

FERME  
POUR VOUS



# Discriminations des gens du voyage

Le droit européen et national

**HALDE**

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

08 1000 5000  
[www.halde.fr](http://www.halde.fr)



## **Introduction : le projet**

L'objectif du projet est de sensibiliser les gens du voyage et les associations à la question des discriminations et aux recours qui sont à leur disposition.

Elaboré par le service juridique de la HALDE, ce support à destination des associations-relais reprend l'ensemble du droit et des modalités de saisines de la HALDE en cas de discrimination.

Tiré à 1 000 exemplaires, il sera utilisé pour des réunions de formation organisées par la FNASAT-Gens du voyage. Quatre rencontres régionales (Toulouse, Lyon, Poitiers, Paris) avec les associations du réseau sont prévues, animées par trois membres de la commission juridique, ainsi que quatre journées de formation des Voyageurs.

Un DVD à destination des gens du voyage expliquant le droit des discriminations sera distribué à 30 000 exemplaires.

## Sommaire

<b>Introduction : le projet</b>	1
<b>I. Les gens du voyage, l'origine réelle ou supposée et la discrimination raciale</b>	3
I. 1. De l'égalité de tous les citoyens...	3
I. 2. à l'interdiction des discriminations...	3
I. 3. à l'encontre des gens du voyage	4
<b>II. L'apport du droit communautaire</b>	6
II. 1. La protection issue du Traité d'Amsterdam et des directives	6
II. 2. La loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations	11
<b>III. La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels</b>	14
III.1. La liberté de circulation	14
III. 2. Le droit de vote	15
III. 3. Le droit à l'éducation	16
III. 4. Défense des droits et reconnaissance du racisme anti-Roms	17
III. 5. Vers une interdiction générale de toute discrimination ?	17
<b>IV. Le code pénal</b>	18
IV. 1. Définition	18
IV. 2. Sanction	19
<b>V. La HALDE</b>	23
V. 1. Présentation	23
V. 2. Comment la saisir ?	23
V. 3. Ses pouvoirs	24

### Annexes

1. Délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007
2. Directive 2000/43/CE 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
3. La loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations
4. Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (extraits)
5. Articles 225-1 à 225-4 du Code Pénal
6. Loi du 30 décembre 2004 portant création de la HALDE

## **I. Les gens du voyage, l'origine réelle ou supposée et la discrimination raciale**

### **I. 1. De l'égalité de tous les citoyens...**

L'article 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit que la France « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ». Dans sa jurisprudence, le Conseil constitutionnel réaffirme le refus du droit de reconnaître l'origine et la race comme catégorie.

Le droit n'admet donc aucune définition identitaire fondée sur l'origine, la « race » ou la religion qui exprimerait la culture d'une fraction du peuple, autorisant celle-ci à revendiquer à ce titre des droits spécifiques. Par conséquent, le droit français n'admet pas l'existence de minorités identifiées par des particularismes ethniques ou religieux.

Il apporte à chaque individu la même protection de la loi, laquelle permet à tous d'affirmer leurs convictions, mais cette garantie est offerte à l'individu, et non à un groupe qui voudrait être officiellement défini et reconnu en référence à ses origines ou à sa culture.

Quoique les gens du voyage fassent l'objet d'une législation spécifique encadrée par la loi au regard de leur mode de vie, celle-ci ne crée pas une catégorie de population identifiée par son origine.

### **I. 2. ...à l'interdiction des discriminations...**

Néanmoins, les textes nationaux et internationaux définissent des comportements prohibés afin de protéger les groupes affectés par le racisme, la xénophobie et la discrimination.

Ainsi, la définition de la discrimination en raison de l'origine intègre l'idée « d'origine réelle ou supposée », et de "race" pour dénoncer un comportement que ne saurait reconnaître les droit français. Cette référence à l'origine ne définit pas un groupe, mais critique celui qui en tient compte dans la décision.

Les délits racistes définissent des faits matériels dont le mobile raciste transparait des faits incriminés.

Ils ne valident en aucune manière le concept de « race », dont l'absence de pertinence scientifique est démontrée s'agissant de l'espèce humaine, mais illustrent le mobile de celui qui agit en tendant à retirer le droit à la dignité, à l'essence de la conception française de l'égalité.

### I. 3. ...à l'encontre des gens du voyage

Si cette expression est une création administrative<sup>1</sup>, elle recouvre des situations très diverses. L'article 1<sup>er</sup>, I de la loi du 5 juillet 2000 en donne une définition approximative en les désignant comme des personnes dont « *l'habitat traditionnel est constitué de résidences mobiles* ».

Si l'itinérance demeure par conséquent au cœur de la définition, l'expression est fréquemment utilisée comme se rapportant à une prétendue origine commune, quand bien même elle serait plus supposée que réelle.

Cette réalité complexe a également été observée par M. Delevoye en 1997, dans un rapport de la Commission des lois du Sénat portant sur l'accueil des gens du voyage<sup>2</sup>. À ses yeux, « *la population des Gens du voyage revêt certaines caractéristiques qui en font sa spécificité : une organisation structurée autour du nomadisme, le respect des traditions, l'usage d'une langue à caractère essentiellement oral et elle-même fractionnée en de nombreux dialectes, une solidarité familiale affirmée, une tradition d'activité indépendante et polyvalente* ». L'itinérance est donc loin d'être le seul attribut pour désigner les gens du voyage. Il est pourtant le seul retenu pour les qualifier en droit et justifier une différence de traitement par rapport aux autres composantes de la société française.

Le droit national fait donc apparemment de « l'itinérance » le critère déclenchant l'application de règles spéciales visant les « gens du voyage ». Il est ainsi prétendu que « la discrimination envers les nomades ne tient pas, conformément aux fondements du droit français, à leur origine ethnique », mais « résulte de la méfiance envers l'itinérant d'habitude considéré comme un délinquant potentiel dont il convient de prévenir les agissements grâce à un ensemble de contrôles »<sup>3</sup>.

Dans ces conditions, le mode de vie itinérant est un prétexte destiné à prétendre à la neutralité du droit appliqué aux gens du voyage.

De nombreux auteurs français ont ainsi montré que c'est par un déplacement de la question culturelle sur le social que la législation a, de tout temps, mis en place des mesures particulières à l'égard de la majorité des Tsiganes<sup>4</sup>.

Ce processus de "minorisation sociale" a pour conséquence directe qu'aujourd'hui, il n'existe pas un statut juridique applicable aux Tsiganes, mais plusieurs niveaux de droit, liés à la mobilité et qui concernent tous les aspects de la vie : les déplacements des familles, le logement, les conditions de stationnement dans les communes, l'exercice des activités professionnelles,

---

<sup>1</sup> L'expression apparaît dans deux circulaires n° 72-186 du 20 oct. 1972 et n° 78-202 du 16 mai 1978 relatives à la situation des gens du voyage.

<sup>2</sup> Commission des lois du Sénat, *rapport* n° 283.

<sup>3</sup> M. BOUTET, « Maintien d'une discrimination ou volonté d'insertion : les hésitations du droit français relatif aux nomades », *RDV*, 1986, pp. 169-194, p. 174.

<sup>4</sup> Jean-Pierre LIEGEOIS, "Le discours de l'ordre. Pouvoirs publics et minorités culturelles", *Esprit*, n° 5, mai 1980, pp. 17-50.

l'exercice du droit de vote, l'accès à la protection sociale à la santé ainsi que les questions liées à la scolarisation des enfants.

La neutralité apparente du droit français est d'autant plus artificielle que l'appartenance des gens du voyage à un ensemble de populations pouvant se définir à partir de certains traits culturels est reconnue par différentes institutions supranationales<sup>5</sup>.

Dès 1969, le Conseil de l'Europe a joué un rôle pionnier en abordant les problèmes liés à « la situation des Tsiganes et autres nomades en Europe »<sup>6</sup>. En 1993, un pas supplémentaire a été franchi avec la reconnaissance des Tsiganes en tant que « *minorité dépourvue de territoire* »<sup>7</sup>. Les Tsiganes et voyageurs sont ainsi réputés occuper « *une place particulière parmi les minorités* »<sup>8</sup>.

La Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies a quant à elle estimé au cours d'une session d'août 1977 que « *les gitans sont la minorité la plus mal traitée dans divers pays d'Europe* » et « *exhorte les pays qui ont des tsiganes (Romani) à l'intérieur de leurs frontières à accorder à ces personnes, s'ils ne l'ont pas fait jusqu'ici, la totalité des droits dont jouit le reste de la population* ».

Elle indique en 1991 que les obstacles qui entravent l'exercice de leurs droits par les personnes appartenant à la communauté tsigane « *constituent une discrimination spécifiquement dirigée contre cette communauté, la rendant particulièrement vulnérable* ». Surtout, dans sa résolution 1992/65 portant sur la protection des Roms (Tziganes), la Commission des Droits de l'Homme « *invite les États à prendre toutes les mesures voulues pour éliminer toute forme de discrimination à l'encontre des Roms (Tziganes)* ».

***Le droit de la discrimination ne vise donc pas à imposer une catégorisation de type ethnique, mais à permettre aux personnes victimes d'invoquer le bénéfice de la protection du droit lorsqu'elles sont l'objet d'un traitement défavorable venant de la loi, des institutions ou de la société civile.***

---

<sup>5</sup> V. M. DANBAKLI, *Texte des institutions internationales concernant les Tsiganes*, L'Harmattan, 2001 ; R. GOY, « L'émergence des Roms en droit international public », *Mélanges Robert Pelloux*, Lyon, L'Hermès, 1980, p. 219.

<sup>6</sup> Assemblée consultative, recommandation 563 (1969).

<sup>7</sup> V. sur cette question le n° 2/1993 de *Études Tsiganes*, « Expression d'une minorité ».

<sup>8</sup> Assemblée parlementaire, recommandation 1203 (1993).

## II. L'APPORT DU DROIT COMMUNAUTAIRE

Le Traité d'Amsterdam a donné compétence à l'Union européenne pour lutter contre toutes les formes de discrimination fondées sur l'origine. L'action communautaire dans ce domaine a consisté en un renforcement et une harmonisation des dispositifs nationaux par l'adoption d'une législation européenne sous la forme de directives qui, depuis, ont été transposées en droit français.

### II. 1. La protection issue du Traité d'Amsterdam et des directives

A partir des années **1970**, plusieurs directives communautaires relatives à la lutte contre la discrimination fondée sur le **sexe** ont été élaborées sur la base du Traité de Rome (1957) qui donnait pour mission à la Communauté européenne de promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes.

Concernant les autres critères de discrimination, l'Union européenne a pris conscience durant les années **1990** que les régimes juridiques des Etats membres ne permettaient généralement pas aux victimes d'obtenir la reconnaissance et la réparation de leur préjudice. Face à ces phénomènes insidieux et complexes, le cadre communautaire est apparu comme le plus approprié pour mettre en place un dispositif global de lutte contre toutes les causes de discrimination.

En 1997, le **Traité d'Amsterdam** fonde l'engagement de l'Union européenne dans ce combat contre les discriminations en introduisant dans un **article 13** qui stipule que « *le Conseil [...] peut prendre les mesures nécessaires en vue de combattre toute discrimination fondée sur le sexe, la race ou l'origine ethnique, la religion ou les convictions, un handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle* ».

Dés l'automne **1999**, le **Conseil de l'Union européenne** (principale instance de décision de l'Union européenne qui réunit les ministres des Etats membres) engageait les négociations en vue de la préparation de directives relatives à la lutte contre les discriminations.

Elles ont notamment abouti à l'adoption de la directive 2000/43/CE 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 (Annexe 2), et du Programme d'action communautaire de lutte contre la discrimination 2001-2006 (décision 2000/750/CE du 27 novembre 2000).

Ces textes fondent la mobilisation de l'Union européenne et la mise en place d'un régime juridique cohérent de la lutte contre les diverses causes de discrimination dans l'ensemble des domaines de la vie sociale sur l'ensemble du territoire de l'Union Européenne. Il se caractérise notamment par une définition novatrice du concept de discrimination et un rééquilibrage de la charge de la preuve en matière civile.

## II. 1. a. Domaine d'application

La directive relative à la **mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique** s'applique « *à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics* », en ce qui concerne :

- **L'emploi** (conditions d'accès au travail ; accès à l'orientation et à la formation professionnelle, au perfectionnement et aux formations de reconversion ; les conditions d'emploi, de travail, et de licenciement ; l'affiliation et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs) ;
- **La protection sociale** ;
- **Les avantages sociaux** ;
- **L'éducation** ;
- **L'accès aux biens et services à la disposition du public** ;
- **Le logement.**

## II. 1. b. Définitions et garanties communautaires

### ***Principe d'égalité de traitement et notion de discrimination***

Le principe de l'égalité de traitement interdit toute discrimination, directe ou indirecte, fondée sur la race ou l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge, l'orientation sexuelle. Au surplus, « *tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination est également considéré comme une discrimination* ».

Une **discrimination directe** « *se produit lorsqu'une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable, [sur la base de l'un des motifs visés]* ». Cette définition implique que l'acte discriminatoire soit intentionnel.

La raison de ce comportement n'a pas à être établie. Le simple fait de traiter mal ou moins bien une personne qui fait partie des gens du voyage est suffisant. C'est le comportement de l'auteur qui est en cause et son rejet.

Il s'agit du mode le plus connu, et aussi le mieux appréhendé par le droit, de la discrimination raciale. Elle peut, selon les situations et la psychologie de l'auteur, être apparente ou dissimulée.

Le comportement discriminatoire apparent est aisément identifiable puisqu'il suppose que l'auteur exprime, par ces propos ou son comportement, une volonté claire de violer le principe d'égalité. C'est par exemple le cas des refus de vente accompagné de propos tels que « *je ne sers pas les gitans* », de la consigne donnée par un assureur de ne pas garantir les véhicules des gens du voyage, du refus d'un propriétaire de vendre son terrain à un tzigane, etc.

Le comportement discriminatoire dissimulé procède lui d'une logique beaucoup plus pernicieuse. Face à la réprobation sociale et au risque de poursuites pénales, l'auteur de la discrimination camoufle son acte en donnant à la victime

un motif de refus qui semble légitime, et en tout cas exclusif de toute discrimination raciale. Il s'agit bien évidemment d'un prétexte destiné à « dissimuler » la discrimination en lui donnant l'apparence du respect du principe d'égalité.

La discrimination raciale directe mais dissimulée repose donc sur une stratégie délinquante relativement élémentaire (le mensonge), avec cependant une particularité essentielle du fait que très souvent la personne pense avoir été victime de discrimination raciale mais ne dispose pas de suffisamment d'éléments d'appréciation pour pouvoir l'affirmer avec certitude, voire même, si l'auteur a été suffisamment habile, ignore qu'elle est victime.

Le seul indice de commission d'une infraction se résume alors, à ce stade, à une impression plus ou moins diffuse que l'on peut qualifier de « ressenti discriminatoire » : la personne pense que le motif de refus qui lui a été opposé est fallacieux et qu'elle est en réalité victime de discrimination. Ce contexte spécifique, dans lequel la commission d'une infraction n'est que pressentie, a pour conséquence de rendre particulièrement difficile la preuve de la différence de traitement.

Une **discrimination indirecte** « se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres, [sur la base de l'un des motifs visés], à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires ».

La notion de discrimination indirecte est fondamentale, car elle a permis d'introduire dans notre droit la prise en compte de « pratiques » discriminatoires non-intentionnelles, qu'elles soient institutionnelles ou systémiques, mesurées ou révélées par leur effet.

Il n'est pas nécessaire dans le cadre de la discrimination indirecte de connaître l'intention de l'auteur, la question de la preuve se concentrant sur les conséquences de l'utilisation d'un critère apparemment neutre, dont on établit qu'il affecte ou est susceptible d'affecter en pratique un groupe identifié par son origine réelle ou supposée, donc d'avoir concrètement le même résultat qu'une discrimination directe.

Il ne s'agit donc pas de prouver que celui qui a instauré la règle ou la pratique litigieuse a agi avec l'intention de nuire à telle « catégorie » de personnes, mais de démontrer que cette disposition crée concrètement une inégalité de traitement aux dépens de celle-ci.

La preuve de la discrimination indirecte suppose donc l'analyse détaillée de la mesure litigieuse et de ses effets induits, au besoin en se référant aux circonstances locales particulières, ainsi que la mise en œuvre d'une méthode de comparaison qui implique :

- d'identifier ceux à qui profite ou ne profite pas la mesure litigieuse ;
- de déterminer si il existe, dans une proportion significative, un dénominateur commun entre les personnes qu'elle a pour effet d'exclure.

Enfin, une fois que la discrimination indirecte est caractérisée, l'auteur (celui qui a mis en place la règle ou la pratique) devra se justifier en démontrant qu'il poursuivait un objectif légitime et que, par rapport à cet objectif, la pratique en cause est proportionnée et nécessaire.

Le concept de discrimination indirecte a été élaboré par la CJCE (Cour de Justice des Communautés européennes) en matière de discrimination sexiste, afin de ne plus se limiter aux seuls comportements directement discriminatoires (qui supposent qu'un individu ou un organisme fassent délibérément le choix de violer le principe d'égalité), pour appréhender également le problème de la différence illégitime de traitement imputable davantage à une norme qu'à une personne.

Ainsi, la CJCE a estimé que l'exigence posée dans le cadre d'un recrutement d'une taille minimale supérieure à celle de la moyenne nationale des femmes (1m65 par exemple) peut ne pas être justifié par un objectif légitime (ou être justifié mais avoir des conséquences disproportionnées) du fait que cette taille exclut, de fait, de manière quasi systématique les femmes de ce poste. Dans les deux cas il s'agit d'une mesure en apparence neutre mais néanmoins constitutive d'une discrimination sexiste indirecte. La question sera : Pourquoi 1m65 et pas 1m64 où 30% de femme en plus pourraient postuler ?

La mise en œuvre de la notion de discrimination indirecte en matière de lutte contre le racisme reste néanmoins délicate. Par exemple, on pourrait considérer que des mesures telles que celles interdisant l'accès aux caravanes à double essieux, en apparence neutre, pourraient être qualifiées de discrimination indirecte dès lors qu'une telle mesure affecte fortement les gens du voyage. Tout dépendra ensuite de la capacité de celui qui interdit, à justifier le bienfondé et la nécessité de cette mesure.

Enfin, les directives précisent que le **harcèlement** doit être considéré comme une forme de discrimination lorsqu'un comportement indésirable lié à la race ou à l'origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant.

### ***Charge de la preuve***

Le régime d'aménagement de la preuve a été élaboré pour organiser la manière de démontrer la discrimination et permettre de manière équitable de rapporter la preuve pour le réclamant, en tirant des conclusions d'observations des faits.

Une personne qui s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement doit établir devant la juridiction compétente les éléments de faits « *qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte* ».

Une fois cette présomption de discrimination établie, « *il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement* » et que sa décision est étrangère à toute discrimination.

ATTENTION : Cet aménagement de la charge de la preuve ne s'applique pas aux **procédures pénales** car elle serait contraire au principe de la présomption d'innocence qui gouverne cette matière.

### ***Protection contre les mesures de rétorsion***

Les États membres devront introduire dans leur système juridique interne les mesures nécessaires pour protéger les personnes (victimes ou témoins) contre tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à un témoignage, une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

### ***Action positive***

Pour assurer concrètement la pleine égalité, les directives précisent que le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages subis par un groupe de personnes.

### ***Organisme de promotion de l'égalité de traitement***

Les directives relatives à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement prévoient la mise en place dans chaque État membre d'un ou plusieurs organismes indépendants au niveau national chargés de contribuer à la promotion du principe d'égalité de traitement.

Ces organismes doivent être en mesure d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination, de conduire des études et des rapports indépendants, et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées aux discriminations.

## II. 1. c. La transposition en droit français

En France, la transposition des directives du Conseil de l'Union européenne a abouti au vote de la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations qui a modifié en profondeur le Code du travail et, dans une moindre mesure, le Code pénal ainsi que les textes relatifs aux droits et obligations des fonctionnaires.

Ce processus s'est poursuivi en 2002 avec le vote de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale qui prohibe expressément toute discrimination dans l'accès au logement à usage d'habitation et a intégré dans le Code du travail et le Code pénal des dispositions réprimant le harcèlement moral.

La loi du 30 décembre 2004 créant la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a mis en place une autorité administrative

indépendante chargée d'assister les personnes qui s'estiment victimes de discrimination et ce quelque soit le critère de l'inégalité de traitement.

Enfin, la loi du 27 mai 2008, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (annexe 3), est venue reprendre et compléter ce dispositif, notamment sous l'angle des discriminations raciales intervenant dans les différents domaines de la vie quotidienne.

## **II. 2. La loi n°2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations**

Les discriminations raciales autres que celles intervenant dans les domaines de l'emploi salarié et de l'accès au logement bâti étaient initialement visées dans la loi portant création de la HALDE. Le dispositif a été réformé en mai 2008 par la loi susvisée.

### II. 2. a. Accès aux biens et services

La loi prévoit que « *toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services* ».

Ces dispositions sont applicables aux gens du voyage qui, lorsqu'ils sont victimes d'un comportement contraire, peuvent engager une action visant à obtenir le versement de dommages et intérêts en réparation du préjudice subi. Cette nouvelle loi permet de questionner les difficultés spécifiques aux gens du voyage, par exemple :

EDUCATION	Refus d'inscription Toutes difficultés avec l'Education Nationale au niveau de la commune
ACCES AUX BIENS ET SERVICES	Refus d'assurances Refus d'accès aux campings Refus de compte Refus de chèque
ACCES AU SERVICE PUBLIC	droits sociaux, domiciliation, services d'insertion professionnelle etc.
LOGEMENT	Refus d'accès au logement social Non respect de la loi Besson

S'agissant de l'accès à des biens et services privés, la juridiction compétente est le tribunal d'instance lorsque le litige est inférieur à 10.000 € et le tribunal de grande instance (TGI) lorsqu'il est supérieur à cette somme. C'est en principe la juridiction du lieu du refus qui est compétente.

S'agissant de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, ou d'éducation, la juridiction compétente est le tribunal des affaires de sécurité sociale pour les prestations de sécurité sociale et le tribunal administratif dans les autres cas.

Dans tous ces domaines, la loi a introduit l'aménagement de la charge de la preuve : toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte en ces domaines doit établir 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.

Ces dispositions ne dispensent pas le client ou l'utilisateur qui s'estime victime d'établir un refus, une exclusion, une inégalité de traitement et des indices du fondement de celle-ci (Exemples : témoignage de personnes présentes au moment des faits sur le fait que les voyageurs ont été refusés et les autres admis, ou encore sur les propos racistes dont ils ont fait l'objet ; note ou courrier relatif au refus d'inscription d'enfants résidant sur la commune).

La comparaison entre le traitement des gens du voyage et des autres, des réponses favorables apportées aux uns etc... permettent d'établir la présomption du fondement discriminatoire de la décision.

Si le juge estime que ces éléments sont convaincants, il demandera alors à la personne poursuivie (gérant du camping, commerçant, directeur, maire...) de prouver que son refus était motivé par la gestion normale de son établissement et non par l'origine du plaignant (Ex : le registre prouve que l'établissement avait réellement atteint sa capacité d'accueil maximale ; des témoignages de tiers attestent que le client s'est montré agressif ce qui a entraîné un refus ; etc.).

La HALDE a notamment pu constater, dans le cadre du traitement des réclamations, de la réalité de l'obstruction de certaines municipalités qui, pour inciter des gens du voyage à quitter la commune, refusent purement et simplement de scolariser leurs enfants.

Ainsi, un maire s'opposait à la scolarisation d'enfants dont les familles étaient installées sur un terrain appartenant à la commune, en prétendant que ce terrain aurait été situé dans une zone dangereuse.

Si un maire peut interdire le stationnement en raison de risques pour la sécurité des personnes, cette question n'en demeure pas moins dépourvue de tout lien avec celle de la scolarisation des enfants.

La HALDE a invoqué le bénéfice des dispositions française issues des directives pour rappeler l'illégalité du refus de scolarisation, qui caractérisait une discrimination fondée sur l'origine en matière d'éducation, et recommander la scolarisation des enfants. Une procédure a été engagée devant le tribunal

administratif, parallèlement à l'intervention du préfet et de la HALDE qui ont permis de mettre fin à cette situation<sup>9</sup>.

**Refus d'inscription – Obligation de scolarisation – Gens du voyage – Droit à l'éducation – Terrain inondable – Procédure en référé – Code de l'éducation – Règles de l'urbanisme – Droit au traitement égal**

Le Maire de B s'est opposé en juillet 2006 à la scolarisation des 14 enfants des familles Roms installées sur un terrain leur appartenant. Suite à trois ordonnances du tribunal administratif et une intervention du préfet, le maire a scolarisé provisoirement les enfants concernés. Le Collège de la haute autorité présentera ses observations devant le tribunal administratif de M lors de l'examen au fond des requêtes en annulation.

II. 2. b. Travail indépendant ou non salarié

La loi du 27 mai 2008 prévoit que « *toute discrimination directe ou indirecte fondée sur [...] l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race [...] est interdite en matière d'affiliation et d'engagement dans une organisation syndicale ou professionnelle, y compris d'avantages procurés par elle, d'accès à l'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle.*

*Ce principe ne fait pas obstacle aux différences de traitement [...] lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ».*

Les entraves discriminatoires à l'exercice par les gens du voyage de leur activité professionnelle sont susceptibles d'être appréhendées sur la base de ce texte.

S'agissant des dérogations tolérées par la loi, elles devront être précisées au cas par cas par les juges, mais on peut supposer qu'elles ne pourront être valablement invoquées que dans des situations très spécifiques telles notamment que le recrutement d'un acteur ou d'un mannequin.

Dans ce domaine également, la loi prévoit la possibilité d'un recours civil en réparation devant le tribunal d'instance ou le tribunal de grande instance avec un aménagement de la charge de la preuve au profit du demandeur.

---

<sup>9</sup> Délibération n°2007-30 du 12 février 2007 du Collège de la HALDE

### III. La convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et ses protocoles additionnels

La convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales (CEDH) du 4 novembre 1950 (annexe 4), a été élaborée dans le cadre du Conseil de l'Europe et lie tous les Etats membres de cette organisation. La France l'a ratifiée en 1974.

L'article 14 prohibe toute discrimination « *dans la jouissance des droits et libertés garantis par la convention* », de telle sorte que cette disposition ne prohibe pas toute inégalité de traitement mais uniquement celle qui intervienne dans un domaine couvert par les autres articles de la convention ou l'un de ses protocoles additionnels.

#### III. 1. La liberté de circulation

La loi du 3 janvier 1969 régit la délivrance et les visas des titres de circulation. Le livret de circulation doit être présenté au visa par son titulaire chaque année, tandis que le livret spécial de circulation des commerçants ambulants n'est pas soumis à une telle formalité. A l'inverse, le carnet de circulation doit être visé tous les trois mois par l'autorité administrative. Le défaut de titre comme de visa est une infraction pénale.

Ce statut fait aujourd'hui l'objet d'un examen attentif par la Commission européenne, ainsi qu'en témoigne un rapport intitulé *la situation des Rom dans une Union européenne élargie*<sup>10</sup>. La Commission observe notamment, en ce qui concerne la France, que « *les Voyageurs sont tenus de produire un "permis de voyage", lequel impose paradoxalement à un seul groupe ethnique une obligation concernant ce qui est un droit général, le droit à la liberté de mouvement* »<sup>11</sup>.

Tout le système qui régit les titres de circulation, et en particulier le carnet de circulation qui doit être visé tous les trois mois sous peine d'amende ou de peine de prison<sup>12</sup>, apparait non seulement comme en contradiction avec l'article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme relatif à la liberté de circulation des personnes, mais comme une discrimination fondée sur l'origine contraire à l'article 14 de la CEDH et de l'article 2 du protocole no 4 de la convention (annexe 6), qui dispose que « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

Les restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice de cette liberté doivent être « prévues par la loi », et constituer « des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien

---

<sup>10</sup> La Commission utilise le terme Rom dans un sens générique pour désigner les « personnes qui se décrivent elles-mêmes comme Roms, Gitans, gens du voyage, Manouches, Sintis et autres groupes perçus comme "Tziganes" », in *Égalité et non-discrimination*, Rapport annuel 2005, p. 25.

<sup>11</sup> DGEAS, *La situation des Rom dans une Union européenne élargie*, 2004, p. 43

<sup>12</sup> Article 5 de la loi du 3 janvier 1969 no 69-3.

de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui ».

Si certains objectifs de la loi du 3 janvier 1969 peuvent paraître justifiés, notamment eu égard au mécanisme de domiciliation, la fréquence des contrôles imposée aux gens du voyage ne saurait être tenue pour proportionnée, car elle est dictée pour l'essentiel par des considérations liées à des représentations concernant cette population d'origine "Gitane" réelle ou supposée<sup>13</sup>. Or, la Cour européenne considère que la discrimination fondée sur l'origine est inacceptable dans « *la société démocratique contemporaine fondée sur le respect du pluralisme et la diversité culturelle* »<sup>14</sup>.

De plus, ces dispositifs se doublent de contrôles supplémentaires lors de chaque arrivée sur une nouvelle commune, et les déplacements sont encore rendus plus fréquents du fait que certains maires prévoient des durées de stationnement très courtes.

### **III. 2. Le droit de vote**

L'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 qui définit les conditions d'inscription des Gens du Voyage sur les listes électorales, prévoit que « *le rattachement [à une commune] produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne : [...] l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* ».

Parallèlement, l'article L15-1 du Code électoral prévoit que « *les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement* » sont inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité.

Le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, apparaît comme une violation manifeste des articles 14 de la CEDH (non discrimination) et 3 de son premier protocole additionnel.

Le caractère ségrégatif de cette loi a très largement été dénoncé,<sup>15</sup> car il fonctionne comme une discrimination directe dans l'accès à l'un des droits les plus élémentaires du citoyen, celui de voter.

---

<sup>13</sup> Par analogie, *Hoffmann*, 23 juin 1993, A.225 C : décision de retrait à la mère de la garde de ses enfants qui poursuit un but légitime au regard de la protection des droits de l'enfant, mais qui est disproportionnée car « *dictée pour l'essentiel par des considérations de religion* ».

<sup>14</sup> *Timishev c. Russie*, 13 déc. 2005, RDP 2006, n° 3, obs. P. Sudre.

<sup>15</sup> Rapports du Préfet Arsène DELAMON de 1990, *op. cit.*, et du Préfet Guy MERRHEIM chargé de Mission "Gens du Voyage" remis au Ministre de l'Intérieur en 1996 et 2001

### III. 3. Le droit à l'éducation

Le code de l'éducation prévoit que tous les enfants résidant sur le territoire d'une commune sont soumis à l'obligation scolaire entre six et seize ans. Le droit à l'éducation est par ailleurs consacré par de nombreuses conventions internationales.

Le Collectif national droits de l'Homme ROMEUROPE, qui discute de la situation des gens du voyage et des Roms en France et qui rassemble de nombreuses associations, souligne que *« les droits de l'enfant continuent à être bafoués et les enfants Roms vivant en France avec leurs familles sont réellement en danger. La scolarisation obligatoire, droit qui devrait pourtant être incontournable, est trop souvent difficile, voire impossible à obtenir du fait des conditions de vie qui ne permettent pas aux enfants de se présenter dignement dans les écoles, de la mauvaise volonté de certains élus qui multiplient les obstacles administratifs par peur de pérenniser la présence des familles sur leurs communes et des expulsions qui interrompent tout ce qui a été entrepris ou obtenu ! Pourtant, le rapport témoigne de la réussite scolaire des enfants qui ont pu accéder à quelques années de scolarité normale, laquelle a un retentissement concret sur l'insertion des parents »*<sup>16</sup>.

La Cour européenne des droits de l'homme a ainsi récemment condamné l'Etat tchèque pour discrimination à l'égard des Roms dans l'exercice du droit à l'instruction pour les avoir placés dans des établissements spécifiques d'un niveau nettement inférieur à celui des écoles ordinaires, et dans lesquelles ils se trouvaient isolés de la population majoritaire<sup>17</sup>.

Plus récemment encore dans une procédure concernant la Grèce, la Cour a conclu à l'unanimité à la violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) de la Convention combiné avec l'article 2 du Protocole n° 1 (droit à l'instruction), du fait de la non-scolarisation des enfants, puis de leur scolarisation dans des classes spéciales, en raison de leur origine rom<sup>18</sup>.

Dans cette seconde affaire, la Cour a particulièrement souligné que la vulnérabilité des Roms implique d'accorder une attention spéciale à leurs besoins, et le fait que l'article 14 exige dans certaines circonstances un traitement spécifique pour corriger une inégalité. Dès lors, il incombe aux autorités compétentes de reconnaître la particularité du cas d'espèce et de faciliter l'inscription des enfants d'origine rom. L'absence d'initiatives visant à favoriser l'inscription des enfants est en elle-même discriminatoire.

De plus, le fait dans un second temps de scolariser ces enfants dans des classes préparatoires spéciales – accueillies dans une annexe au bâtiment principal de l'école – ont également eu pour résultat de les discriminer, cette répartition étant uniquement liée aux origines des enfants.

---

<sup>16</sup> ROMEUROPE « Rapport d'activités - Année 2006 » juin 2007

<sup>17</sup> CEDH 13 novembre 2007 Requête no 57325/00 - RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

<sup>18</sup> CEDH 5 juin 2008 SAMPANIS ET AUTRES c. GRÈCE (requête n°32526/05)

### **III. 4. Défense des droits et reconnaissance du racisme anti-Roms**

La Cour européenne a été saisie par une personne, victime de mauvais traitement policier en Roumanie, qui avait demandé que soit reconnue la motivation raciste de ces actes.

La Cour relève que les nombreux actes hostiles aux Roms dans lesquels des agents de l'Etat ont souvent été impliqués depuis la chute du régime communiste en 1990, de même que d'autres éléments solides attestant un manquement répété des autorités à remédier à de tels actes de violence, étaient connus du grand public car régulièrement évoqués par les médias.

La Cour observe que dans ce contexte il fallait enquêter avec un soin particulier sur l'existence éventuelle de mobiles racistes à l'origine de la violence subie par le requérant.

Or les procureurs n'ont pris aucune initiative pour se rendre compte du comportement des policiers mis en cause et vérifier par exemple si par le passé ceux-ci avaient été impliqués dans des incidents similaires ou été accusés de nourrir des sentiments hostiles aux Roms.

Le refus des autorités roumaines d'enquêter sur l'existence éventuelle d'un mobile raciste à l'origine des mauvais traitements subis par le requérant, et leur attitude durant l'enquête, amène la Cour européenne à conclure à l'unanimité à la violation de l'article 14 (interdiction de la discrimination) combiné avec l'article 13 (droit à un recours effectif)<sup>19</sup>.

### **III. 5. Vers une interdiction générale de toute discrimination ?**

Le protocole additionnel n°12 pose le principe d'une interdiction générale de toute forme de discrimination par une autorité publique sous quelque motif que ce soit. Il relève donc la restriction liée à la rédaction de l'article 14 de la convention européenne qui n'interdit que la discrimination qui touche à l'un des droits reconnus par la Convention ou l'un de ses protocoles additionnels.

Il a été signé par 37 Etats membres sur les 47 qui composent le Conseil de l'Europe, et a été ratifié par 17 Etats. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2005. La France ne l'a ni signé ni ratifié.

---

<sup>19</sup> CEDH 26/07/2007 Cobzaru c. Roumanie (requête n° 48254/99)

## IV. LE CODE PENAL

Suite à l'adoption en 1965 par les Nations-unies de la Convention internationale pour l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, le législateur a adopté le 1<sup>er</sup> juillet 1972 la loi « Pleven » relative à la lutte contre le racisme qui réprime ce délit. La liste des critères prohibés de discrimination va ensuite être progressivement étendue.

La loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité a renforcé les peines encourues et, institué une circonstance aggravante de refus discriminatoire de vente ou d'accès dans un lieu accueillant du public (campings, magasins, services administratifs, etc.).

### IV. 1. Définition

Les articles 225-1 à 225-4 du Code pénal (voir annexe 5), définissent la discrimination comme le fait d'opérer une différence de traitement entre des personnes. Elle n'est pénalement répréhensible que si elle est fondée sur un des critères limitativement énumérés et qu'elle intervient dans l'un des domaines visés par le Code. Ces 2 conditions sont donc cumulatives.

Les critères prohibés de discrimination sont notamment l'origine, le patronyme, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

La discrimination est interdite lorsqu'elle est fondée sur l'un des critères précédemment énumérés et qu'elle intervient dans les domaines suivants :

- **Refuser ou subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service** (Ex : le refus d'un restaurateur de servir des clients tziganes ; le refus d'un camping de recevoir des gens du voyage ; l'exercice abusif du droit de préemption ayant pour seul but d'empêcher la vente d'un terrain à des gens du voyage) ;
- **Entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque** (Ex : un fournisseur retarde délibérément la livraison d'une commande à un artisan) ;
- **Refuser d'embaucher, sanctionner ou licencier une personne ;**
- **Subordonner une offre d'emploi, l'accès à un stage ou une période de formation en entreprise à un critère prohibé** (Ex : le refus systématique d'un employeur de prendre des jeunes d'origine tzigane en stage de qualification).

Des exceptions sont prévues par la loi pour certaines différences de traitement liées notamment à l'âge, à l'état de santé ou au handicap. Il n'existe aucune exceptions applicables aux discriminations dont sont victimes les gens du voyage.

## IV. 2. Sanction

**Les personnes physiques** qui se rendent coupable de discrimination encourent une peine de 3 ans d'emprisonnement et de 45.000 € d'amende. Les peines sont portées à 5 ans et 75.000 € lorsque le refus d'accès ou de fourniture d'un bien ou d'un service a été commis dans un lieu accueillant du public.

**Les personnes morales** (à l'exclusion de l'Etat) peuvent être déclarées pénalement responsables des discriminations commises pour leur compte par leurs organes ou représentants. Elles encourent une peine d'amende de 150.000 € (375.000 € en cas de refus discriminatoire de fournir un bien ou un service dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès).

### IV. 2. a. Les discriminations commises par une personne publique

Les dispositions précédemment énoncées sont également applicables au service public. De plus, l'article 432-7 du Code pénal prévoit une sanction aggravée pour certaines discriminations commises par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public (dans l'exercice de ses fonctions) lorsqu'elle consiste à :

- **Refuser le bénéfice d'un droit accordé par la loi** (Ex : refus d'inscription à l'école d'un enfant résidant sur le territoire de la commune ; refus d'inscription sur les listes électorales d'un voyageur alors même qu'il remplit l'ensemble des conditions et fournit les documents nécessaires) ;
- **Entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque** (Ex : refus de délivrer un document nécessaire à l'exercice d'une activité professionnelle sous un motif qui s'avère être un prétexte lié aux origines tziganes du demandeur).

Les peines encourues par les personnes physiques sont alors de 5 ans d'emprisonnement et 75.000 € d'amende.

### **La Cour de cassation sanctionne le refus de vente d'un terrain à des gens du voyage**

La Cour de cassation a eu l'occasion de statuer à deux reprises sur une affaire dans laquelle un Maire avait été poursuivi pour avoir empêché une transaction immobilière, en intervenant auprès du vendeur pour le dissuader de céder son terrain à des gens du voyage.

**La Cour confirme que la discrimination à l'égard des gens du voyage peut être qualifiée de discrimination fondée sur l'origine réelle ou supposée.**

Le Maire avait été condamné pour entrave discriminatoire à l'exercice d'une activité économique, mais la Cour de cassation va préciser que la vente d'un bien ne relève pas de cette qualification au sens de la loi (Cassation - Chambre criminelle 24 mai 2005 N°04-87490).

En conséquence, le dossier va alors être réexaminé par la Cour d'appel de Lyon qui, au vu des faits et de cet arrêt, va condamner le Maire le 11 janvier 2006 pour complicité de discrimination par refus de fourniture d'un bien, à 3 mois d'emprisonnement avec sursis, 1.000 € d'amende, 1 an d'inéligibilité, et au versement de dommages et intérêts.

Le Maire va à nouveau saisir la Cour de cassation. Celle-ci va rejeter son pourvoi.  
(Cassation chambre criminelle 28 novembre 2006 N°06-81060).

#### **IV. 2. b. La preuve des discriminations**

Le délit de discrimination est, comme toutes autres infractions pénales, soumis aux principes directeurs du droit de la preuve en matière pénale que sont notamment le principe de la liberté de la preuve et celui du respect de la présomption d'innocence.

**La présomption d'innocence** : toute personne accusée de discrimination est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été définitivement établie. Il incombe donc au procureur de la République et/ou à la personne qui se prétend victime de rapporter la preuve directe de tous les éléments de l'infraction.

**En matière pénale, la preuve est très difficile à rapporter. Un même dossier peut réussir devant le juge civil ou le juge administratif parce qu'il estimera qu'il peut conclure à une présomption, alors qu'en matière pénale la preuve apparaîtra comme insuffisante.**

**La liberté de la preuve** : Devant le juge pénal, la discrimination peut être établie par tout moyen. Il appartient ensuite au juge d'en apprécier la valeur probante et de prendre sa décision selon son intime conviction. En conséquence, la preuve de la discrimination pourra notamment résulter :

De témoignages sur l'acte lui-même et/ou les propos tenus par leur auteur ;  
D'éléments matériels (règlement interdisant l'accès aux gens du voyage, enregistrements vidéo, ou enregistrements sonores de propos tenus...) ;  
De constatations faites par un huissier, une autorité administrative ou judiciaire ;  
Des éléments révélés lors d'un Testing ;  
Etc.

## LE TESTING

La Cour de cassation a reconnu le testing comme mode de preuve de la discrimination par deux arrêts du 12 septembre 2000 et du 11 juin 2002. Elle a souligné que c'est au juge d'apprécier souverainement la valeur probante des résultats du Testing après l'avoir soumis à la discussion contradictoire des parties.

La loi 31 mars 2006 relative à l'égalité des chances a consacré dans le Code pénal la validité du Testing à l'article 225-3-1. Elle a par ailleurs prévu que les agents de la HALDE, assermentés et spécialement habilités par le Procureur de la République, puissent constater par procès-verbal les délits de discrimination, notamment dans le cas où il est fait application de ces dispositions.

Il consiste à présenter des candidats appartenant au groupe discriminé et d'autre candidat et, en enregistrant ou faisant constater les réponses, montrer une différence de traitement.

Par exemple :

- Refus systématique à l'entrer d'un commerce (magasin, discothèque, camping)
- Refus de candidature
- Refus de location (candidat au logement)

Un particulier ou une association peut utiliser le Testing mais il appartient au juge pénal d'examiner, au cas par cas, si les constatations ainsi réalisées, d'une part, l'ont été avec suffisamment de rigueur pour qu'il n'y ait aucun doute sur le déroulement du test et les réactions des différents protagonistes et, d'autre part, si elles démontrent effectivement l'existence d'une différence de traitement qui apparaît être liée à un critère prohibé.

Il importe donc que la différence de traitement entre le candidat de référence et celui susceptible d'être discriminé soit constatée par des témoignages de tiers objectifs faisant un compte-rendu rigoureux des propos tenus et de l'attitude adoptée à la fois par les testeurs et le testé.

#### IV. 2. c. La procédure

La plainte doit être déposée dans les **3 années** qui suivent les faits auprès du Procureur de la République.

Elle peut être déposée par la **victime** ou une **association** déclarée depuis au moins 5 ans à la date des faits et qui se propose par ses statuts de combattre les discriminations à l'égard des gens du voyage raciale (avec l'accord de la victime ou de son représentant légal).

**Attention** : lorsqu'une plainte pénale est déposée :

- L'enquête de la HALDE est suspendue, sauf autorisation du procureur
- Le recours civil est suspendu jusqu'à la fin de la procédure pénale.

## **V. La HALDE (haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité)**

### **V. 1. Présentation**

La HALDE a été créée par la loi du 30 décembre 2004 (annexe 6). C'est une autorité administrative indépendante qui a une compétence spécifique pour traiter les réclamations de discrimination et mettre en œuvre des actions de promotion de l'égalité. Elle a été mise en place pour répondre aux obligations imposées par les directives européennes.

Elle est composée d'un collège de onze membres nommés par décret du Président de la République. Son Président est Louis SCHWEITZER. Le mandat du Président et des membres de la haute autorité est d'une durée de 5 ans. Il n'est ni révocable, ni renouvelable.

La haute autorité a créé auprès d'elle un Comité consultatif composé de représentants des associations, des syndicats, des organisations professionnelles et toutes autres personnes ayant une activité dans le domaine de la lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité.

Au sein du Comité a été constitué un groupe de travail consacré aux gens du voyage et roms migrants animé par M. Laurent EL GHOUZI de l'Association de Soutien et d'Aide aux Gens du Voyage (ASAV).

Ce groupe de travail a mené une série d'auditions auprès d'associations et d'acteurs institutionnels puis a remis un premier rapport au Collège de la HALDE sur la situation des gens du voyage français et la législation qui leur est applicable. Suite à ce rapport, la HALDE a adopté le 17 décembre 2007 (en annexe 1) une série de recommandations adressées au gouvernement concernant notamment :

- la carte nationale d'identité,
- le carnet de circulation,
- le droit de vote,
- la scolarisation des enfants,
- le stationnement sur des aires d'accueil aménagées.

### **V. 2. Comment la saisir ?**

La HALDE peut être saisie via son **site internet** [www.halde.fr](http://www.halde.fr) ou par lettre simple adressée par la victime, un parlementaire, une association ou un syndicat à l'adresse suivante :

**HALDE**  
**11, rue Saint-Georges**  
**75009 Paris**

Pour faciliter le traitement de la demande, il est conseillé de détailler les faits et produire avec ce courrier tous les documents et justificatifs disponibles à l'appui des allégations du réclamant.

Pour obtenir des renseignements, savoir si la HALDE est bien compétente pour traiter d'une réclamation ou connaître les documents qu'il est opportun d'envoyer avec sa saisine, chacun peut contacter la HALDE par téléphone au **08 1000 5000** (coût d'un appel local à partir d'un poste fixe en France).

En trois ans, la HALDE a reçu plus de 14 000 réclamations portant sur l'emploi (47%), la réglementation et le fonctionnement des services publics (26 %), l'accès aux biens et services privés (11%) et le logement (6%).

Les principaux critères avancés dans les réclamations sont l'origine (27%), la santé et le handicap (22%), l'âge (6%), le sexe (6%) et les activités syndicales (6%).

La HALDE a reçu une cinquantaine de réclamations relatives à la situation des gens du voyage portant sur :

- des difficultés liées à l'insuffisance et aux conditions d'utilisation des aires d'accueil dans les communes ;
- l'occupation de terrains familiaux ;
- les difficultés de scolarisation ;
- les difficultés d'accès aux assurances ;
- des refus de délivrance de carte d'identité.

### **V. 3. Ses pouvoirs**

La HALDE étudie toutes les plaintes qui lui sont transmises. Elle informe les personnes sur leurs droits.

La HALDE a des pouvoirs d'instruction et peut demander tout renseignement, tout document et toute justification à toute personne privée ou publique. Ainsi elle a les moyens de recueillir toutes les informations sur les faits portés à sa connaissance.

Elle dispose de pouvoirs d'enquête pour établir la preuve de la discrimination. Elle peut faire procéder à des auditions et des vérifications sur place et se faire communiquer toute information. Les personnes mises en cause ou sollicitées sont tenues de répondre à ses demandes. En cas de refus, la haute autorité peut saisir le juge des référés pour les y contraindre.

Ensuite, elle évalue la réclamation et aide à trouver une solution concrète pour rétablir l'égalité de traitement.

La HALDE peut exiger de l'auteur d'une discrimination d'y mettre fin et, en l'absence de réponse satisfaisante, rendre publique son intervention.

Lorsqu'une solution amiable peut être obtenue, la HALDE peut proposer une médiation, et avec l'accord des parties, nommer un médiateur.

En cas de procès, la HALDE peut présenter ses observations devant la juridiction saisie (juge civil, juge administratif, juge pénal), à la demande du juge ou de sa propre initiative.

La haute autorité informe le procureur de la République lorsqu'elle estime que les faits portés à sa connaissance sont susceptibles de constituer un crime ou un délit.

Depuis la loi du 31 mars 2006, la HALDE a également la possibilité de proposer aux parties une transaction pénale pouvant consister en le versement d'une amende transactionnelle (d'un montant maximal de 3 000 € pour les personnes physiques et de 15 000 € pour les personnes morales) accompagnée de dommages et intérêts pour réparer le préjudice subi par la victime. La transaction doit être acceptée par les parties puis homologuée par le procureur de la République.

<b>ANNEXE 1</b> <b>Délibération n°2007-372 du 17 décembre 2007</b>
---

Le Collège :

Vu la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe ;

Vu la délibération n°2006-298 du 11 décembre 2006 ;

Vu la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Vu le décret n°2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président :

Décide :

Le 11 décembre 2006, le Collège de la HALDE a saisi le Comité consultatif d'une demande d'avis relative aux discriminations dont sont victimes les gens du voyage, ainsi qu'aux problématiques d'expertise et/ou d'études qui devraient être privilégiées afin que puisse être traitées de manière pertinente les questions soulevées par les réclamants gens du voyage et leurs représentants.

Les saisines individuelles reçues par la HALDE révèlent des difficultés liées à l'insuffisance et aux conditions d'utilisation des aires d'accueil, au respect du droit de propriété de gens du voyage ayant acquis des terrains familiaux, à la scolarisation de leurs enfants, à l'accès aux assurances, ou encore à la délivrance de cartes d'identité.

Le Collège demandait également au comité consultatif d'identifier les interlocuteurs clés susceptibles d'éclairer la haute autorité dans le traitement des réclamations ainsi que les experts et chercheurs susceptibles de répondre à des commandes de la haute autorité sur le sujet.

Cette demande a été soumise au Comité consultatif lors de sa réunion du 9 janvier 2007 qui a constitué un groupe de travail. Dans un premier temps, celui-ci a examiné la situation des gens du voyage français. Une quinzaine d'auditions ont été menées par le groupe de travail auprès d'associations et de représentants des pouvoirs publics.

L'appellation « *gens du voyage* » est une création administrative qui apparaît dans les années 70 pour désigner les populations nomades composées des Tziganes (Rom, Sinti, Kalé, Gitan...) qui sont originaires du nord de l'Inde, des Yéniches d'origine germanique, mais également de personnes ayant adopté ce mode de vie.

Actuellement, même si aucun chiffre fiable n'est disponible, on estime généralement à environ 300.000 personnes le nombre de gens du voyage nomades ou semi-sédentaires en France.

#### **UN STATUT JURIDIQUE SPECIFIQUE**

Les gens du voyage ont depuis près d'un siècle un statut spécifique. La loi du 16 juillet 1912 « relative à l'exercice des professions ambulantes et à la réglementation de la circulation des nomades » leur a longtemps imposé la détention d'un carnet anthropométrique d'identité décrivant les caractéristiques physiologiques de chaque individu.

Ce dispositif, directement inspiré des méthodes d'identification élaborées par les criminologues, les assimilait ostensiblement à des délinquants.

Il faudra attendre 1969 pour que ce texte soit abrogé. La loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe supprime en effet le carnet anthropométrique, qu'elle remplace par un titre de circulation qui ne comporte plus qu'une rubrique « *signes particuliers* ».

Elle encadre par ailleurs les modalités de circulation sur le territoire de cette population, le rattachement des individus à une commune et l'accès au droit de vote des gens du voyage français, qui dépend de cette procédure spécifique de rattachement.

Présentés par les textes nationaux comme une catégorie administrative définie par son mode de vie, les gens du voyage apparaissent en pratique comme un groupe identifié ayant en commun d'être victimes des mêmes différences de traitement, du fait de leur appartenance, réelle ou supposée, à la communauté Tzigane.

Cette analyse est confortée par les positions prises, depuis de nombreuses années, par le Conseil de l'Europe comme par la Commission des Droits de l'Homme des Nations Unies qui considèrent que les différences de traitement visant les voyageurs, tziganes ou autres, doivent être considérées comme des discriminations fondées sur l'origine.

### **Les titres de circulation**

Ainsi que cela a été indiqué, la loi n°69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe règle les conditions de déplacement des personnes itinérantes en encadrant la délivrance des titres de circulation,

Pour se déplacer sur le territoire national, les gens du voyage français doivent être munis d'un titre de circulation. Il existe trois types de titres, délivrés en fonction de la stabilité des ressources :

Le voyageur sans ressources régulières (le RMI n'est pas considéré une ressource régulière) doit être muni d'un carnet de circulation à faire viser tous les 3 mois par la Police ou la Gendarmerie. La circulation sans carnet est punie d'une peine de prison allant de 3 mois à 1 an ;

Le voyageur ayant des ressources régulières doit être muni d'un livret de circulation à faire viser tous les ans. L'absence de livret est punie par une amende ;

Le commerçant ambulant (voyageur inscrits au registre du commerce ou au répertoire des métiers) doit avoir un livret spécial de circulation qui n'est pas soumis à visa. L'absence de livret est punie par une amende.

Ce statut fait aujourd'hui l'objet d'un examen attentif par la Commission européenne, ainsi qu'en témoigne un rapport intitulé « *La situation des Rom dans une Union européenne élargie* » (2004) dans lequel elle observe notamment, en ce qui concerne la France, que « *les Voyageurs sont tenus de produire un "permis de voyage", lequel impose paradoxalement à un seul groupe ethnique une obligation concernant ce qui est un droit général, le droit à la liberté de mouvement* ».

Tout le système qui régit les titres de circulation, et en particulier le carnet de circulation qui doit être visé tous les trois mois justifie des contrôles permanents puisque l'absence de carnet est en soi un délit. Ce dispositif apparaît comme étant en contradiction avec l'article 12 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme relatif à la liberté de circulation des personnes.

Par ailleurs, ce dispositif instaure manifestement une différence de traitement à l'égard des gens du voyage au sens de l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme (CEDH) qui interdit toute discrimination dans la jouissance du droit de chacun à circuler librement, lequel est prévu par l'article 2 de son protocole n°4 qui dispose que « *quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un État a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence* ».

Ces dispositions de la CEDH prévoient que les restrictions qui peuvent être apportées à l'exercice d'une liberté doivent constituer « *des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui* ». A l'inverse, ces dispositions sont violées « *lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé* ».

La réglementation applicable aux carnets de circulation apparaît comme mettant en œuvre des moyens disproportionnés de contrôle, que ce soit au regard de leur fréquence ou de la gravité des peines.

Cette disproportion doit également être appréciée au regard du fait que tout citoyen français a la possibilité d'aller et venir librement sur le territoire, sans avoir à présenter un document l'autorisant à aller d'un point à l'autre ou à entrer dans certaines zones géographiques, et que par ailleurs les contrôles d'identité auxquels ils sont soumis ne peuvent être réalisés que dans le respect d'un cadre légal strict.

Durant les auditions, le caractère disproportionné du dispositif de contrôle des détenteurs d'un carnet de circulation a d'ailleurs été très majoritairement souligné, y compris par les représentants de l'Etat.

### **Le droit de vote**

L'article 10 de la loi du 3 janvier 1969 qui définit les conditions d'inscription des Gens du Voyage sur les listes électorales, prévoit que « *le rattachement [à une commune] produit tout ou partie des effets attachés au domicile, à la résidence ou au lieu de travail, dans les conditions déterminées par un décret en Conseil d'Etat, en ce qui concerne : [...] l'inscription sur la liste électorale, sur la demande des intéressés, après trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune* ».

Parallèlement, l'article L15-1 du Code électoral prévoit que « *les citoyens qui ne peuvent fournir la preuve d'un domicile ou d'une résidence et auxquels la loi n'a pas fixé une commune de rattachement* » sont inscrits sur la liste électorale de la commune où est situé l'organisme d'accueil dont l'adresse figure depuis au moins six mois sur leur carte nationale d'identité.

Le régime appliqué à cette catégorie de citoyens français, identifiés par leur appartenance à la communauté des gens du voyage, apparaît comme une violation manifeste des dispositions de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, de l'article 3 de la constitution, des articles 14 de la CEDH (non discrimination) et 3 de son premier protocole additionnel, des articles 2 et 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Le caractère ségrégatif de cette loi a très largement été dénoncé, et notamment dans le Rapport DELAMON en 1990, car il fonctionne comme une discrimination directe dans l'accès à l'un des droits élémentaires du citoyen. Rien ne justifie la distinction ainsi opérée entre personnes sans domiciles fixes et gens du voyage, et ce dispositif doit être réformé pour mettre fin à cette situation.

### **LES « PRATIQUES DE GUICHET »**

#### **La carte nationale d'identité**

Les auditions menées par le groupe de travail révèlent l'existence de plusieurs difficultés tenant à la fois à la délivrance de la CNI et aux mentions relatives à la domiciliation qu'elle comporte.

En premier lieu, les détenteurs de documents de circulation, bien que citoyens français, rencontrent parfois des obstacles pour obtenir la délivrance d'une carte nationale d'identité.

De ce fait, les gens du voyage se retrouvent dans une situation plus défavorable que les sédentaires pour circuler au sein de l'Union européenne.

De plus, ils sont fréquemment confrontés à des refus de tenir compte de leur titre de circulation comme justificatif d'identité, notamment auprès de commerçants qui refusent leurs chèques faute de présentation d'une pièce d'identité.

En second lieu, pour ceux qui disposent d'une CNI, la mention de leur adresse de rattachement se traduit concrètement par des indications les rendant identifiables en tant que gens du voyage (adresse se résumant au code postal de la ville, mention « SDF », etc.) et déclenchent un traitement différencié notamment en matière d'accès aux biens et services et de pratiques de guichets.

Dès lors, se pose notamment la question de la pertinence de la mention de l'adresse, pas toujours exacte pour les sédentaires et potentiellement stigmatisante pour les voyageurs, ou de la prise en compte de cette spécificité afin que les informations mentionnées en guise d'adresse ne soient pas de nature à permettre l'identification de citoyens comme appartenant à un groupe minoritaire.

### **La scolarisation des enfants de gens du voyage**

Le code de l'éducation prévoit que tous les enfants résidant sur le territoire d'une commune sont soumis à l'obligation scolaire entre six et seize ans. Le droit à l'éducation est par ailleurs consacré par de nombreuses conventions internationales.

Dès 1984, le Parlement européen se montre soucieux que les États membres garantissent un « enseignement adapté » aux enfants dont les parents n'ont pas de domicile fixe<sup>20</sup>. Très récemment, la Cour européenne des droits de l'homme a condamné l'Etat tchèque pour discrimination à l'égard des Roms dans l'exercice du droit à l'instruction pour les avoir placés dans des établissements spécifiques d'un niveau nettement inférieur à celui des écoles ordinaires, et dans lesquelles ils se trouvaient isolés de la population majoritaire<sup>21</sup>.

Le Collectif national droits de l'Homme ROMEUROPE, qui rassemble de nombreuses associations, souligne que « les droits de l'enfant continuent à être bafoués et les enfants Roms vivant en France avec leurs familles sont réellement en danger. La scolarisation obligatoire, droit qui devrait pourtant être incontournable, est trop souvent difficile, voire impossible à obtenir du fait des conditions de vie qui ne permettent pas aux enfants de se présenter dignement dans les écoles, de la mauvaise volonté de certains élus qui multiplient les obstacles administratifs par peur de pérenniser la présence des familles sur leurs communes et des expulsions qui interrompent tout ce qui a été entrepris ou obtenu ! Pourtant, le rapport témoigne de la réussite scolaire des enfants qui ont pu accéder à quelques années de scolarité normale, laquelle a un retentissement concret sur l'insertion des parents »<sup>22</sup>.

La haute autorité a été saisie de plusieurs refus de scolarisation opposé à des enfants de gens du voyage. Les arguments avancés auprès de la haute autorité ont révélé que ces refus étaient uniquement liés au fait que ces enfants étaient issus de la communauté des gens du voyage, et à leurs origines tziganes réelles ou supposées, pour éviter la pérennisation de leur installation sur la commune.

En l'absence de chiffres précis, l'ampleur de ce phénomène est très difficile à établir, mais la situation apparaît comme étant particulièrement préoccupante et n'évoluant pas. Selon le rapport sur le projet de loi relatif à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage (1999), le nombre d'enfants de voyageurs français pourrait représenter environ 60.000 personnes. On ignore quel pourcentage est scolarisé ni, à plus forte raison, selon quelles modalités et dans quelles conditions.

---

<sup>20</sup> V. aussi la résolution P6-TA/2005/0151 du Parlement européen sur la situation des Roms dans l'Union européenne qui invite les « États membres et les pays candidats à échanger les meilleures pratiques afin d'encourager la culture rom ».

<sup>21</sup> CEDH 13 novembre 2007 Requête no 57325/00 - AFFAIRE D.H. ET AUTRES c. RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

<sup>22</sup> ROMEUROPE « Rapport d'activités - Année 2006 » juin 2007

## LES RECOMMANDATIONS

Le constat dressé par le groupe de travail confirme que les gens du voyage sont victimes de discriminations résultant des textes en vigueur comme de comportements individuels, et ce dans tous les domaines de la vie quotidienne.

En matière d'accès au droit de vote, la haute autorité recommande en premier lieu la modification de la loi de 1969 et du Code électoral afin qu'il soit mis fin à l'exigence d'un rattachement de 3 années à une commune pour les gens du voyage, alors même qu'un rattachement de 6 mois seulement est exigé pour les sans domiciles fixes.

Elle invite par ailleurs le gouvernement à prendre des mesures immédiates et concrètes pour permettre aux gens du voyage qui n'en disposent pas de se voir délivrer une carte nationale d'identité, ce document ne devant comporter aucune mention faisant indirectement apparaître l'origine des personnes concernées.

Elle recommande également que les conditions de délivrance et de suivi du carnet de circulation soient redéfinies afin d'éliminer l'obligation de le faire viser, et que les peines encourues pour défaut de carnet soient alignées sur celles des commerçants ambulants.

La haute autorité recommande au ministre de l'éducation d'évaluer le taux de scolarisation des enfants de gens du voyage et, le cas échéant, les conditions de cet accès à l'éducation. Elle recommande sans attendre que soit rappelé le cadre de la loi et le droit de chaque enfant présent sur le territoire d'une commune à être scolarisé.

La haute autorité demande l'application complète et effective de la loi « Besson » relative au stationnement des gens du voyage.

La haute autorité demande à être tenue informée dans un délai de 6 mois des suites données à ses recommandations.

De nombreuses questions doivent encore être approfondies s'agissant notamment de l'accès aux biens et services (assurances et services bancaires).

Sur l'ensemble des questions soulevées le Collège demande au Comité consultatif la pérennisation du groupe de travail constitué qui suivra l'application des recommandations ci-dessus, évaluera l'évolution de la situation des gens du voyage et fera au Collège les propositions qu'il jugera appropriées.

Le Président

Louis SCHWEITZER

**ANNEXE 2**  
**Directive 2000/43/CE du Conseil 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**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

(1) Le traité sur l'Union européenne marque une nouvelle étape dans le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe.

(2) Conformément à l'article 6 du traité sur l'Union européenne, l'Union européenne est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres, et elle respecte les droits fondamentaux, tels qu'ils sont garantis par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux États membres, en tant que principes généraux du droit communautaire.

(3) Le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre la discrimination constitue un droit universel reconnu par la déclaration universelle des droits de l'homme, par la convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, par la convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, par les pactes des Nations unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels et par la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, signés par tous les États membres.

(4) Il est important de respecter ces droits fondamentaux et ces libertés fondamentales, y compris la liberté d'association. Il est également important, dans le contexte de l'accès aux biens et services et de la fourniture de biens et services, de respecter la protection de la vie privée et familiale ainsi que les transactions qui se déroulent dans ce cadre.

(5) Le Parlement européen a adopté un certain nombre de résolutions sur la lutte contre le racisme dans l'Union européenne.

(6) L'Union européenne rejette toutes théories tendant à déterminer l'existence de races humaines distinctes. L'emploi du mot "race" dans la présente directive n'implique nullement l'acceptation de telles théories.

(7) Le Conseil européen de Tampere, les 15 et 16 octobre 1999, a invité la Commission à présenter le plus rapidement possible des propositions de mise en œuvre de l'article 13 du traité CE en ce qui concerne la lutte contre le racisme et la xénophobie.

(8) Les lignes directrices pour l'emploi en 2000, approuvées par le Conseil européen de Helsinki, les 10 et 11 décembre 1999, soulignent la nécessité de promouvoir un marché du travail favorable à l'insertion sociale en formulant un ensemble cohérent de politiques destinées à lutter contre la discrimination à l'égard de groupes tels que les minorités ethniques.

(9) La discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique peut compromettre la réalisation des objectifs du traité CE, notamment un niveau d'emploi et de protection sociale élevé, le relèvement du niveau et de la qualité de vie, la cohésion économique et sociale et la solidarité. Elle peut également compromettre l'objectif de développer l'Union européenne en tant qu'espace de liberté, de sécurité et de justice.

(10) La Commission a présenté une communication sur le racisme, la xénophobie et l'antisémitisme en décembre 1995.

(11) Le Conseil a adopté, le 15 juillet 1996, l'action commune 96/443/JAI concernant l'action contre le racisme et la xénophobie(5), par laquelle les États membres s'engagent à assurer une coopération judiciaire effective en matière d'infractions fondées sur des comportements racistes ou xénophobes.

(12) Pour assurer le développement de sociétés démocratiques et tolérantes permettant la participation de tous les individus quelle que soit leur race ou leur origine ethnique, une action spécifique dans le domaine de la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique doit aller au-delà de l'accès aux activités salariées et non salariées et s'étendre à des domaines tels que l'éducation, la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé, les avantages sociaux, l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services.

(13) À cet effet, toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique dans les domaines régis par la présente directive doit être prohibée dans la Communauté. Cette interdiction de discrimination doit également s'appliquer aux ressortissants de pays tiers, mais elle ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et est sans préjudice des dispositions régissant l'entrée et le séjour des ressortissants de pays tiers et leur accès à l'emploi et au travail.

(14) Dans la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement sans distinction de race ou d'origine ethnique, la Communauté cherche, conformément à l'article 3, paragraphe 2, du traité CE, à éliminer les inégalités et à promouvoir l'égalité entre les hommes et les femmes, en particulier du fait que les femmes sont souvent victimes de discriminations multiples.

(15) L'appréciation des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte appartient à l'instance judiciaire nationale ou à une autre instance compétente, conformément au droit national ou aux pratiques nationales, qui peuvent prévoir, en particulier, que la discrimination indirecte peut être établie par tous moyens, y compris sur la base de données statistiques.

(16) Il importe de protéger toutes les personnes physiques contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Les États membres doivent aussi assurer, en tant que de besoin et conformément aux traditions et pratiques nationales, la protection des personnes morales lorsqu'elles sont victimes de discriminations fondées sur la race ou l'origine ethnique de leurs membres.

(17) L'interdiction de la discrimination doit se faire sans préjudice du maintien ou de l'adoption de mesures destinées à prévenir ou à compenser des désavantages chez un groupe de personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée, et ces mesures peuvent autoriser l'existence d'organisations de personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée lorsque leur objet principal est la promotion des besoins spécifiques de ces personnes.

(18) Dans des circonstances très limitées, une différence de traitement peut être justifiée lorsqu'une caractéristique liée à la race ou à l'origine ethnique constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée. Ces circonstances doivent être mentionnées dans les informations fournies par les États membres à la Commission.

(19) Les personnes qui ont fait l'objet d'une discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique doivent disposer de moyens de protection juridique adéquats. Pour assurer un niveau de protection plus efficace, les associations ou les personnes morales doivent aussi être habilitées à engager une procédure, selon des modalités fixées par les États membres, pour le compte ou à l'appui d'une victime, sans préjudice des règles de procédure nationales relatives à la représentation et à la défense devant les juridictions.

(20) La mise en œuvre effective du principe d'égalité requiert une protection judiciaire adéquate contre les rétorsions.

(21) L'aménagement des règles concernant la charge de la preuve s'impose dès qu'il existe une présomption de discrimination et, dans les cas où cette situation se vérifie, la mise en œuvre effective du principe de l'égalité de traitement requiert que la charge de la preuve revienne à la partie défenderesse.

(22) Les États membres peuvent ne pas appliquer les règles concernant la charge de la preuve aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente. Les procédures ainsi visées sont celles dans lesquelles la partie demanderesse est dispensée de prouver les faits dont l'instruction incombe à la juridiction ou à l'instance compétente.

(23) Les États membres doivent encourager le dialogue entre les partenaires sociaux ainsi qu'avec les organisations non gouvernementales pour discuter des différentes formes de discrimination et lutter contre celles-ci.

(24) La protection contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique serait elle-même renforcée par l'existence d'un ou de plusieurs organismes dans chaque État membre ayant compétence pour analyser les problèmes en cause, étudier les solutions possibles et apporter une assistance concrète aux victimes.

(25) La présente directive fixe des exigences minimales, ce qui donne aux États membres la possibilité de maintenir ou d'adopter des dispositions plus favorables. La mise en oeuvre de la présente directive ne peut justifier une régression par rapport à la situation existant dans chaque État membre.

(26) Les États membres doivent mettre en place des sanctions effectives, proportionnées et dissuasives applicables en cas de non-respect des obligations découlant de la présente directive.

(27) Les États membres peuvent confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en oeuvre de la présente directive, pour ce qui est des dispositions relevant de conventions collectives, à condition de prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par la présente directive.

(28) Conformément au principe de subsidiarité et au principe de proportionnalité tels qu'énoncés à l'article 5 du traité CE, l'objectif de la présente directive, à savoir assurer un niveau élevé commun de protection contre la discrimination dans tous les États membres, ne peut pas être réalisé de manière suffisante par les États membres et peut donc, en raison des dimensions et des effets de l'action, être mieux réalisé au niveau communautaire. La présente directive n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre ces objectifs,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

## **CHAPITRE I - DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

### **Article premier - Objet**

La présente directive a pour objet d'établir un cadre pour lutter contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de mettre en oeuvre, dans les États membres, le principe de l'égalité de traitement.

### **Article 2 - Concept de discrimination**

1. Aux fins de la présente directive, on entend par "principe de l'égalité de traitement", l'absence de toute discrimination directe ou indirecte fondée sur la race ou l'origine ethnique.

2. Aux fins du paragraphe 1:

a) une discrimination directe se produit lorsque, pour des raisons de race ou d'origine ethnique, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable;

b) une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires.

3. Le harcèlement est considéré comme une forme de discrimination au sens du paragraphe 1 lorsqu'un comportement indésirable lié à la race ou à l'origine ethnique se manifeste, qui a pour objet ou pour effet de porter atteinte à la dignité d'une personne et de créer un environnement intimidant, hostile, dégradant, humiliant ou offensant. Dans ce contexte, la notion de harcèlement peut être définie conformément aux législations et pratiques nationales des États membres.

4. Tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination à l'encontre de personnes pour des raisons de race ou d'origine ethnique est considéré comme une discrimination au sens du paragraphe 1.

### **Article 3 - Champ d'application**

1. Dans les limites des compétences conférées à la Communauté, la présente directive s'applique à toutes les personnes, tant pour le secteur public que pour le secteur privé, y compris les organismes publics, en ce qui concerne:

- a) les conditions d'accès à l'emploi aux activités non salariées ou au travail, y compris les critères de sélection et les conditions de recrutement, quelle que soit la branche d'activité et à tous les niveaux de la hiérarchie professionnelle, y compris en matière de promotion;
- b) l'accès à tous les types et à tous les niveaux d'orientation professionnelle, de formation professionnelle, de perfectionnement et de formation de reconversion, y compris l'acquisition d'une expérience pratique;
- c) les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération;
- d) l'affiliation à et l'engagement dans une organisation de travailleurs ou d'employeurs ou à toute organisation dont les membres exercent une profession donnée, y compris les avantages procurés par ce type d'organisations;
- e) la protection sociale, y compris la sécurité sociale et les soins de santé;
- f) les avantages sociaux;
- g) l'éducation;
- h) l'accès aux biens et services et la fourniture de biens et services, à la disposition du public, y compris en matière de logement.

2. La présente directive ne vise pas les différences de traitement fondées sur la nationalité et s'entend sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants de pays tiers et des personnes apatrides sur le territoire des États membres et de tout traitement lié au statut juridique des ressortissants de pays tiers et personnes apatrides concernés.

### **Article 4 - Exigence professionnelle essentielle et déterminante**

Sans préjudice de l'article 2, paragraphes 1 et 2, les États membres peuvent prévoir qu'une différence de traitement fondée sur une caractéristique liée à la race ou à l'origine ethnique ne constitue pas une discrimination lorsque, en raison de la nature d'une activité professionnelle ou des conditions de son exercice, la caractéristique en cause constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante, pour autant que l'objectif soit légitime et que l'exigence soit proportionnée.

### **Article 5 - Action positive**

Pour assurer la pleine égalité dans la pratique, le principe de l'égalité de traitement n'empêche pas un État membre de maintenir ou d'adopter des mesures spécifiques destinées à prévenir ou à compenser des désavantages liés à la race ou à l'origine ethnique.

### **Article 6 - Prescriptions minimales**

1. Les États membres peuvent adopter ou maintenir des dispositions plus favorables à la protection du principe de l'égalité de traitement que celles prévues dans la présente directive.

2. La mise en œuvre de la présente directive ne peut en aucun cas constituer un motif d'abaissement du niveau de protection contre la discrimination déjà accordé par les États membres dans les domaines régis par la présente directive.

## **CHAPITRE II - VOIES DE RECOURS ET APPLICATION DU DROIT**

### **Article 7 - Défense des droits**

1. Les États membres veillent à ce que des procédures judiciaires et/ou administratives, y compris, lorsqu'ils l'estiment approprié, des procédures de conciliation, visant à faire respecter les obligations découlant de la présente directive soient accessibles à toutes les personnes qui s'estiment lésées par le non-respect à leur égard du principe de l'égalité de traitement, même après que les relations dans lesquelles la discrimination est présumée s'être produite se sont terminées.

2. Les États membres veillent à ce que les associations, les organisations ou les personnes morales qui ont, conformément aux critères fixés par leur législation nationale, un intérêt légitime à assurer que les dispositions de la présente directive sont respectées puissent, pour le compte ou à l'appui du plaignant, avec son approbation, engager toute procédure judiciaire et/ou administrative prévue pour faire respecter les obligations découlant de la présente directive.

3. Les paragraphes 1 et 2 sont sans préjudice des règles nationales relatives aux délais impartis pour former un recours en ce qui concerne le principe de l'égalité de traitement.

### **Article 8 - Charge de la preuve**

1. Les États membres prennent les mesures nécessaires, conformément à leur système judiciaire, afin que, dès lors qu'une personne s'estime lésée par le non-respect à son égard du principe de l'égalité de traitement et établit, devant une juridiction ou une autre instance compétente, des faits qui permettent de présumer l'existence d'une discrimination directe ou indirecte, il incombe à la partie défenderesse de prouver qu'il n'y a pas eu violation du principe de l'égalité de traitement.

2. Le paragraphe 1 ne fait pas obstacle à l'adoption par les États membres de règles de la preuve plus favorables aux plaignants.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas aux procédures pénales.

4. Les paragraphes 1, 2 et 3 s'appliquent également à toute procédure engagée conformément à l'article 7, paragraphe 2.

5. Les États membres peuvent ne pas appliquer le paragraphe 1 aux procédures dans lesquelles l'instruction des faits incombe à la juridiction ou à l'instance compétente.

### **Article 9 - Protection contre les rétorsions**

Les États membres introduisent dans leur système juridique interne les mesures nécessaires pour protéger les personnes contre tout traitement ou toute conséquence défavorable en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement.

### **Article 10 - Diffusion de l'information**

Les États membres veillent à ce que les dispositions adoptées en application de la présente directive ainsi que celles qui sont déjà en vigueur dans ce domaine soient portées à la connaissance des personnes concernées par tous moyens appropriés et sur l'ensemble de leur territoire.

### **Article 11 - Dialogue social**

1. Conformément à leurs traditions et pratiques nationales, les États membres prennent les mesures appropriées afin de favoriser le dialogue entre les partenaires sociaux en vue de promouvoir l'égalité de traitement, y compris par la surveillance des pratiques sur le lieu de travail, par des conventions collectives, des codes de conduite, et par la recherche ou l'échange d'expériences et de bonnes pratiques.

2. Dans le respect de leurs traditions et pratiques nationales, les États membres encouragent les partenaires sociaux, sans préjudice de leur autonomie, à conclure, au niveau approprié, des accords établissant des règles de non-discrimination dans les domaines visés à l'article 3 qui relèvent du champ d'application des négociations collectives. Ces accords respectent les exigences minimales fixées par la présente directive et par les mesures nationales de transposition.

## **Article 12 - Dialogue avec les organisations non gouvernementales**

Les États membres encouragent le dialogue avec les organisations non gouvernementales concernées qui ont, conformément aux pratiques et législations nationales, un intérêt légitime à contribuer à la lutte contre la discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique, en vue de promouvoir le principe de l'égalité de traitement.

## **CHAPITRE III - ORGANISMES DE PROMOTION DE L'ÉGALITÉ DE TRAITEMENT**

### **Article 13**

1. Les États membres désignent un ou plusieurs organismes chargés de promouvoir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur la race ou l'origine ethnique. Ils peuvent faire partie d'organes chargés de défendre à l'échelon national les droits de l'homme ou de protéger les droits des personnes.

2. Les États membres font en sorte que ces organismes aient pour compétence:

- sans préjudice des droits des victimes et des associations, organisations et autres personnes morales visées à l'article 7, paragraphe 2, d'apporter aux personnes victimes d'une discrimination une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination,
- de conduire des études indépendantes concernant les discriminations,
- de publier des rapports indépendants et d'émettre des recommandations sur toutes les questions liées à ces discriminations.

## **CHAPITRE IV - DISPOSITIONS FINALES**

### **Article 14 - Conformité**

Les États membres prennent les mesures nécessaires afin que:

- a) soient supprimées les dispositions législatives, réglementaires et administratives contraires au principe de l'égalité de traitement;
- b) soient ou puissent être déclarées nulles et non avenues ou soient modifiées les dispositions contraires au principe de l'égalité de traitement qui figurent dans les contrats ou les conventions collectives, dans les règlements intérieurs des entreprises ainsi que dans les règles régissant les associations à but lucratif ou non lucratif, les professions indépendantes et les organisations de travailleurs et d'employeurs.

### **Article 15 - Sanctions**

Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales adoptées en application de la présente directive et prennent toute mesure nécessaire pour assurer l'application de celles-ci. Les sanctions ainsi prévues, qui peuvent comprendre le versement d'indemnités à la victime, doivent être effectives, proportionnées et dissuasives. Les États membres notifient ces dispositions à la Commission au plus tard le 19 juillet 2003 et toute modification ultérieure les concernant dans les meilleurs délais.

### **Article 16 - Mise en œuvre**

Les États membres adoptent les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 19 juillet 2003 ou peuvent confier aux partenaires sociaux, à leur demande conjointe, la mise en œuvre de la présente directive, pour ce qui est des dispositions relevant des accords collectifs. Dans ce cas, ils s'assurent que, au plus tard le 19 juillet 2003, les partenaires sociaux ont mis en place les dispositions nécessaires par voie d'accord, les États membres concernés devant prendre toute disposition nécessaire leur permettant d'être à tout moment en mesure de garantir les résultats imposés par la présente directive. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent lesdites dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

### **Article 17 - Rapport**

1. Les États membres communiquent à la Commission, au plus tard le 19 juillet 2005 et ensuite tous les cinq ans, toutes les informations nécessaires à l'établissement par la Commission d'un rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'application de la présente directive.

2. Le rapport de la Commission prend en considération, comme il convient, l'opinion de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes ainsi que le point de vue des partenaires sociaux et des organisations non gouvernementales concernées. Conformément au principe de la prise en compte systématique de la question de l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, ce rapport fournit, entre autres, une évaluation de l'impact que les mesures prises ont sur les hommes et les femmes. À la lumière des informations reçues, ce rapport inclut, si nécessaire, des propositions visant à réviser et à actualiser la présente directive.

### **ANNEXE 3**

## **Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations (1)**

### **Article 1**

Constitue une discrimination directe la situation dans laquelle, sur le fondement de son appartenance ou de sa non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, sa religion, ses convictions, son âge, son handicap, son orientation sexuelle ou son sexe, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne l'aura été dans une situation comparable.

Constitue une discrimination indirecte une disposition, un critère ou une pratique neutre en apparence, mais susceptible d'entraîner, pour l'un des motifs mentionnés au premier alinéa, un désavantage particulier pour des personnes par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifié par un but légitime et que les moyens pour réaliser ce but ne soient nécessaires et appropriés. La discrimination inclut :

- 1° Tout agissement lié à l'un des motifs mentionnés au premier alinéa et tout agissement à connotation sexuelle, subis par une personne et ayant pour objet ou pour effet de porter atteinte à sa dignité ou de créer un environnement hostile, dégradant, humiliant ou offensant ;
- 2° Le fait d'enjoindre à quiconque d'adopter un comportement prohibé par l'article 2.

### **Article 2**

Sans préjudice de l'application des autres règles assurant le respect du principe d'égalité :

1° Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race est interdite en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux, d'éducation, d'accès aux biens et services ou de fourniture de biens et services ;

2° Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe, l'appartenance ou la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie ou une race, la religion ou les convictions, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle est interdite en matière d'affiliation et d'engagement dans une organisation syndicale ou professionnelle, y compris d'avantages procurés par elle, d'accès à l'emploi, d'emploi, de formation professionnelle et de travail, y compris de travail indépendant ou non salarié, ainsi que de conditions de travail et de promotion professionnelle.

Ce principe ne fait pas obstacle aux différences de traitement fondées sur les motifs visés à l'alinéa précédent lorsqu'elles répondent à une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ;

3° Toute discrimination directe ou indirecte est interdite en raison de la grossesse ou de la maternité, y compris du congé de maternité.

Ce principe ne fait pas obstacle aux mesures prises en faveur des femmes pour ces mêmes motifs ;

4° Toute discrimination directe ou indirecte fondée sur le sexe est interdite en matière d'accès aux biens et services et de fourniture de biens et services.

Ce principe ne fait pas obstacle :

— à ce que soient faites des différences selon le sexe lorsque la fourniture de biens et services exclusivement ou essentiellement destinés aux personnes de sexe masculin ou de sexe féminin est justifiée par un but légitime et que les moyens de parvenir à ce but sont nécessaires et appropriés ;

— au calcul des primes et à l'attribution des prestations d'assurance dans les conditions prévues par l'article L. 111-7 du code des assurances ;

— à l'organisation d'enseignements par regroupement des élèves en fonction de leur sexe.

### **Article 3**

Aucune personne ayant témoigné de bonne foi d'un agissement discriminatoire ou l'ayant relaté ne peut être traitée défavorablement de ce fait.

Aucune décision défavorable à une personne ne peut être fondée sur sa soumission ou son refus de se soumettre à une discrimination prohibée par l'article 2.

### **Article 4**

Toute personne qui s'estime victime d'une discrimination directe ou indirecte présente devant la juridiction compétente les faits qui permettent d'en présumer l'existence. Au vu de ces

éléments, il appartient à la partie défenderesse de prouver que la mesure en cause est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination.

Le présent article ne s'applique pas devant les juridictions pénales.

**Article 5**

I. - Les articles 1er à 4 et 7 à 10 s'appliquent à toutes les personnes publiques ou privées, y compris celles exerçant une activité professionnelle indépendante.

II. - Ils s'entendent sans préjudice des dispositions et conditions relatives à l'admission et au séjour des ressortissants des pays non membres de l'Union européenne et des apatrides.

Fait à Paris, le 27 mai 2008.

**ANNEXE 4**  
**Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés  
fondamentales (extraits)**

**Article 14 - Interdiction de discrimination**

La jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou toutes autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation.

**Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**

**Article 2 - Droit à l'instruction**

Nul ne peut se voir refuser le droit à l'instruction. L'Etat, dans l'exercice des fonctions qu'il assumera dans le domaine de l'éducation et de l'enseignement, respectera le droit des parents d'assurer cette éducation et cet enseignement conformément à leurs convictions religieuses et philosophiques.

**Article 3 - Droit à des élections libres**

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif.

**Protocole additionnel n°4 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales**

**Article 2 - Liberté de circulation**

1 Quiconque se trouve régulièrement sur le territoire d'un Etat a le droit d'y circuler librement et d'y choisir librement sa résidence.

2 Toute personne est libre de quitter n'importe quel pays, y compris le sien.

3 L'exercice de ces droits ne peut faire l'objet d'autres restrictions que celles qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au maintien de l'ordre public, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

4 Les droits reconnus au paragraphe 1 peuvent également, dans certaines zones déterminées, faire l'objet de restrictions qui, prévues par la loi, sont justifiées par l'intérêt public dans une société démocratique.

<b>ANNEXE 5</b> <b>Articles 225-1 à 225-4 du Code pénal</b>
--

**Article 225-1**

Constitue une discrimination toute distinction opérée entre les personnes physiques à raison de leur origine, de leur sexe, de leur situation de famille, de leur grossesse, de leur apparence physique, de leur patronyme, de leur état de santé, de leur handicap, de leurs caractéristiques génétiques, de leurs moeurs, de leur orientation sexuelle, de leur âge, de leurs opinions politiques, de leurs activités syndicales, de leur appartenance ou de leur non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée.

Constitue également une discrimination toute distinction opérée entre les personnes morales à raison de l'origine, du sexe, de la situation de famille, de l'apparence physique, du patronyme, de l'état de santé, du handicap, des caractéristiques génétiques, des moeurs, de l'orientation sexuelle, de l'âge, des opinions politiques, des activités syndicales, de l'appartenance ou de la non-appartenance, vraie ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée des membres ou de certains membres de ces personnes morales.

**Article 225-2**

La discrimination définie à l'article 225-1, commise à l'égard d'une personne physique ou morale, est punie de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 Euros d'amende lorsqu'elle consiste :

- 1° A refuser la fourniture d'un bien ou d'un service ;
- 2° A entraver l'exercice normal d'une activité économique quelconque ;
- 3° A refuser d'embaucher, à sanctionner ou à licencier une personne ;
- 4° A subordonner la fourniture d'un bien ou d'un service à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;
- 5° A subordonner une offre d'emploi, une demande de stage ou une période de formation en entreprise à une condition fondée sur l'un des éléments visés à l'article 225-1 ;
- 6° A refuser d'accepter une personne à l'un des stages visés par le 2° de l'article L. 412-8 du code de la sécurité sociale.

Lorsque le refus discriminatoire prévu au 1° est commis dans un lieu accueillant du public ou aux fins d'en interdire l'accès, les peines sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 Euros d'amende.

**Article 225-3**

1° Aux discriminations fondées sur l'état de santé, lorsqu'elles consistent en des opérations ayant pour objet la prévention et la couverture du risque décès, des risques portant atteinte à l'intégrité physique de la personne ou des risques d'incapacité de travail ou d'invalidité. Toutefois, ces discriminations sont punies des peines prévues à l'article précédent lorsqu'elles se fondent sur la prise en compte de tests génétiques prédictifs ayant pour objet une maladie qui n'est pas encore déclarée ou une prédisposition génétique à une maladie ;

2° Aux discriminations fondées sur l'état de santé ou le handicap, lorsqu'elles consistent en un refus d'embauche ou un licenciement fondé sur l'inaptitude médicalement constatée soit dans le cadre du titre IV du livre II du code du travail, soit dans le cadre des lois portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique ;

3° Aux discriminations fondées, en matière d'embauche, sur le sexe, l'âge ou l'apparence physique, lorsqu'un tel motif constitue une exigence professionnelle essentielle et déterminante et pour autant que l'objectif soit légitime et l'exigence proportionnée ;

4° Aux discriminations fondées, en matière d'accès aux biens et services, sur le sexe lorsque cette discrimination est justifiée par la protection des victimes de violences à caractère sexuel, des considérations liées au respect de la vie privée et de la décence, la promotion de l'égalité des sexes ou des intérêts des hommes ou des femmes, la liberté d'association ou l'organisation d'activités sportives ;

5° Aux refus d'embauche fondés sur la nationalité lorsqu'ils résultent de l'application des dispositions statutaires relatives à la fonction publique.

**Article 225-3-1**

Les délits prévus par la présente section sont constitués même s'ils sont commis à l'encontre d'une ou plusieurs personnes ayant sollicité l'un des biens, actes, services ou contrats

mentionnés à l'article 225-2 dans le but de démontrer l'existence du comportement discriminatoire, dès lors que la preuve de ce comportement est établie.

**Article 225-4**

Les personnes morales peuvent être déclarées responsables pénalement, dans les conditions prévues par l'article 121-2, des infractions définies à l'article 225-2. Les peines encourues par les personnes morales sont :

1° L'amende, suivant les modalités prévues par l'article 131-38 ;

2° Les peines mentionnées aux 2°, 3°, 4°, 5°, 8° et 9° de l'article 131-39.

L'interdiction mentionnée au 2° de l'article 131-39 porte sur l'activité dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de laquelle l'infraction a été commise.

## **ANNEXE 6**

### **Loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité**

Version consolidée au 29 mai 2008

#### **TITRE Ier : DE LA HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ.**

##### **Article 1**

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.

Les désignations du Président de la République, du président du Sénat, du président de l'Assemblée nationale et du Premier ministre concourent à une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes.

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 crée auprès d'elle un comité consultatif permettant d'associer à ses travaux des personnalités qualifiées choisies parmi des représentants des associations, des syndicats, des organisations professionnelles et toutes autres personnes ayant une activité dans le domaine de la lutte contre les discriminations et pour la promotion de l'égalité.

Elle dispose de services, placés sous l'autorité de son président, pour lesquels elle peut recruter des agents contractuels. Les agents de la haute autorité assermentés et spécialement habilités par le procureur de la République peuvent constater par procès-verbal les délits de discrimination, notamment dans le cas où il est fait application des dispositions de l'article 225-3-1 du code pénal.

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

En cas de partage égal des voix, celle du président de la haute autorité est prépondérante.

##### **Article 3**

I. - Aucun membre de la haute autorité ne peut :

- participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il détient un intérêt, direct ou indirect, exerce des fonctions ou détient un mandat ;
- participer à une délibération ou procéder à des investigations relatives à un organisme au sein duquel il a, au cours des trois années précédant la délibération ou les vérifications, détenu un intérêt direct ou indirect, exercé des fonctions ou détenu un mandat.

II. - Tout membre de la haute autorité doit informer le président des intérêts directs ou indirects qu'il détient ou vient à détenir, des fonctions qu'il exerce ou vient à exercer et de tout mandat qu'il détient ou vient à détenir au sein d'une personne morale. Ces informations, ainsi que celles concernant le président, sont tenues à la disposition des membres de la haute autorité.

Le président de la haute autorité prend les mesures appropriées pour assurer le respect des obligations résultant du présent article.

#### **Article 4**

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.

Les victimes de discrimination peuvent également saisir la haute autorité par l'intermédiaire d'un député, d'un sénateur ou d'un représentant français au Parlement européen.

Toute association régulièrement déclarée depuis au moins cinq ans à la date des faits, se proposant par ses statuts de combattre les discriminations ou d'assister les victimes de discrimination, peut saisir la haute autorité conjointement avec toute personne qui s'estime victime de discrimination et avec son accord.

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 5**

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

A cet effet, elle peut demander des explications à toute personne physique ou à toute personne morale de droit privé 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.

Les personnes auxquelles la haute autorité demande des explications en application de l'alinéa précédent peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé et remis à la personne entendue.

#### **Article 6**

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.

Les agents mis en cause devant la haute autorité et entendus par elle en application du premier alinéa peuvent se faire assister du conseil de leur choix. Un procès-verbal contradictoire de l'audition est dressé et remis à la personne entendue.

Les autorités publiques doivent prendre toutes mesures pour faciliter la tâche de la haute autorité. Elles communiquent à celle-ci, sur sa demande motivée, toutes informations et pièces utiles à l'exercice de sa mission telle qu'elle est définie à l'article 1er.

La haute autorité peut demander dans les mêmes conditions aux ministres compétents de saisir les corps de contrôle en vue de faire des études, des vérifications ou des enquêtes relevant de leurs attributions. Les ministres informent la haute autorité des suites données à ces demandes.

#### **Article 7**

La haute autorité assiste la victime de discrimination dans la constitution de son dossier. Elle aide la victime à identifier les procédures adaptées à son cas.

La haute autorité peut procéder ou faire procéder à 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 8**

La haute autorité peut, après avis adressé aux personnes intéressées et avec leur accord, charger un ou plusieurs de ses membres ou de ses agents de 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.

En cas d'opposition du responsable des lieux, le président de la haute autorité peut saisir le juge des référés d'une demande motivée afin qu'il autorise les vérifications sur place. Les vérifications s'effectuent alors sous l'autorité et le contrôle du juge qui les a autorisées. Celui-ci peut se rendre dans les locaux durant l'intervention. A tout moment, il peut décider l'arrêt ou la suspension des vérifications.

#### **Article 9**

Lorsque ses demandes formulées en vertu des articles 5 et 6 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.

Lorsque la mise en demeure n'est pas suivie d'effet, 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 10**

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, à l'exception de celles visées à l'article 66-5 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, dès lors que ces informations entrent dans le champ de compétence de la haute autorité tel que prévu à l'article 1er 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 11**

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.

En l'absence de compte rendu des personnes intéressées ou si elle estime, au vu du compte rendu qui lui est communiqué, que sa recommandation n'a pas été suivie d'effet, la haute autorité peut établir un rapport spécial qui est publié au Journal officiel de la République française.

#### **Article 11-1**

Lorsqu'elle constate des faits constitutifs d'une discrimination sanctionnée par les articles 225-2 et 432-7 du code pénal et L. 122-45 et L. 123-1 du code du travail, la haute autorité peut, si ces faits n'ont 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 peut excéder 3 000 s'il s'agit d'une personne physique et 15 000 s'il s'agit d'une personne morale et, s'il y a lieu, dans l'indemnisation de la victime. Le montant de l'amende est 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 a lieu, par la victime doit être homologuée par le procureur de la République.

La personne à qui est proposée une transaction est informée qu'elle peut se faire assister par un avocat avant de donner son accord à la proposition de la haute autorité.

#### **Article 11-2**

Dans les cas visés à l'article 11-1, la haute autorité peut également proposer que la transaction consiste dans :

1° L'affichage d'un communiqué, dans des lieux qu'elle précise et pour une durée qui ne peut excéder deux mois ;

2° La transmission, pour information, d'un communiqué au comité d'entreprise ou au délégué du personnel ;

3° 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 ;

4° L'obligation de publier la décision au sein de l'entreprise.

Les frais d'affichage ou de diffusion sont à la charge de l'intéressé, sans pouvoir toutefois excéder le maximum de l'amende transactionnelle prévue à l'article 11-1.

### **Article 11-3**

Les actes tendant à la mise en oeuvre ou à l'exécution de la transaction sont interruptifs de la prescription de l'action publique.

L'exécution de la transaction constitue une cause d'extinction de l'action publique. Elle ne fait cependant pas échec au droit de la partie civile de délivrer citation directe devant le tribunal correctionnel. Le tribunal, composé d'un seul magistrat exerçant les pouvoirs conférés au président, ne statue alors que sur les seuls intérêts civils.

En cas de refus de la proposition de transaction ou d'inexécution d'une transaction acceptée et homologuée par le procureur de la République, la haute autorité, conformément aux dispositions de l'article 1er du code de procédure pénale, peut mettre en mouvement l'action publique par voie de citation directe.

Un décret précise les modalités d'application des articles 11-1 et 11-2 et du présent article.

### **Article 12**

Sans préjudice de l'application des dispositions de l'article 11-1, 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 a été initiée en application des dispositions de l'article 7.

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 sont en cours, elle doit recueillir l'accord préalable des juridictions pénales saisies ou du procureur de la République pour la mise en oeuvre des dispositions des articles 5 à 9 ou des dispositions de l'article 11-1.

### **Article 13**

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. La haute autorité peut elle-même demander à être entendue par ces juridictions ; dans ce cas, cette audition est de droit.

### **Article 14**

La haute autorité porte 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.

La haute autorité, lorsqu'elle a constaté la commission d'actes discriminatoires mentionnés au deuxième alinéa de l'article 1er dans l'activité professionnelle d'une personne physique ou morale soumise à agrément ou autorisation par une autorité publique, ou à l'encontre de laquelle une telle autorité dispose du pouvoir de prendre des mesures conservatoires ou des sanctions pour non-respect de la législation relative aux discriminations ou au titre de l'ordre et des libertés publics, peut recommander à cette autorité publique de faire usage des pouvoirs de suspension ou de sanction dont elle dispose. La haute autorité est tenue informée des suites apportées à sa recommandation.

### **Article 15**

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 promeut toute bonne pratique en matière d'égalité des chances et de traitement. Elle peut recommander toute modification législative ou réglementaire. Elle est consultée par le Gouvernement sur tout projet de loi relatif à la lutte contre les discriminations et à la promotion de l'égalité. Elle peut également être consultée par le Gouvernement sur toute question relative à ces domaines.

Elle contribue, à la demande du Premier ministre, à la préparation et à la définition de la position française dans les négociations internationales dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Elle peut participer, à la demande du Premier ministre, à la représentation française dans les organisations internationales et communautaires compétentes en ce domaine.

#### **Article 16**

La haute autorité remet chaque année au Président de la République, au Parlement et au Premier ministre un rapport rendant compte de l'exécution de ses missions et énumérant les discriminations portées à sa connaissance. Ce rapport est rendu public.

#### **Article 17**

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.

La haute autorité est soumise au contrôle de la Cour des comptes.

#### **Article 18**

Les personnels employés par le groupement d'intérêt public Groupe d'étude et de lutte contre les discriminations peuvent, à leur demande, bénéficier d'un contrat de droit public conclu avec la haute autorité.

Les dispositions des articles L. 122-6, L. 122-9 et L. 122-10 du code du travail ne sont pas applicables aux personnels recrutés dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

[...]

### **TITRE IV : DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES.**

#### **Article 23**

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du titre Ier dont les dispositions entreront en vigueur à compter du premier jour du deuxième 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 25**

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.