

Atelier LCD : les défis de la mobilisation du droit de la non-discrimination



L'atelier a essayé de relever les défis de la mobilisation du droit antidiscriminatoire. Ouvert à tous, il a regroupé majoritairement les membres de l'espace de professionnalisé PLCD de l'IRDSU et des chefs de projet Politique de la ville. Cet atelier s'inscrit dans le programme annuel de l'espace PLCD.

Si le travail du législateur français fut abondant ces dernières années (élargissement des critères de discrimination, aménagement de la preuve, jurisprudence), force est de constater que l'accès à la justice des victimes de discrimination est une gageure. De nombreux rapports dénoncent un fort sentiment de discrimination, et pourtant très peu de cas sont signalés et portés en justice. Le droit peut-il être incitatif s'il ne condamne pas les auteurs de délits à la réparation ?

Les deux objectifs de cet atelier ont été les suivants :

- échanger à partir de l'expérience de deux réseaux de vigilance existants ;
- réfléchir aux leviers d'action et aux outils en tenant compte du système d'acteurs.

Les questions abordées :

- Quels sont les défis de la mobilisation du droit antidiscriminatoire ?
- Quel bilan et quelles interactions et collaborations possibles avec les pôles antidiscrimination des parquets, avec le Défenseur des droits ?
- Comment rendre les réseaux juridiques de repérage plus efficents ?

1 - L'expérience de Villeurbanne

Partage d'expérience de Villeurbanne par Marie-Christine Cerrato Debenedetti, chargée de mission LCD, mairie de Villeurbanne : un réseau de vigilance en faveur de l'égalité de traitement et de la non-discrimination.

LES PRINCIPES DE DÉPART

Les intermédiaires (professionnels) ne mobilisent jamais le droit comme une norme ou comme un appui pour indiquer les cas de discrimination sur le territoire.

Pour arrêter de banaliser les discriminations, il faut savoir les identifier et les rendre visibles. Pour cela, un travail collectif est nécessaire.

LES ACTIONS ET LES MOYENS MIS EN PLACE

- Des outils de travail collaboratifs ont été créés entre une douzaine de structures qui ont enregistré les situations, informé les employeurs et le public par des fiches et par des affiches.
- Un appui juridique à distance a été mis en place par la ville pour aider les professionnels à qualifier la situation via une prestation externe.
- Une permanence d'avocats a été expérimentée à la Maison de justice et du droit, puis des permanences juridiques ont été mises en place par des associations.
- L'association d'avocats Arcad (Agir en région pour construire un avenir sans

discrimination) jusqu'en 2014 puis l'Association pour le développement local (ADL) sont les structures partenaires du réseau, qui hébergent les permanences d'avocats spécialistes.

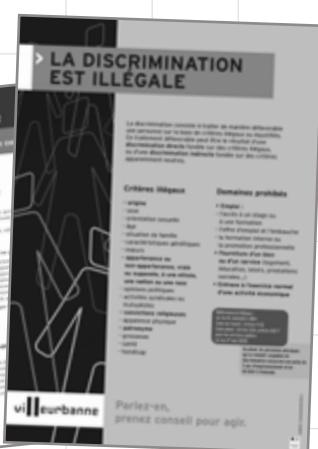
- L'élargissement du réseau au champ du logement avec deux associations partenaires : l'Association villeurbannaise pour le droit au logement (en 2010) et l'Association d'aide au logement des jeunes (en 2013).

À noter : l'importance des moyens humains dédiés pour l'animation du réseau, le lien avec le juriste, les réunions trimestrielles avec les correspondants du réseau, l'aide aux professionnels dans le traitement des situations, la formation des professionnels des structures partenaires (tous doivent être formés). Le budget est de 10 000 euros et 15 % d'un ETP.

LES PARTENAIRES DU RÉSEAU

Les partenaires sont des structures placées en position d'intermédiaires de l'emploi, du logement ou des droits sociaux (CCAS) avec comme prérequis la formation préalable de tous dans ces structures, depuis les agents d'accueil jusqu'à la direction, et après le recrutement de tout nouvel employé.

En 2009, l'axe LCD par le droit est inscrit dans le contrat local de sécurité en associant les acteurs de l'accès au droit comme la Maison de justice et du droit, le Conseil départemental pour l'accès au droit, le procureur, les partenaires de la justice, la police, les associations, les syndicats, l'inspection du travail, Arcad.



Tract et affiche pour l'information des employeurs et du public

Les structures se sont officiellement engagées. Depuis 2013, cet engagement est formalisé par une **charte publique**, et l'évaluation du réseau se fait tous les deux ans.

LE RÔLE DE LA VILLE DE VILLEURBANNE

- Elle assure les formations.
- Elle veille au service de qualification juridique.
- Elle accompagne les professionnels.
- Elle rend visibles les situations de discrimination repérées par le Défenseur des droits, le réseau d'avocats Arcad et les associations par le biais d'un **observatoire des discriminations**.

Tout cela permet de reconnaître l'existence des discriminations.

LES RÉSULTATS

Aujourd'hui, le « succès » est au rendez-vous : il y a deux délégués du Défenseur des droits pour assurer la permanence et plus d'un mois d'attente.

- Un procès a été gagné cinq ans après les faits, suite à un licenciement discriminatoire chez Carrefour.
- Environ 20 situations sont traitées par an par le réseau de vigilance à Villeurbanne.
- Le réseau d'acteurs offre la certitude que les personnes orientées vont être écoutées et reçues correctement, et surtout accompagnées de façon adaptée.

- Le réseau renforce la confiance des personnes dans les institutions et les professionnels qui les accompagnent.

LES FREINS

- La difficulté pour les professionnels de l'intermédiation de dégager du temps, les tensions de plus en plus fortes dans le travail des intermédiaires.
- Un engagement inégal au sein du réseau, même si la dynamique locale se maintient.
- Du côté de l'observatoire, la difficile mobilisation de la police qui n'a pas souhaité suivre les formations proposées et n'alimente pas l'observatoire.

CONCLUSION

Le réseau fonctionne, mais ne repère qu'une vingtaine de cas par an (alors qu'un fort sentiment de discrimination existe à Villeurbanne : d'après une étude locale, 66 % des Villeurbannais ont déclaré avoir été discriminé).

Cependant, la dynamique permet d'obtenir du droit négocié et donc de la prévention. Cela réduit le sentiment d'isolement et renforce le collectif.

L'observatoire permet de poser le problème et de le reconnaître, mais aussi de rendre visibles des discriminations institutionnelles, par exemple sur la nationalité.



Pour aller plus loin

- La charte d'engagement dans le réseau de vigilance villeurbannais en faveur de l'égalité de traitement et de la non-discrimination
- L'observatoire villeurbannais des discriminations

sont à retrouver sur
www.villeurbanne.fr

2 - L'expérience de Paris 19^e

Partage d'expérience de Claire Dupin, coordinatrice du Plan d'action de lutte contre les discriminations à l'emploi du 19^e arrondissement de Paris, Association de prévention du site de la Villette (APSV).

Le réseau de repérage du 19^e s'est inspiré de la cellule de veille de Villeurbanne et existe depuis 2011.

Il concerne les acteurs du champ social, de l'insertion professionnelle et de l'accès au droit. Le champ de l'emploi est peu mobilisé sur ces réunions, cependant les structures juridiques comme le Point d'accès au droit, le CIDFF et les associations de migrants sont très mobilisées.

Les professionnel-le-s formé-e-s lors de la formation-action ont acquis une bonne compréhension du caractère systémique de la discrimination et de l'importance du rôle de témoin qu'ont les travailleurs



Pour aller plus loin

- Les différents outils :
 - fiche de repérage en ligne,
 - fiche argumentaire entreprise,
 - fiche référentiel de compétences,
 - fiche d'aide au repérage
- sont à retrouver sur www.paris19contrelesdiscriminations.fr

Fiche de repérage des discriminations

Cette fiche est un outil permettant au professionnel de caractériser ou non une discrimination (au sens juridique) lorsqu'il l'entend faire à une personne qu'il considère potentiellement discriminée. Cette fiche permet d'objectiver le niveau de discrimination vécu par les habitant-e-s et les usagers des structures de l'insertion sociale et professionnelle, et d'aider le-la professionnel-le à mieux proposer aux mises en place des personnes victimes. Elle permet aussi de faire renconter les situations vécues sur le territoire afin d'avoir un aperçu au niveau de l'accroissement des discriminations les plus prégnantes dans le but de mieux les combattre.

Type de situation

Vous devez cocher le type de situation que la personne que vous rencontrez/accordez-vous à rencontrer

Réception d'une demande discriminatoire (ex. entreprise, logement...)

Témoignage d'une personne qui a rencontré une discrimination (mais ne le formule pas en tant que tel donc reprise pas le professionnel)

Témoignage d'une personne qui se dit discriminé

Structure qui signale la discrimination (le nom de la personne qui signale est _____)

sociaux ou les intermédiaires de l'emploi, ce qui a permis de les mobiliser sur la construction du réseau de repérage.

LES BÉNÉFICES DU RÉSEAU DE REPÉRAGE

- Il s'appuie sur la médiation sans en faire le seul objectif.
- Il renforce le partenariat avec le Défenseur des droits. Beaucoup de cas d'inégalités de traitement concernant des mineurs isolé-e-s étranger-ère-s étaient évoqués en réseau; ce partenariat a permis une rencontre entre des professionnel-le-s et bénévoles d'une antenne jeunes avec la personne en charge de ces dossiers au Défenseur des enfants.
- Il permet de réagir collectivement sur les situations de discrimination, de régler des cas repérés et d'anticiper sur de potentiels cas similaires.
- Quelques chiffres: 15 situations signalées en un an (septembre 2014-septembre 2015). Une forte hausse des remontées des fiches s'est fait sentir dans la perspective d'un séminaire sur le référentiel qualité, puis suite à cela une décroissance sur fin 2013, 2014 et début 2015.

• Aujourd'hui, on constate un essoufflement et un turn-over des acteurs. Des réunions de travail sont organisées tous les deux à trois mois, car les acteurs sont peu disponibles avec la conséquence que cela empêche d'accompagner efficacement les victimes.

LES OUTILS

- Une **fiche de repérage en ligne** pour faciliter la remontée des cas. La fiche est un repère pour identifier les discriminations avérées ou potentielles auprès des publics, et elle sert à faire remonter les situations vécues sur le territoire. Outil de connaissance et de capitalisation, elle sert également à objectiver et qualifier juridiquement la situation.

- **L'argumentaire entrepre**ntre: apprendre à argumenter face aux injonctions discriminatoires pour ne pas coproduire la discrimination et pour mobiliser l'argumentaire le plus approprié en fonction de son interlocuteur.

• L'analyse de la pratique: partir de cas concrets issus de la pratique professionnelle des membres du groupe pour y trouver une solution collectivement grâce à une tierce personne. Actuellement, l'analyse de la pratique est axée sur la thématique de la gestion du fait religieux et fait suite à une formation théorique organisée sur le territoire. Celle-ci a lieu à raison d'une demi-journée par mois pendant six mois.

• Un **référentiel de compétences** qui permet d'identifier et de reconnaître les connaissances, les savoir-faire et les postures développées par les acteurs et qui semblent importantes pour favoriser l'égalité dans le cadre professionnel.

• Une **fiche d'aide au repérage des discriminations** qui permet au professionnel-le d'avoir un repère sur les attitudes à adopter pour mieux accompagner les personnes, pour favoriser le récit du vécu de la discrimination, sur la manière d'aborder la question, et comment répondre en fonction de leurs attentes.

LES BESOINS

- Besoin de publicité.
- Besoin de moyens humains pour recenser des jurisprudences et réaliser des fiches à destination des acteurs-trices.
- Besoin d'une hotline juridique.

LES LIMITES

- Le turn-over dans les structures.
- La disponibilité des acteurs.

L'INGÉNIERIE

- 20% du temps de travail de la coordinatrice.

LES CONDITIONS POUR INTÉGRER LE RÉSEAU

- Pas d'adhésion nécessaire.
- Avoir suivi une journée de sensibilisation à la LCD au préalable.

3 - Résultats d'enquêtes universitaires

Exposé d'Emmanuel Quernez, doctorant en sociologie au CADIS (EHESS-CNRS), ATER en science politique à l'université de Rennes 1.

Emmanuel Quernez présente les résultats de deux enquêtes universitaires :

- la première réalisée auprès des correspondants puis délégués locaux de la Halde et du Défenseur des droits (terrain mené en 2010 et 2012, auprès de permanences dans plusieurs grandes villes de province) ;
- la seconde auprès de personnes en cours de procédure judiciaire en tant que victimes de discrimination raciale.

1. L'ENQUÊTE AUPRÈS DU DÉFENSEUR DES DROITS

La HALDE et le Défenseur des droits ont fondé leur légitimité sur leur capacité à traiter un certain nombre de plaintes. Pour répondre aux besoins de proximité physique, d'accueil et d'accompagnement des réclamants, l'institution a mis en place un réseau de correspondants locaux qui sont des bénévoles, souvent de jeunes retraités, et qui ont pour mission d'accueillir les réclamants, de les écouter, de les réorienter vers le guichet compétent sur le territoire, de les aider à constituer un dossier pour saisine du service juridique du siège ou de conduire une mission de bons offices (médiation) au niveau local. Les correspondants ont vu leurs pouvoirs d'enquête se développer au niveau local.

Les réclamations auxquelles les correspondants/délégués sont confrontés relèvent d'abord du critère de l'origine (un quart des requêtes) et du domaine de l'emploi (60 % des dossiers).

Les délégués locaux reçoivent une courte formation juridique et tiennent des permanences en moyenne sur quatre demi-journées par mois, dans des institutions publiques type CAF, MJD, mairies, préfectures après signature d'une convention.

Quand on met à part les territoires en pointe sur la question des discriminations (qui ont par exemple un réseau de vigilance ou une cellule de veille...), le Défenseur des droits est le réseau le plus souvent confronté aux réclamants, dans le cadre des ses permanences.

D'autres associations type Ligue des droits de l'Homme, SOS Racisme, MRAP sont plus positionnées sur des questions d'accès au droit des étrangers... Ces associations souhaiteraient aller plus souvent sur le terrain des discriminations, mais sont très sollicitées et submergées par des situations humaines urgentes et qui juridiquement sont plus rapides.

Le réseau du Défenseur des droits est au final le plus impliqué sur la question des discriminations.

Le réseau du Défenseur des droits est avant tout juridique.

Les bénévoles reçoivent les réclamants avec un cadre d'analyse juridique (lecture de la réclamation à travers une grille d'analyse « critère/domaine »). Ils essaient de démêler le récit de la personne et se distinguent d'une posture militante portée par d'autres associations, type MRAP, LDH. Ils ne sont pas là pour contester le droit (notamment sur les questions de laïcité, signes religieux, droit à la nationalité). Ils anticipent les attentes des juristes du siège du Défenseur des droits ou les raisonnements du juge.

Les bénévoles assurent ne pas être là pour monter des dossiers. Ils assument une posture de non-juristes : situation paradoxale, car ils utilisent un filtre juridique tout en promouvant, prônant d'autres principes. Les permanences ont d'autres fonctions au niveau local que celles de faire remonter systématiquement les dossiers au siège du Défenseur des droits, requêtes dont le nombre a été multiplié par 10 en cinq ans. Pour y faire face, le Défenseur des droits a mis en avant l'impératif de prendre les « meilleurs dossiers » pour les porter en justice, les médiatiser, et faire avancer la jurisprudence.

L'obligation est donc de mettre en place un système de filtre et, dans ce cadre, les délégués jouent un double rôle : filtrer les dossiers qui ne sont pas viables et solidifier ceux qui ont les meilleures chances d'accéder à un traitement judiciaire.

Le réseau du Défenseur des droits est très hétérogène.

Selon les permanences et les territoires, l'analyse, la stratégie juridique, l'orientation et les réponses apportées seront très différentes. Les délégués impriment leur marque du fait de leur personnalité et aussi par leur réseau. Cela est fortement en lien avec leur ancienne expérience professionnelle (professeurs, préfets, commissaires de police, magistrats, haute fonction publique locale). Leur profil socioprofessionnel influence fortement la nature des réclamations, des saisines, car en s'installant en tant que délégué local, ils réactivent leur ancien réseau professionnel.

Par exemple, un délégué, ancien professionnel de la préfecture, ayant gardé des liens forts avec des associations issues de quartiers Politique de la ville, recevra plus fortement des réclamants pour discrimination à l'origine.

Selon son profil professionnel, le délégué va aussi préférer faire le choix de la médiation ou de la saisine de la justice, etc. Cela influence donc ses pratiques professionnelles. Cette hétérogénéité des pratiques est accentuée du fait que ce sont des bénévoles, qui vont peu à Paris, sont isolés géographiquement, sont peu formés (deux demi-journées).

Les permanences sont violentes pour le réclamant, car il existe une double muraille :

- Une muraille juridique, car le délégué a un pouvoir de classement : il peut décider que le dossier est hors du champ de compétence du Défenseur des droits, ou dans son champ mais sans élément matériel permettant de confirmer le critère mis en cause. Dans d'autres cas (1 cas sur 10), le délégué va conduire une mission de bon office (médiation). Et dans un autre cas sur 10, un dossier sera transmis au siège. Donc, 8 dossiers sur 10 sont classés sans suite ou réorientés vers une autre autorité compétente. On est face à un guichet social du droit fermé par un filtre juridique.

- La deuxième barrière est l'écart de capital social entre le réclamant et le délégué.

Cette violence est renforcée par la difficulté d'établir la preuve juridique de la discrimination (par exemple, absence de témoignages car les collègues refusent, pas suffisamment de pièces écrites, sentiment d'injustice verbalisé mais qui n'est pas matérialisé dans des pièces du dossier...).

On observe au fil des rendez-vous que les dossiers se « dégonflent », car les preuves sont difficiles à réunir. Il y a toujours une illégitimité du traitement, souvent un caractère inégal (refus des plaintes pour racisme qui est hors du champ de compétence du Défenseur des droits, idem pour les situations de harcèlement) avec la tentation pour le délégué de tenter de rattacher à un critère à tout prix, pour coller au droit.

L'usage de la requête par le réclamant.

La « requête-sanction » est souvent très minoritaire et le fait de personnes qui ont été au bout d'une démarche et qui n'ont plus rien à perdre. Dans la plupart des cas, on est plutôt dans la recherche d'une « requête-réparation », quitte à mettre le droit de côté. On est alors plus dans le cadre d'un arrangement pratique qui doit se négocier entre le réclamant, le délégué du Défenseur des droits et le mis en cause.

Il y existe aussi des « requêtes-alertes » : le réclamant va plutôt bien psychologiquement, mais tient à faire savoir que telle structure discrimine. Certaines requêtes s'inscrivent aussi dans une recherche de reconnaissance face à la dénégation de leur vécu discriminatoire.

Enfin, il y a la fonction d'accueil et d'écoute que joue la permanence du délégué. Souvent, cette fonction guichet permet de verbaliser une souffrance qui n'a pas trouvé ailleurs possibilité de s'exprimer.

Le paradoxe est qu'il y a un fort degré de satisfaction, une fois dépassée la violence du refus du traitement juridique. Ceux qui fréquentent la permanence du Défenseur des droits sont plutôt satisfaits de l'accueil et de l'écoute même si cela ne débouche sur rien, contrairement à la sollicitation directe du siège (avec en-

voi d'un courrier) qui les déboute le plus souvent.

C'est là que la figure du délégué (sa gestuelle, son comportement, ses symboles, sa capacité à être dans le partenariat institutionnel) est importante. Cette fonction d'écoute et de valorisation n'est pas identique quand on va voir un délégué syndical ou SOS Racisme. Le délégué du Défenseur des droits incarne l'autorité républicaine. Les délégués en jouent beaucoup dans leur mission de bon office.

Le traitement de la réclamation.

Plusieurs éléments peuvent expliquer que les dossiers ne vont pas en justice :

- la difficulté de la preuve ;
- la posture du requérant.

Le Défenseur des droits se défend face aux critiques et insiste beaucoup sur la posture du requérant : « Nous ne sommes pas propriétaires de la plainte ». Il ne force pas le réclamant à aller en justice s'il ne veut pas le faire, il préfère assister la personne dans la mise en œuvre d'une démarche de médiation si c'est son choix.

Dans l'interaction entre le correspondant/délégué et le réclamant, il y a une phase de négociation sur ce qu'il est possible de faire pour gérer les trois contraintes que sont :

- La contrainte professionnelle et économique : dans un marché du travail local tendu (hors Paris), personne ne veut perdre ses chances d'obtenir ou garder un emploi en attaquant en justice un employeur ; ce qui incite souvent à passer à

la médiation. Dans ce cadre, les délégués veulent négocier en position de force, tant qu'il y a un contrat de travail, tant que les délais de recours contentieux courent encore et tant qu'il y a quelque chose à perdre (ceux qui vont en justice n'ont plus rien à perdre).

- La contrainte temporelle : les dossiers les plus solides juridiquement échappent au siège du Défenseur des droits, car ce sont ceux où la médiation va pouvoir être menée rapidement, alors qu'une procédure juridique va imposer des délais très longs et être en décalage avec l'urgence de la personne.
- La contrainte juridique : il y a une préférence pour commencer par la voie juridique la plus facile (on élimine au fur et à mesure le pénal, on élimine le civil... pour arriver au choix de la médiation).

2. ENQUÊTE SUR DES VICTIMES DE DISCRIMINATION RACIALE EN COURS DE PROCÉDURE JUDICIAIRE.

Zoom sur les conditions sociales de la plainte.

Trois critères qui font qu'à dossier comparable, une plainte a plus de chances de prospérer :

- 1^{er} critère : la sphère familiale, amicale.

Les personnes qui vont au bout d'une plainte en justice sont des personnes entourées, qui vivent cette épreuve à plusieurs. Du point de vue émotionnel, affectif, financier, le recours en justice est mutualisé.



D'où l'importance d'un réseau local de personnes formées et compétentes à l'écoute des personnes (compétence psychologique à renforcer au delà des compétences juridiques).

- 2^e critère : l'encadrement professionnel. Ceux qui vont en justice avec succès, qui ont un dossier assez solide, sont des personnes provenant assez souvent de grandes entreprises ou de la fonction publique : ils ont réussi à matérialiser le conflit existant par la mobilisation d'instances existantes (syndicats, médecine du travail, inspection du travail, CHSTP).

- 3^e critère : le capital culturel et notamment le rapport à la formalisation écrite. Être en capacité de formaliser par écrit, de tenir une chronologie, de constituer des pièces matérielles du conflit dès le début de la procédure (comme aller voir son médecin de famille et dire « à telle date il se passe ça »). Cette faculté à mettre par écrit un conflit est fondamentale.

Un réseau local de proximité doit pouvoir donner ce conseil pour faciliter le montage d'un dossier. (La fonction d'écrivain public est ici essentielle).

CONCLUSION

Les réseaux locaux appuyés sur le droit sont le moyen de fédérer des acteurs locaux et de les inscrire dans une dynamique, de mettre en lumière un sujet peu mis en avant. L'influence d'un réseau peut permettre de négocier et d'anticiper une situation discriminatoire. Cette démarche vise aussi à réhabiliter la victime (fonction cathartique grâce à l'instrument juridique).

D'où l'importance de pouvoir trouver un-e délégué-e du Défenseur des droits qui a la capacité de s'appuyer sur le droit antidiscriminatoire pour définir, sur chaque dossier, la stratégie la plus avisée. Une permanence qui marche bien permet de changer le regard des réclamants sur eux-mêmes, de changer la relation avec les partenaires et acteurs locaux. La mise en réseau du délégué sert à sa qualification, à son expertise et au développement de stratégies partenariales. Il faut savoir être stratégique vis-à-vis du délégué, « utiliser » sa fonction à bon escient.