le projet de loi s'appuie sur les préconisations du rapport remis au Premier ministre par M. Bernard STASI le 16 février 2004 : « Vers la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ». Ces propositions font suite à de nombreux entretiens et auditions conduits par la mission de préfiguration présidée par M. Bernard STASI et traduisent un large consensus sur la nécessité d'une autorité permettant de conjuguer indépendance et efficacité ainsi que sur les orientations relatives à ses missions, à ses pouvoirs et à son organisation.

L'article 1^{er} précise que cette autorité administrative indépendante, créée par la loi pour la doter de l'autorité, des pouvoirs juridiques et de la reconnaissance nécessaires, sera compétente pour traiter de toutes les discriminations directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie.

L'article 2 fixe la composition de l'instance.

Il est prévu que l'Autorité sera une instance collégiale de onze membres nommés par décret du Président de la République. Outre un président désigné par le Président de la République, elle comprend dix membres, un désigné par le Président de la République, six par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et par le Premier ministre et trois par les présidents des hautes assemblées que sont le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et le Conseil économique et social.

La Haute autorité pourra décider la création auprès d'elle de tout organisme consultatif permettant d'associer à ses travaux des personnalités qualifiées. Elle disposera de services placés sous l'autorité de son président. Le président de la Haute autorité a qualité pour agir en son nom.

Les missions et pouvoirs de la Haute autorité sont décrits dans plusieurs articles.

L'Autorité aura pour missions d'assurer :

- le traitement des réclamations individuelles dont elle aura été saisie par les victimes ainsi que des réclamations dont elle se sera saisie d'office (**article 3**) ;
- la promotion de l'égalité, notamment par la reconnaissance et l'identification de bonnes pratiques professionnelles (**article 14**) ;
- la production de rapports, avis et recommandations au Président de la République, au Gouvernement et au Parlement (**articles 14 et 15**) ;

- la conduite et la coordination de travaux d'études et de recherches (**articles 14**).

Elle exercera ses pouvoirs en coordination étroite avec les autorités judiciaires et administratives, ainsi qu'avec les autres autorités administratives indépendantes. Ses prérogatives n'empièteront en aucun cas sur les pouvoirs d'instruction et de décision de l'autorité judiciaire.

Le traitement des réclamations

Dans l'exécution de sa mission de traitement des réclamations, l'Autorité devra tout d'abord assurer auprès des personnes qui s'estiment victimes de discriminations un rôle d'accueil, d'information et d'orientation.

Elle pourra demander aux personnes publiques et privées la communication d'informations et de documents et exercer vis-à-vis d'elles un pouvoir d'interpellation et de médiation. L'Autorité, qui n'aura pas de missions de police judiciaire ni les pouvoirs qui s'y attachent, pourra cependant mener des enquêtes auprès des personnes publiques et privées, aux fins de demander des explications, de prendre connaissance de documents ou d'informations (**article 4**), et de procéder à des auditions et vérifications sur place en respectant les droits des personnes privées (**article 7**).

Elle pourra également demander le concours des autorités publiques et organismes chargés d'une mission de service public afin qu'ils répondent à toute demande de sa part ou fassent effectuer toute vérification ou enquête par les organismes ou corps de contrôle placés sous leur autorité, avec obligation pour eux de l'informer des suites données à ces demandes (**article 5**). Elle aura également la possibilité de signaler aux autorités ou personnes investies du pouvoir disciplinaire les faits susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires (**article 13**).

A des fins d'efficacité et de promotion de l'égalité, l'autorité favorisera la résolution amiable des différends portés à sa connaissance par voie de médiation (**article 6**).

Enfin, l'Autorité pourra formuler des recommandations visant à remédier à tout fait ou à toute pratique qu'elle estime être discriminatoire ou à en prévenir le renouvellement. Les autorités ou personnes concernées seront tenues de rendre compte des suites données à ces recommandations qui pourront être rendues publiques (**article 10**).

Les membres, personnalités qualifiées et personnels de l'Autorité seront soumis au secret professionnel (**article 9**).

La promotion de l'égalité

L'un des enjeux de la lutte contre les discriminations est la remise en cause des pratiques à caractère discriminatoire et la promotion de mesures destinées à les prévenir ou à les corriger par des voies non contentieuses qui emportent l'adhésion et la participation des acteurs de la société civile, du monde économique et des autorités publiques.

L'une des missions centrales de l'Autorité sera donc de promouvoir l'égalité. A cette fin (**article 14**), elle mènera des actions de communication, de sensibilisation, d'information et favorisera la mise en œuvre de programmes de formation. Par ailleurs elle suscitera et soutiendra les initiatives de tous organismes privés ou publics s'agissant de l'élaboration et de l'adoption d'engagements formalisés visant à la promotion de l'égalité. Dans ce domaine, elle aura aussi le pouvoir d'identifier et de reconnaître formellement les bonnes pratiques professionnelles.

Par ailleurs, afin d'alimenter la connaissance des comportements discriminatoires, d'améliorer la compréhension des mécanismes à l'œuvre comme du poids des représentations, mais aussi pour répondre aux questions soulevées dans le cadre de sa mission de traitement des réclamations, l'Autorité conduira, animera ou coordonnera des travaux d'études et de recherches relevant de sa compétence.

Les rapports, avis et recommandations (articles 14 et 15)

En outre, l'Autorité pourra être consultée par le Gouvernement sur toute question ou tout texte relatifs à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité ; elle pourra recommander dans ces domaines toute modification législative ou réglementaire utile.

Elle remettra chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport, qui sera rendu public, sur l'ensemble de ses missions.

Les relations avec la justice

Des dispositions particulières (**articles 8, 11 et 12**) organisent les relations entre l'Autorité et les institutions judiciaires : elles précisent le rôle de l'Autorité et prévoient la saisine du Parquet des faits de discrimination constitutifs d'une infraction pénale.

Le traitement des réclamations par l'Autorité pourra s'appuyer sur l'intervention judiciaire. Il est proposé qu'en cas de refus d'accéder à ses demandes, l'Autorité ait, après mise en demeure, la possibilité de s'adresser au juge des référés pour lui demander toute mesure utile (**article 8**).

Est également prévue la possibilité pour les juridictions, lorsqu'elles sont saisies de faits de discriminations, d'inviter la Haute autorité à présenter devant elle ses observations.

L'article 16 fixe les règles relatives à la gestion financière de la Haute autorité.

TITRE II.- MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE L'EGALITE DE TRAITEMENT ENTRE LES PERSONNES SANS DISTINCTION DE RACE OU D'ORIGINE ETHNIQUE ET PORTANT TRANSPOSITION DE LA DIRECTIVE 2000/43 DU 29 JUIN 2000

La directive 2000/43 du conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique a pour objet la prohibition de la discrimination directe ou indirecte et du harcèlement (articles 1 et 2). Elle concerne les conditions d'accès à l'emploi, aux activités non salariées et à l'orientation professionnelle, les conditions d'emploi et de travail, la protection sociale, les avantages sociaux, l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs, l'éducation, l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services à la disposition du public (article 3). Ces dispositions relatives au champ d'application figurent à **l'article 17** du projet de loi.

Le même article 17 aménage également la charge de la preuve en prévoyant que la personne qui s'estime victime de discrimination doit établir devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence, à charge pour la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination. Ces dispositions ne s'appliquent pas devant les juridictions pénales et administratives.

La directive a été transposée dans le code du travail (articles L. 122-45, L. 122-45-1 tels qu'issus de la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations et, en matière de harcèlement moral, articles L. 122-49 et L. 122-55

issus de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et modifiée, concernant l'article L. 122-55, par la loi n° 2003-6 du 6 janvier 2003). La directive a également été transposée dans le champ de l'accès au logement en matière de location (article 1^{er} de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986 tel que modifié par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale).

Le présent projet de loi vise à transposer la directive dans les autres domaines de manière à couvrir l'ensemble de son champ d'application.

TITRE III.- DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Les articles 18 et 19 sont consacrés aux dispositions temporaires et d'abrogation.

L'article 20 prévoit les conditions dans lesquelles la loi sera applicable dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

TITRE I^{er} **DE LA HAUTE AUTORITE DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'EGALITE**

Article 1^{er}

Il est institué une autorité administrative indépendante dénommée Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité.

La Haute autorité est compétente pour connaître de toutes les discriminations, directes ou indirectes, prohibées par la loi ou par un engagement international auquel la France est partie.

Article 2

La Haute autorité est composée d'un collège de onze membres nommés par décret du Président de la République :

- deux membres, dont le président, désignés par le Président de la République ;
- deux membres désignés par le Président du Sénat ;

- deux membres désignés par le Président de l'Assemblée nationale ;
- deux membres désignés par le Premier ministre ;
- un membre désigné par le Vice-Président du Conseil d'Etat ;
- un membre désigné par le Premier président de la Cour de cassation ;
- un membre désigné par le Président du Conseil économique et social.

Le mandat du président et des membres de la Haute autorité a une durée de cinq ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable.

Les membres du collège, à l'exception du président, sont renouvelables par moitié tous les trente mois.

En cas de vacance d'un siège de membre du collège pour quelque cause que ce soit, il est pourvu à la nomination, dans les conditions prévues au présent article, d'un nouveau membre pour la durée du mandat restant à courir. Son mandat peut être renouvelé s'il a occupé ces fonctions de remplacement pendant moins de deux ans.

La Haute autorité peut décider la création auprès d'elle de tout organisme consultatif permettant d'associer à ses travaux des personnalités qualifiées.

Elle dispose de services, placés sous l'autorité de son président, pour lesquels elle peut recruter des agents contractuels.

Le président représente la Haute autorité et a qualité pour agir au nom de celle-ci.

Article 3

Toute personne qui s'estime victime de discrimination peut saisir la Haute autorité, dans des conditions précisées par décret en Conseil d'Etat.

La Haute autorité peut aussi se saisir d'office des cas de discrimination directe ou indirecte dont elle a connaissance, sous réserve que la victime, lorsqu'elle est identifiée, ait été avertie et qu'elle ne s'y soit pas opposée.

La saisine de la Haute autorité n'interrompt ni ne suspend les délais relatifs à la prescription des actions en matière civile et pénale et aux recours administratifs et contentieux.

Article 4

La Haute autorité recueille toute information sur les faits portés à sa connaissance.

A cet effet, elle peut demander des explications à toute personne privée mise en cause devant elle. Elle peut aussi demander communication d'informations et de documents quel qu'en soit le support et entendre toute personne dont le concours lui paraît utile.

Article 5

Les autorités publiques et les organismes chargés d'une mission de service public sont tenus d'autoriser les agents placés sous leur autorité à répondre à toute demande de la Haute autorité. Ces agents sont tenus de déférer à cette demande.

La Haute autorité peut, pour ce qui relève de sa compétence, demander aux autorités publiques de faire procéder à toute vérification ou enquête par les organismes ou corps de contrôle placés sous leur autorité. En ce cas, ces autorités sont tenues d'y donner suite.

Article 6

La Haute autorité favorise la résolution amiable des différends portés à sa connaissance, par voie de médiation.

Lorsqu'il est procédé à cette médiation, les constatations et les déclarations recueillies au cours de celle-ci ne peuvent être ni produites ni invoquées ultérieurement dans les instances civiles ou administratives, sans l'accord des personnes intéressées.

Article 7

La Haute autorité peut, après avis adressé aux personnes intéressées et avec leur accord, procéder à des vérifications sur place, dans les locaux administratifs, ainsi que dans les lieux, locaux, moyens de transport accessibles au public et dans les locaux professionnels, à condition que ces derniers soient exclusivement consacrés à cet usage.

Lors de ses vérifications sur place, elle peut entendre toute personne susceptible de fournir des informations.

Les agents de la Haute autorité qui sont autorisés à procéder à des vérifications sur place en application du présent article reçoivent une habilitation spécifique donnée par le Procureur général près la

cour d'appel du domicile de l'agent dans des conditions et selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 8

Lorsque ses demandes ne sont pas suivies d'effet, la Haute autorité peut mettre en demeure les personnes intéressées de lui répondre dans un délai qu'elle fixe.

En cas de refus, le président de la Haute autorité peut saisir le juge des référés d'une demande motivée aux fins d'ordonner toute mesure d'instruction que ce dernier juge utile.

Article 9

Les personnes astreintes au secret professionnel ne peuvent être poursuivies en application des dispositions de l'article 226-13 du code pénal pour les informations à caractère secret qu'elles auront pu révéler à la Haute autorité, dès lors que ces informations entrent dans le champ de compétence de la Haute autorité tel que prévu à l'article 1^{er} de la présente loi.

Les membres et les agents de la Haute autorité ainsi que les personnalités qualifiées auxquelles il est fait appel sont astreints au secret professionnel pour les faits, actes ou renseignements dont ils ont pu avoir connaissance en raison de leurs fonctions, sous réserve des éléments nécessaires à l'établissement des avis, des recommandations et des rapports.

Article 10

La Haute autorité peut formuler des recommandations tendant à remédier à tout fait ou à toute pratique qu'elle estime être discriminatoire, ou à en prévenir le renouvellement.

Les autorités ou personnes intéressées sont tenues, dans un délai fixé par la Haute autorité, de rendre compte à celle-ci de la suite donnée à ces recommandations. La Haute autorité peut rendre ses recommandations publiques dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Article 11

Lorsqu'il apparaît à la Haute autorité que les faits portés à sa connaissance sont constitutifs d'un crime ou d'un délit, elle en informe le procureur de la République. Elle lui fait savoir, le cas échéant, qu'une mission de médiation est en cours ou a déjà eu lieu en application des dispositions de l'article 6.

Le procureur de la République informe la Haute autorité des suites données à ses transmissions.

Si la Haute autorité est saisie de faits donnant lieu à enquête pénale ou pour lesquels une information judiciaire est ouverte ou des poursuites judiciaires ou administratives sont en cours, elle doit recueillir l'accord préalable des juridictions pénales saisies ou du procureur de la République pour la mise en œuvre des dispositions des articles 4 à 8 de la présente loi.

Article 12

Les juridictions civiles, pénales ou administratives peuvent, lorsqu'elles sont saisies de faits relatifs à des discriminations, d'office ou à la demande des parties, inviter la Haute autorité ou son représentant à présenter des observations. Dans les mêmes conditions, les juridictions pénales peuvent, à la demande de la Haute autorité, l'inviter à présenter des observations, y compris à les développer oralement au cours de l'audience.

Article 13

La Haute autorité peut porter à la connaissance des autorités ou personnes publiques investies du pouvoir disciplinaire les faits de nature à entraîner des poursuites disciplinaires. La personne mise en cause en est tenue informée. La Haute autorité est informée des suites données à ses transmissions.

Article 14

La Haute autorité mène des actions de communication et d'information propres à assurer la promotion de l'égalité. Elle favorise la mise en oeuvre de programmes de formation.

Elle conduit et coordonne des travaux d'études et de recherches relevant de sa compétence et suscite et soutient les initiatives de tous organismes publics ou privés en ce qui concerne l'élaboration et l'adoption d'engagements visant à la promotion de l'égalité.

Elle identifie et reconnaît les bonnes pratiques professionnelles en matière d'égalité de traitement.

Elle peut recommander toute modification législative ou réglementaire et être consultée par le Gouvernement sur tout texte ou toute question relatifs à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité.

Article 15

La Haute autorité remet chaque année au Président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses missions. Ce rapport est rendu public.

Article 16

Les crédits nécessaires à la Haute autorité pour l'accomplissement de sa mission sont inscrits au budget du ministère chargé des affaires sociales. Son président est ordonnateur des recettes et des dépenses.

Les comptes de la Haute autorité sont présentés au contrôle de la Cour des comptes.

Les dispositions de la loi du 10 août 1922 relatives à l'organisation du contrôle des dépenses engagées ne sont pas applicables.

TITRE II
MISE EN ŒUVRE
DU PRINCIPE DE L'EGALITE DE TRAITEMENT
ENTRE LES PERSONNES SANS DISTINCTION DE RACE
OU D'ORIGINE ETHNIQUE
ET PORTANT TRANSPOSITION
DE LA DIRECTIVE N° 2000/43 DU 20 JUIN 2000

Article 17

En matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services, de fournitures de biens et services, d'accès à l'emploi ou d'emploi et de travail indépendants ou non salariés, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou sa non appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race.

Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte en ces domaines établit devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces éléments, il incombe à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

Le précédent alinéa ne s'applique pas devant les juridictions pénales et administratives.

TITRE III
DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Article 18

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du titre I^{er} de la présente loi dont les dispositions entreront en vigueur à compter du premier jour du premier mois suivant sa publication.

Il fixe les dispositions temporaires concernant la durée du mandat des membres de la Haute autorité nommés lors de sa création et les conditions transitoires dans lesquelles elle peut être saisie pendant une période de six mois suivant cette entrée en vigueur.

Article 19

L'article 9 de la loi n° 2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations est abrogé.

Article 20

La présente loi est applicable à Mayotte, dans les îles Wallis et Futuna, dans les Terres australes et antarctiques françaises, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Fait à Paris, le 15 juillet 2004.

Signé : JEAN-PIERRE RAFFARIN

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,

Signé : JEAN-LOUIS BORLOO

N° 1732 – Projet de loi portant création de la Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité