

Égalité et discrimination

Introduction

La lutte contre les discriminations est un point central du débat sur les droits de l'homme au Royaume-Uni. Tous les partis le mentionnent, à des degrés divers, dans leurs programmes électoraux ou leurs discours¹. Cette omniprésence de la notion d'égalité ne signifie pas pour autant qu'elle soit l'objet d'un accord généralisé. Au contraire, elle indique surtout que la définition même de l'égalité est un objet de controverse, et ce d'autant plus quand il s'agit de définir comment l'égalité doit être protégée par le droit positif. La CEDH elle-même ne protège pas directement un droit général à l'égalité. Le texte de l'article 14 ne porte pas sur la protection de l'égalité dans l'absolu, mais bien sur l'interdiction de la discrimination dans l'application des autres droits garantis par la Convention.

ARTICLE 14

Interdiction de discrimination

¹ Paul CHANEY, « Electoral politics and the party politicisation of human rights: the case of UK Westminster elections 1945–2010 », *op. cit.*

*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*².

La CEDH a donc une influence limitée dans ce domaine, sauf à prendre l'article 14 en conjonction avec les autres articles, ce qui est fréquemment le cas. Cependant, ni le texte de la Convention ni les juges de la Cour ne s'aventurent à définir l'égalité dans l'absolu. Elle est subordonnée aux autres droits.

De la même manière, dans le discours politique ou le droit britanniques, l'égalité en tant qu'objet indépendant n'est pas définie. Par conséquent, nous ne tenterons pas dans ce chapitre de donner une définition générale et universelle de l'égalité, mais nous étudierons comment cette notion a été mobilisée dans le discours politique britannique, et comment le résultat de ces débats a été transcrit en droit.

Les gouvernements néo-travaillistes ont pris une série de mesures destinées à garantir le respect des droits d'un nombre croissant de groupes, en se concentrant sur la prévention de la discrimination³. Sous l'impulsion donnée par l'Union européenne, les textes ont d'abord porté sur l'égalité dans les domaines du commerce et du travail. Dans ce premier secteur d'activité législative, l'opposition n'a pas été particulièrement vive, ce qui a permis des changements rapides et un élargissement de la protection juridique contre la discrimination. Cependant, en-dehors de ce domaine, le débat sur la définition de l'égalité s'est fait plus intense. En effet, le droit à l'égalité peut entrer en concurrence avec d'autres droits fondamentaux. Grâce à la plasticité du terme d'égalité, il a pu être utilisé comme un des arguments dans un grand nombre de débats et être mis en compétition directe avec d'autres valeurs, telles que la famille, la moralité, l'équité ou la liberté. Ces oppositions ont été utilisées par les partis politiques britanniques en tant qu'instruments d'une stratégie de différenciation partisane. Enfin, au-delà du discours, la mise en pratique des politiques d'égalité est le résultat d'une conception particulière du rôle que l'État doit jouer dans les politiques de l'égalité, selon des méthodes et des priorités différentes.

² « Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ». Italiques ajoutés.

³ Pat THANE (dir.), *Unequal Britain: Equalities in Britain since 1945*, Londres, Continuum, 2010.

1. Législation contre la discrimination : l'orientation européenne

La législation pour la protection de l'égalité entre les individus s'est considérablement étoffée dans la deuxième moitié du XX^e siècle. Le droit à l'égalité est reconnu dès la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'Organisation des Nations Unies, dans son article 7⁴. Afin de permettre l'application de ce droit, les États ont mis en place des politiques et textes de loi nationaux. Au Royaume-Uni, ce développement s'est fait petit à petit, par accrétion de textes de loi visant à prévenir un nombre croissant de formes de discrimination, ainsi que visant une protection d'une plus grande variété d'individus. Petit à petit, de nouveaux éléments constitutifs de l'inégalité ont été identifiés, et le rôle de l'État redéfini. L'Union européenne a joué un rôle majeur dans ce processus, en mettant en place des outils législatifs et une jurisprudence riche en matière d'égalité économique. Elle a également permis l'adoption par le gouvernement britannique d'une politique de *mainstreaming*, méthode particulière de protection de l'égalité.

a. Evolution de la législation : un élargissement de la protection de l'égalité

La législation britannique en matière de lutte contre les discriminations s'est développée dans deux directions principales. Elle s'est d'abord étendue à un plus grand nombre d'individus, avant d'approfondir la protection des droits. Il ne s'agit plus seulement d'une protection passive contre la discrimination, mais d'obligations actives, mises en place pour promouvoir le respect de certains droits et favoriser la participation d'un nombre croissant d'individus à la vie sociale.

La législation sur l'égalité a commencé avec la protection contre la discrimination fondée sur la race⁵. En 1965 est voté le premier *Race Relations Act*, qui a créé une interdiction de la discrimination dans les lieux publics comme les hôtels, par exemple. Des procédures de conciliation sont mises en place en cas de plainte. Cette loi est prolongée par celle de 1968 pour inclure la fourniture de biens et de services, et a ajouté à la conciliation la possibilité de porter des affaires en justice, ce qui a permis d'apporter une force contraignante au texte.

Au cours des années 1970, la législation se concentre cette fois sur les droits des femmes, d'abord à travers l'*Equal Pay Act* de 1970, puis le *Sex Discrimination Act* de 1975. Si

⁴ « Tous sont égaux devant la loi et ont droit sans discrimination à une égale protection de la loi. Tous ont droit à une protection égale contre toute discrimination qui violerait la présente Déclaration et contre toute provocation à une telle discrimination. » ORGANISATION DES NATIONS UNIES, *Déclaration universelle des droits de l'homme*, *op. cit.*

⁵ Bob HEPPLER, « The new single equality act in Britain », *The Equal Rights Review*, 2010, pp. 11–24.

le premier est le résultat de luttes purement nationales pour l'égalité salariale, le second est une conséquence directe de l'adhésion à la Communauté Européenne puisqu'il a intégré au droit britannique les obligations inscrites dans le Traité de Rome ainsi qu'une directive du début de l'année 1975⁶. Puis les directives communautaires de 1976⁷ et 1978⁸ sur l'égalité au travail et les mesures de sécurité sociale ont également été transposées en droit national, afin de renforcer la loi sur des points spécifiques de l'égalité entre les hommes et les femmes. Les innovations les plus importantes sont contenues dans le *Sex Discrimination Act*. Il a créé d'abord l'*Equal Opportunities Commission*, la Commission pour une égalité d'opportunités, dont le rôle était de contrôler l'application de la loi et d'aider les personnes qui souhaiteraient s'en prévaloir pour porter plainte pour discrimination sur la base du sexe. Mais l'innovation principale de la loi a été l'interdiction de la discrimination indirecte : il est devenu interdit de mettre en place des mesures qui, si elles ne visent pas directement un groupe de personnes, auront indirectement des effets disproportionnés sur ce groupe en particulier. De plus, la loi a créé pour les services publics une obligation spécifique de promotion des femmes dans leurs services. Enfin, porter plainte contre son employeur s'il contrevient à la loi est devenu possible. Ce modèle de protection légale renforcée a été adopté par le *Race Relations Act* de 1976 qui a mis en place la *Commission for Racial Equality* afin de lutter contre la discrimination basée sur l'origine ethnique, et plus tard par le *Disability Discrimination Act* de 1995, qui crée le *National Disability Council* remplacé en 1999 par la *Disability Rights Commission*, afin de lutter contre la discrimination basée sur le handicap. Ainsi, un cadre pour la lutte contre les discriminations a été mis en place : une organisation officielle recommande des politiques au gouvernement, commande des enquêtes et conseille les individus au sein d'un ordre légal qui permet des recours en justice plus nombreux.

L'étape suivante du développement du droit à l'égalité est fortement ancrée dans les institutions européennes. Le Traité d'Amsterdam de 1997, et les directives européennes de

⁶ « Directive 75/117/CEE du Conseil concernant le rapprochement des législations des États membres relatives à l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins ».

⁷ « Directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail ».

⁸ « Directive 79/7/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre progressive du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière de sécurité sociale ».

2000⁹ et 2004¹⁰ renforcent les devoirs de l'État en ce qui concerne l'égalité : elles imposent des contrôles sur l'égalité au travail, et interdisent la discrimination sur la base du sexe ou de l'origine ethnique. Enfin, le Traité de Lisbonne, en 2007, donne une valeur constitutionnelle à la Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne (CDFUE) de 2000, dont le chapitre III est consacré à la défense de l'égalité. Les articles 20 à 23, en particulier, interdisent toute discrimination. Pour autant, la législation contre la discrimination ne relève pas directement de la compétence de l'UE, et l'article 51 de la Charte précise clairement que « la présente Charte ne crée aucune compétence ni aucune tâche nouvelle pour la Communauté et pour l'Union et ne modifie pas les compétences et tâches définies par les traités. » Les domaines réservés des États en matière d'égalité restent donc les mêmes qu'avant. C'est d'autant plus vrai que le Royaume-Uni a fait ajouter un protocole complémentaire affirmant que la Charte des Droits Fondamentaux ne crée pas d'obligation supplémentaire pour les États membres. Il est le seul État, avec la Pologne, à avoir signé ce protocole. Si la Charte a eu un effet limité sur l'égalité pour le Royaume-Uni, d'autres mesures prises par l'Union européenne ont largement contribué au développement du droit britannique.

En parallèle à cet approfondissement des droits à l'égalité, les années 2000 ont vu l'élargissement progressif des caractéristiques protégées par la loi, et par conséquent l'augmentation du nombre d'individus concernés par la législation. L'*Equality Act* rassemble les caractéristiques protégées par les textes qui le précédaient et lui en ajoute de nouvelles :

Les caractéristiques suivantes sont des caractéristiques protégées :

- âge
- handicap
- réassignation sexuelle
- mariage et union civile
- état de grossesse et maternité
- race
- religion
- sexe
- orientation sexuelle¹¹.

⁹ « Directive 2000/43/CE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique » ; « Directive 2000/78/CE du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ».

¹⁰ « Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services ».

¹¹ « *The following characteristics are protected characteristics—*

age;

disability;

gender reassignment;

marriage and civil partnership;

pregnancy and maternity;

race;

Certaines de ces caractéristiques avaient déjà fait l'objet de textes de loi *ad hoc* similaires aux *Race Relations Act* et au *Sex Discrimination Act*. Nous avons mentionné plus haut le *Disability Discrimination Act* de 1995, sur les discriminations liées au handicap, qui suivait le modèle de la législation précédente. Les discriminations religieuses ont, elles, d'abord été prises en compte en 2003 dans des éléments de législation secondaire appelés par les directives sur l'égalité de l'UE de 2000 qui modifient le droit du travail (*Employment Equality (Religion and Beliefs) Regulations 2003*) avant d'être incluses au *Race and Religious Hatred Act* de 2006. La discrimination sur la base de l'orientation sexuelle intègre elle aussi une directive européenne sur l'égalité à travers les *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003*. Les nouveautés sont donc la protection contre la discrimination basée sur l'âge, la réassignation sexuelle, le statut marital, la maternité et l'état de grossesse. Pour autant, la liste n'est pas nécessairement exhaustive. Par exemple, la CDFUE protège d'autres caractéristiques dans son article 21 : les discriminations sont interdites aussi quand elles sont basées sur l'opinion politique, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune ou la naissance. Elle élargit donc encore en théorie la portée des protections.

L'harmonisation du droit national avait déjà été entamée par l'*Equality Act 2006* qui a mis en place une commission unifiée chargée de surveiller toutes les formes de discrimination et de violation des droits de l'homme, la *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), mais sans rassembler tout le cadre légal en un seul texte. La EHRC rassemble le travail des trois commissions chargées de lutter contre les discriminations fondées respectivement sur le sexe, la race et le handicap. Mais surtout, la Commission est chargée des questions de violation des droits de l'homme en général : l'égalité est donc gérée par la même institution que les autres droits fondamentaux.

L'*Equality Act 2010*, qui devient le pilier central de la loi pour l'égalité au Royaume-Uni, concerne essentiellement la fourniture de biens et de services et le droit du travail. En particulier, il renforce les obligations positives pour les services publics, et pas seulement pour les acteurs privés. Le système de protections face à la discrimination basée sur le handicap est un bon exemple de cette orientation. Ainsi, le *Disability Discrimination Act* de 1995 impose aux services publics de proposer des supports adaptés aux différents types de handicap, tels que

religion or belief;

sex;

sexual orientation. » *Equality Act 2010*, partie 2 chapitre 1, « The Protected Characteristics ».

des formulaires ou plaquettes d'informations en braille¹². La *Disability Rights Commission*, puis l'EHRC, s'assure que cette mesure soit respectée. En 2005, une nouvelle loi contre la discrimination liée au handicap a créé des obligations pour les différents services publics de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées, « même quand cela suppose de traiter des personnes handicapées de manière plus favorable que d'autres personnes¹³. » Ce devoir du service public est maintenu dans l'*Equality Act* de 2010, mais cette fois en incluant toutes les caractéristiques identifiées par la loi¹⁴. Ainsi, une obligation active est créée pour les services de l'État.

La protection légale de l'égalité entre les individus au Royaume-Uni s'est donc enrichie en prenant en compte un plus grand nombre de personnes et en renforçant la nature des protections dont ils bénéficient. La source de cet élargissement est à la fois liée à une dynamique législative nationale, et à des influences internationales variées, dont l'Europe est un facteur majeur.

b. Le rôle moteur de l'Union européenne

C'est sur le modèle de la discrimination sur la base du sexe que les lois contre les discriminations dans le domaine du travail ont été renforcées au Royaume-Uni¹⁵, les relations avec l'Europe dans ce cadre précis sont donc un bon exemple du type d'interaction entre les deux sources de droit.

Le développement des politiques anti-discrimination au Royaume-Uni doit beaucoup à l'Union européenne, à travers les obligations qu'elle impose et les méthodes de gouvernance qu'elle met en place, jouant un rôle moteur dans l'évolution des pratiques, même si les États disposent d'une large marge de manœuvre dans l'application des recommandations européennes. Les rapports entre le droit de l'Union et le droit britannique sont particulièrement visibles sur la question de l'égalité entre les femmes et les hommes, présente dans les textes de l'Union depuis sa création, en tant que CEE en 1957. L'article 119 du Traité de Rome impose aux États membres d'assurer « l'application du principe de l'égalité des rémunérations entre les travailleurs masculins et les travailleurs féminins pour un même travail. » Cette disposition n'a

¹² Pat THANE (dir.), *Unequal Britain: Equalities in Britain since 1945*, *op. cit.*, p. 172.

¹³ « *to take steps to take account of disabled persons' disabilities, even where that involves treating disabled persons more favourably than other persons* » *Disability Discrimination Act 2005*, Section 3.

¹⁴ *Equality Act 2010*, Partie 11, Chapitre 1, « Public Sector Equality Duty ».

¹⁵ Bob HEPPLER, « The new single equality act in Britain », *op. cit.*

quasiment pas été modifiée depuis, et le Royaume-Uni, à son adhésion en 1973, devait donc accepter cette déclaration de valeurs. L'article 157 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui s'applique aujourd'hui, ajoute la notion de travail « de même valeur », ce qui élargit la portée du texte. Il précise également dans quelles conditions les institutions européennes peuvent prendre les mesures nécessaires pour assurer l'application du principe d'égalité. Ainsi, le droit européen se concentre d'abord sur la question de l'égalité de rémunération.

Afin de préciser la nature des obligations dans le domaine du travail, les institutions européennes ont choisi d'utiliser des directives, contraignantes uniquement dans leurs objectifs, et non pas dans leurs moyens¹⁶. Chaque État membre doit les intégrer à son droit national en utilisant ses propres traditions juridiques et les moyens qui lui semblent les plus appropriés. La première directive pour l'égalité entre les hommes et les femmes dans le domaine du travail a été adoptée en 1976¹⁷, un an après l'adoption du *Sex Discrimination Act 1975*. Ce texte de loi garantissait l'égalité salariale et avait été adopté pour se conformer aux exigences européennes. Il a été prolongé en 2002 par une nouvelle directive¹⁸ qui précise le sens de la première et impose aux États membres de nouvelles mesures à prendre, comme la création d'un organisme chargé « de promouvoir, d'analyser, de surveiller et de soutenir l'égalité de traitement entre toutes les personnes sans discrimination fondée sur le sexe¹⁹. » Elle offre également une définition plus précise de la discrimination indirecte ainsi que du harcèlement sexuel sur le lieu de travail, considéré comme un obstacle majeur à l'égalité entre les hommes et les femmes. Cependant, ces nouvelles garanties restent assez vagues pour offrir une marge de manœuvre aux États membres. Ainsi, l'article premier, paragraphe 5 de la directive de 2002 prévoit que « 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 ». Les textes contraignants ainsi que la manière de faire appliquer la loi restent du ressort du législateur national. La directive est transposée en droit britannique par les *Employment*

¹⁶ Article 288 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne « La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

¹⁷ « Directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail », *op. cit.*

¹⁸ « Directive 2002/73/CE du Parlement Européen et du Conseil modifiant la directive 76/207/CEE du Conseil relative à la mise en œuvre du principe de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en ce qui concerne l'accès à l'emploi, à la formation et à la promotion professionnelles, et les conditions de travail ».

¹⁹ Article premier, paragraphe 7. *Ibid.*

Equality (Sex Discrimination) Regulations 2005 afin qu'elle s'applique au 1er octobre 2005, soit la date limite imposée par l'Europe. Le texte de loi cite directement les objectifs de la directive et intègre les changements de définition de la discrimination indirecte et du harcèlement sexuel au travail. Il est adopté au Parlement sans même être débattu : c'est un *negative instrument*, basé sur le *European Communities Act 1972*, texte qui a permis l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE²⁰. C'est à peine si la presse s'en fait l'écho : la directive de 2002 est acceptée comme un fait accompli.

En dehors du droit du travail, l'UE est également compétente pour réguler certains échanges économiques, tout en laissant une certaine marge de manœuvre aux États. Dans ce domaine aussi, c'est une directive qui a été employée, la directive 2004/113/CE du 13 décembre 2004 « mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services. » Encore une fois, le débat sur l'intégration de cette directive a été limité, il a eu lieu essentiellement en comité, et le nouveau règlement a rapidement été approuvé. Les questions portaient essentiellement sur deux points. D'abord sur une question religieuse : les institutions religieuses seraient-elles tenues de respecter une stricte égalité des sexes²¹ ? Si certaines organisations religieuses ont envoyé des questions au gouvernement, le sujet n'a pas été saisi par le personnel politique, ni par la presse en général. Des désaccords plus vifs ont porté sur des questions économiques : celles des polices d'assurance, et en particulier sur les primes d'assurance auto, moins onéreuses pour les femmes. Le débat était présent au Parlement²² comme dans la presse²³. Il ne s'agit pas d'une particularité britannique, puisque la Commission sur les droits de la femme du Parlement européen souligne que la même question a été posée dans un grand nombre de pays de l'Union²⁴. La question de l'inégalité des primes d'assurance a permis l'introduction de l'article 5, paragraphe 2 de la

²⁰ Un *negative instrument* est un type de législation secondaire qui peut être adopté sans être débattu au Parlement, si un texte de loi précédemment voté l'autorise, et sauf si une objection est émise dans l'une ou l'autre chambre. *Negative procedure - Glossary page*, <http://www.parliament.uk/site-information/glossary/negative-procedure/>, consulté le 21 avril 2016.

²¹ Voir par exemple l'appendice 4 du *Select Committee on the Merits of Statutory Instruments Fifteenth Report*, House of Lords, 2008.

²² Par exemple Caroline Spelman, porte-parole de l'opposition sur les femmes, demande à la secrétaire d'État aux droits des femmes, Jacqui Smith, pendant une séance de questions aux ministres, si « l'enthousiasme [du gouvernement] pour cette directive serait tempéré en observant ce qui occasionnera des pertes pour les femmes britanniques. » (« *Perhaps their enthusiasm for the directive may be tempered by considering the ways in which women in Britain will lose out.* »), *Hansard*, House of Commons Debates, 22 janvier 2004, volume 416, colonne 1468.

²³ Andrew SPARROW, « EU plan will hit safe women drivers », *The Daily Telegraph*, 21/09/2004.

²⁴ *Rapport sur la transposition et l'application de la directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services*, Commission des droits de la femme et de l'égalité des genres du Parlement européen, 2013.

directive qui autorise les États membres à appliquer des dérogations « lorsque le sexe est un facteur déterminant dans l'évaluation des risques, sur la base de données actuarielles et statistiques pertinentes et précises²⁵. » Chaque État membre peut décider d'appliquer cet article, s'il l'estime nécessaire. Le rapport de la Commission des droits de la femme souligne que tous l'ont fait. Le fait que le débat britannique se concentre sur ce point montre que le principe d'égalité est reconnu par tous les acteurs de la politique nationale, c'est l'application pratique de ce principe qui est remise en question. Le débat est donc repositionné sur des questions économiques plus que sur des questions de droits fondamentaux.

La négociation, puis la transposition, de cette directive montrent la complexité des relations entre le Royaume-Uni et l'UE dans la législation sur la protection de l'égalité entre les individus. En premier lieu, le gouvernement britannique met en avant son influence sur les politiques européennes. Ainsi, lors d'une séance de questions au gouvernement, au moment de la négociation de la directive, Jacqui Smith, alors *Deputy Minister for Women and Equality* (ministre déléguée aux droits des femmes et à l'égalité), affirme que le Royaume-Uni va partager avec les autres États membres sa propre expérience positive de la législation pour l'égalité entre les hommes et les femmes²⁶. Elle ajoute que la directive « reproduit une grande partie des droits des hommes et des femmes que nous tenons pour acquis dans le *Sex Discrimination Act*²⁷. » Le discours du gouvernement place donc la législation britannique en modèle de la protection des droits au niveau européen. Par la suite, le Royaume-Uni conserve cette orientation. Un rapport de transposition de 2009 montre que la législation britannique va au-delà de ce qui est requis par les différentes directives, puisque qu'elle impose de lutter contre la discrimination dans des domaines qui, eux, ne font pas partie des compétences de l'Union, comme l'éducation ou la publicité²⁸. Ainsi, le gouvernement britannique présente la législation européenne plus comme un plancher, un socle minimum de droits à assurer, que comme une contrainte forte. La dérogation ouverte par l'article 5, paragraphe 2, de la directive peut être interprétée d'une façon similaire car elle a permis aux États membres de choisir de ne pas

²⁵ « Directive 2004/113/CE du Conseil mettant en œuvre le principe de l'égalité de traitement entre les femmes et les hommes dans l'accès à des biens et services et la fourniture de biens et services », *op. cit.*

²⁶ « *to share the positive UK experience of successful domestic legislation that outlaws gender discrimination in goods and services.* » *Hansard*, House of Commons debates, 22 janvier 2004, volume 416, colonne 1467.

²⁷ « *It is important to acknowledge that we already have a significant advantage in evaluating the effect of the directive because it replicates many of the rights for men and women that we already take for granted in the Sex Discrimination Act.* » *Ibid.*, colonne 1468.

²⁸ Susanne BURRI et Aileen MCCOLGAN, *Sex Discrimination in the Access and Supply of Goods and Services and the Transposition of Directive 2004/113/EC*, European Network of Legal Experts in the Field of Gender Equality, 2009, p. 175.

appliquer une mesure qui n'était pas consensuelle et limite donc le pouvoir de coercition de la législation européenne.

Cependant, la méthode utilisée pour transposer la directive lie fortement le texte à son origine européenne plutôt qu'à la politique nationale. En effet, la directive est passée sous forme d'amendements au *Sex Discrimination Act* de 1975, selon un mécanisme permis par le *European Communities Act*. Les amendements ne proviennent pas d'une proposition législative indépendante, mais bien de la nécessité technique de passer par la loi sur l'adhésion à l'UE. Les nouvelles garanties incluses dans la loi le sont pour répondre aux décisions européennes, plutôt que pour intégrer au droit un changement de point de vue sur la protection de l'égalité entre les hommes et les femmes.

L'influence de l'UE ne se limite pas à ces mesures législatives, elle affecte également la méthode employée par les gouvernements Blair pour s'attaquer aux inégalités entre les hommes et les femmes. Ainsi, Tony Blair a intégré à sa politique publique le *gender mainstreaming*, ou « intégration de la question du genre », largement adopté à l'échelle de l'UE. Le *mainstreaming* consiste à analyser l'impact différencié des politiques publiques sur les hommes et les femmes. En d'autres termes, « la dimension égalité entre les sexes doit être prise en compte dans toutes les politiques et toutes les activités, au stade de la planification, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation²⁹. » La défense des droits des femmes n'est donc plus l'objectif d'un ministère dédié, mais celui de toute l'administration, à tous les niveaux des politiques publiques. Cette méthode est apparue dans l'UE et les institutions internationales dans les années 1990. L'intégration de la question du genre est issue de discussions à la Conférence sur les femmes de l'ONU à Nairobi en 1985. Le concept est adopté à la Conférence sur les femmes à Pékin en 1995, il apparaît alors dans le Programme d'Action publié à l'issue de la conférence³⁰, et ce pour tous les domaines abordés par le Programme³¹. Par la suite, les différentes institutions européennes ont adopté le *mainstreaming* dans la deuxième moitié des années 1990. Le Parlement Européen d'abord puis la Commission publient des déclarations à cet effet, avant que le concept ne soit ajouté au Traité d'Amsterdam, qui inclut l'égalité entre les hommes et les

²⁹ Réjane SENAC-SLAWINSKI, « Le gender mainstreaming à l'épreuve de sa genèse et de sa traduction dans l'action publique en France », *Politique Européenne*, 2006, vol. 3, n° 20, p. 14.

³⁰ *Rapport de la quatrième conférence mondiale sur les femmes*, Beijing, Organisation des Nations Unies, 1995 Annexe II « Programme d'action ».

³¹ Par exemple, dans le domaine économique, le paragraphe 164 déclare : « Pour favoriser l'indépendance économique des femmes et la réalisation de leur potentiel, les gouvernements et les autres acteurs devraient encourager l'adoption de mesures énergiques et visibles visant à assurer la prise en compte de la problématique hommes-femmes dans toutes les politiques et tous les programmes afin d'en analyser les conséquences sur les femmes et les hommes avant toute décision. »

femmes dans les missions de l'UE³². L'intégration de la question du genre devient alors un acquis communautaire³³. Par exemple, l'un des outils du *gender mainstreaming* européen est l'utilisation faite des Fonds Structurels Européens, pour lesquels l'un des secteurs à soutenir est celui de l'égalité entre les hommes et les femmes³⁴.

La pratique du *mainstreaming* a été adoptée par Tony Blair quand il est arrivé au pouvoir. Il n'a pas mis en place de ministère des droits des femmes de plein droit, un changement net par rapport aux politiques travaillistes des décennies précédentes. Dans les années 1980, le parti travailliste était en faveur de la création d'un ministre des Femmes, qui serait membre à part entière du gouvernement. Les travaillistes avaient donc un porte-parole de l'opposition sur les droits des femmes alors qu'aucun ministre des Femmes n'était en place dans le gouvernement conservateur³⁵. Quand Tony Blair a pris la tête du parti, la position travailliste sur le sujet est devenue plus floue si bien qu'après leur victoire aux élections de 1997, une ministre des Femmes a bien été nommée, mais c'est un poste mineur, en conjonction avec une position plus importante au sein du gouvernement. La nouvelle ministre était Harriet Harman, qui était également ministre de la Sécurité sociale et, à ce titre, membre du Cabinet. Ce sera le cas pour quatre sur six de ces ministres entre 1997 et 2010. En 1998, le rôle de ministre des Femmes est confié à la Baronne Jay, également à la tête de la Chambre des Lords, autre poste crucial. Entre 2001 et 2005, le rôle revient à Patricia Hewitt, également ministre du Commerce et de l'industrie. Enfin, entre 2007 et 2010, Patricia Hewitt revient à la tête d'un ministère aux compétences élargies, puisqu'elles recouvrent non seulement les droits des femmes, mais l'égalité en général. Son ministère est de plus couplé avec le rôle de *leader* de la Chambre des Communes (l'équivalent d'une ministre chargée des relations avec la Chambre des Communes). Ainsi, la défense des droits des femmes n'apparaît pas comme une priorité du gouvernement, au moins dans la place qui lui est faite au Cabinet.

Au lieu d'un ministère dédié, la question de l'égalité entre les hommes et les femmes dans les gouvernements Blair et Brown est portée par une nouvelle structure transversale, chargée d'appliquer le *gender mainstreaming*. En arrivant au pouvoir, Tony Blair a créé le *Women's Unit*. Le rôle du *Women's Unit*, qui est par la suite devenu le *Women and Equality*

³² « Traité d'Amsterdam modifiant le Traité sur l'Union européenne, les Traités instituant les Communautés Européennes et certains actes connexes », Article 2 paragraphe 2.

³³ Lut MERGAERT et Emanuela LOMBARDO, « Resistance to implementing gender mainstreaming in EU Research Policy », *European Integration Online Papers*, 2014, vol. 18, n° 1, pp. 1–21.

³⁴ Teresa REES, « The politics of « mainstreaming » gender equality », *op. cit.*, p. 55.

³⁵ Judith SQUIRES et Mark WICKHAM- JONES, « Mainstreaming in Westminster and Whitehall: from Labour's Ministry for Women to the Women and Equality Unit », *Parliamentary Affairs*, 2002, pp. 57–70.

Unit en 2001, est de rassembler des informations sur l'égalité entre les hommes et les femmes, ainsi que d'évaluer les effets des décisions prises par les autres services du gouvernement. Ainsi, en 1997, la ministre des Droits des femmes Harriet Harman « indiqua que l'unité s'assurerait d'une approche coordonnée dans tous les ministères et qu'elle regarderait "par-dessus l'épaule de [ses] collègues³⁶." » D'abord située au sein du ministère de la Sécurité sociale, l'unité est ensuite déplacée au *Cabinet Office*, c'est-à-dire attachée aux services du Premier ministre, en 2001. Sa position, détachée des services d'un ministère en particulier, en fait un outil qui illustre parfaitement le concept de *mainstreaming*. En créant le *Women's Unit*, Tony Blair n'a pas fait directement référence aux politiques européennes en matière d'égalité hommes/femmes, pourtant l'influence de l'Union européenne dans la méthode apparaît clairement.

La CEDH elle aussi joue un rôle dans le développement du droit contre la discrimination sur la base du sexe, en se concentrant en particulier sur le rapport entre l'État et les citoyens, plutôt qu'en régulant les rapports entre les acteurs privés. C'est le cas dans l'affaire *Willis c/ Royaume-Uni*³⁷. Dans cette affaire, Kevin Willis, ressortissant britannique, avait demandé aux services sociaux britanniques des allocations après le décès de sa femme en 1996. Cependant, ces allocations, le *widow payment* (une indemnité forfaitaire pour veuve) et le *widowed mother's allowance* (l'allocation de mère veuve) étaient réservées aux femmes dont le conjoint était décédé. M. Willis avait donc vu sa demande rejetée. Il a fait appel à la juridiction nationale compétente, le *Social Security Tribunal*, mais la décision des services sociaux a été confirmée. Accompagné par l'ONG *Child Poverty Action Group*, spécialisée dans le combat contre la pauvreté des enfants, il a porté sa requête auprès de la CEDH le 24 avril 1997, soit quelques jours avant les élections qui ont permis l'arrivée au pouvoir du parti travailliste. Rapidement, le gouvernement a pris en compte la procédure lancée à Strasbourg. Alistair Darling, alors ministre des Affaires sociales, a annoncé le lancement d'une consultation sur la question le 18 novembre 1998³⁸, point de départ d'un projet de réforme de loi créant une allocation offerte aux veufs comme aux veuves³⁹. Dans la première partie de l'année 1999, le Parlement britannique en a débattu dans le cadre du projet de loi sur la réforme du système de protection sociale et de

³⁶ « Harriet Harman indicated that the unit would ensure a co-ordinated approach across departments as she looked "over the shoulders of colleagues" », Judith SQUIRES et Mark WICKHAM-JONES, « New Labour, gender mainstreaming and the Women and Equality Unit », *The British Journal of Politics & International Relations*, 2004, vol. 6, p. 83.

³⁷ *Willis c/ Royaume-Uni*, 2002.

³⁸ *Hansard*, House of Commons Debates, 18 novembre 1998, volume 319, colonnes 939 à 951.

³⁹ Rupert JONES, « Fairer deal for widowers », *The Guardian*, 21/11/1998.

retraite, le *Welfare Reform and Pensions Bill*, intégrant ainsi l'action au niveau européen au processus législatif national.

Le principe de la réforme était accepté sans problème par les différents partis, et son origine européenne, quand elle était mentionnée, n'était pas nécessairement source de critiques immédiates. Ainsi, Alistair Darling la présente comme un coup d'accélérateur à la réforme, et non pas comme une lutte de pouvoir avec le gouvernement britannique, même s'il admet qu'il est persuadé que le Royaume-Uni perdra dans l'affaire Willis. « Tout d'abord, [le système] est injuste envers les hommes [...]. Cette injustice ne peut pas continuer, et elle est déjà remise en question devant la Cour européenne des droits de l'homme – ne rien faire, comme certains le suggèrent, n'est pas possible⁴⁰. » Les partis d'opposition, les libéraux-démocrates comme les conservateurs, interprètent l'influence européenne de la même manière. Ainsi, David Rendel, député libéral-démocrate pour la circonscription de Newbury, déclare que la réforme « a été imposée, avec raison, au gouvernement par les cours européennes, mais le gouvernement a pris en compte la nécessité de faire ce changement⁴¹. » Quant aux conservateurs, c'est le membre du Cabinet fantôme, porte-parole sur le travail et les retraites, Eric Pickles, qui a exprimé leur position au Parlement. « [Le gouvernement] a raison de dire que le système est le reflet d'une période où l'homme était le soutien de famille, et ce qui était adapté en 1925 ou en 1948 ne l'est pas nécessairement en 1999 ; d'où la plainte à la Cour Européenne⁴². » Le débat ne porte pas sur le principe, ou l'impulsion donnée par la cour européenne, mais bien sur l'application nationale de ce principe, en l'occurrence le coût de la réforme et dans quelle mesure elle aura un impact sur les allocations dont bénéficient déjà les veuves. En effet, Pickles ajoute que, si tous les candidats avaient conscience que l'affaire Willis impliquait un changement dans la loi britannique, son parti est en profond désaccord avec le projet de loi du gouvernement travailliste car, selon lui, il porterait préjudice aux femmes⁴³. La loi a reçu la sanction royale le 11 novembre 1999, et les modifications des allocations accordées aux veufs ont pris effet à partir

⁴⁰ « *First, it is unfair to men [...]. That unfairness cannot continue, and it is already challenged in the European Court of Human Rights – so doing nothing, as some urge, is not an option.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 18 novembre 1998, volume 319, colonne 939.

⁴¹ « *That was rightly forced on the Government through the European Courts, but the Government have taken on board the need to make that change.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 17 mai 1999, volume 331, colonne 779.

⁴² « *The Government's arguments are straightforward and, in one respect, right. They are right to say that the system reflects a time when the man was the breadwinner, and what was appropriate in 1925 or 1948 is not necessarily relevant to 1999; hence the challenge in the European Court by a man, Mr. Kevin Willis.* » *Ibid.*, colonne 769.

⁴³ « *It may have been at the back of the minds of all candidates at the 1997 general election that the Willis challenge would have to be dealt with during this Parliament. However, I do not believe that anyone felt that a Labour Government would deprive women in order to pay for men.* » *Id.*

du 9 avril 2001. Entre temps, les plaintes à la CEDH ont continué. Certaines ont été résolues à l'amiable quand le gouvernement britannique a accepté de payer une compensation⁴⁴, d'autres ont fait l'objet de décisions rendues plus tard, avec le délai habituel à la Cour, jusqu'en 2009 dans le cas de l'affaire *Blackgrove c/ Royaume-Uni*⁴⁵, sans que cela ne soit utilisé pour critiquer le rôle de la CEDH.

Ainsi, l'opposition prend en compte sans la contester la nécessité d'appliquer les décisions de la Cour, mais critique la méthode employée par le gouvernement. La critique de la réforme sur la pension accordée aux veufs est intégrée à une critique plus générale de l'action du gouvernement. Dans son programme électoral de 2001, le parti ne fait pas une fois référence à l'égalité entre les hommes et les femmes, mais promet de défiscaliser les aides sociales, comme la nouvelle allocation de parent veuf⁴⁶. La décision de la Cour européenne des droits de l'homme est donc intégrée au point de perdre toute trace de son origine européenne, le débat étant recentré sur des questions nationales, d'économie et de politique sociale.

La question de l'égalité entre les hommes et les femmes est une illustration du rôle, limité mais indéniable, des institutions européennes sur la législation britannique. L'UE comme la CEDH donnent une impulsion de départ aux changements à opérer, mais ce sont les institutions nationales qui s'emparent du débat afin d'opérer une transformation effective du droit. Si le débat se joue en suivant des lignes partisanses, ce n'est pas sur des questions de principe, mais bien sur des problèmes pragmatiques d'application d'un droit général à l'égalité, lui-même largement reconnu. Cependant, cet accord est essentiellement atteint dans un domaine spécifique, celui de l'égalité dans les questions économiques, et est plus complexe dans les autres aires de lutte contre la discrimination.

2. Définir l'inégalité : enjeux du discours politique

Si la protection de l'égalité dans l'exercice de droits économiques et du droit du travail a été renforcée, de nombreux autres domaines de la vie sociale sont affectés par des problèmes d'inégalité. Pour défendre l'égalité, il faut commencer par identifier une source d'inégalité contre laquelle des actions doivent être prises, et c'est à ce niveau que les désaccords politiques

⁴⁴ Clare DYER, « Fathers win equality in widow's benefits payout », *The Guardian*, 26/04/2000.

⁴⁵ *Blackgrove c/ Royaume-Uni*, 2009.

⁴⁶ *Time for Common Sense, The Conservative Manifesto*, 2001.

se construisent. Or, la définition de ce qui constitue une inégalité inacceptable relève d'argumentaires politiques, dont les prémisses ne sont pas nécessairement acceptées par tous.

L'égalité n'est pas un droit indépendant, ses relations avec les autres droits fondamentaux sont à la base de son application. Puisque l'égalité ne peut pas être prise isolément, et doit donc nécessairement s'appuyer sur d'autres droits pour avoir une application légale, elle peut être considérée comme mineure par rapport à d'autres droits. Par ailleurs, les sources de discrimination sont multiples et s'y attaquer implique donc parfois des politiques qui ne sont pas compatibles entre elles. Le droit à l'égalité est donc constamment en concurrence soit avec le droit à l'égalité d'un autre individu, soit avec d'autres droits fondamentaux, il est alors dans une position de relative fragilité juridique. Au Royaume-Uni, il n'est pas considéré comme un droit de l'homme : le nom même de la *Equality and Human Rights Commission* l'exclut de l'ensemble des droits de l'homme pour une faire une catégorie *sui generis* de droit.

Le droit à l'égalité, à l'inverse, peut également être présenté comme un atout durant les débats politiques. En effet, il est difficile de se positionner comme « anti-égalité ». Définir ce qui est un problème d'inégalité est alors une arme rhétorique pour faire valoir son point de vue. Cette rhétorique est utilisée par les différents partis politiques afin de construire une identité partisane forte. Cela est particulièrement visible dans le cas du parti conservateur, dont les changements de positionnement face à la rhétorique de l'égalité dans certains domaines correspondent à un renversement dans l'identité politique du parti.

A l'inverse, l'angle par lequel sont abordés certains problèmes évite sciemment les problématiques d'égalité. Ainsi, les questions de racisme par exemple sont requalifiées en problème de « cohésion communautaire » ou de sécurité. Cette requalification permet de mettre en place des programmes concrets, plutôt que de réaffirmer la valeur abstraite d'égalité, mais peuvent également déplacer le débat de problèmes de profonde inégalité vers des problèmes d'urbanisme, de maintien de l'ordre ou d'immigration.

a. L'égalité, un droit mineur

Les droits fondamentaux ne sont pas indépendants les uns des autres, ils se complètent et une mesure d'équilibre entre eux doit être établie. Le droit à la vie privée est allié à d'autres

droits pour afin d'élargir son application⁴⁷, le droit à la propriété privée entre en concurrence avec la pratique de l'imposition par exemple. Cependant, c'est particulièrement vrai pour le droit à l'égalité, qui doit explicitement s'appuyer sur d'autres garanties pour pouvoir s'appliquer.

La première mise en concurrence est celle qui crée une hiérarchie des causes de discrimination. Elle peut se poser dans des termes provocateurs, ce qu'a fait Graham Brady, député conservateur, lors des débats sur le passage en deuxième lecture du projet de loi sur l'égalité en 2009 :

« Comme je l'ai demandé à la ministre des Femmes et de l'égalité, n'est-ce pas que, d'après ce projet de loi, un employeur pourrait choisir d'embaucher une femme blanche plutôt qu'un homme noir, à compétences égales ? Elle n'a pas répondu directement à la question, parce que la réponse est oui. Donc, nous créons en réalité une hiérarchie des égalités, en compétition les unes avec les autres⁴⁸. »

Dans ce débat, Brady cherchait à dénoncer ce qu'il percevait comme une faille dans les changements proposés au droit du travail, en affirmant que les dispositions de la loi permettaient à des employeurs de se comporter de façon ouvertement raciste, du moment qu'ils pouvaient justifier de viser à respecter la parité hommes/femmes au sein de leur entreprise⁴⁹. En d'autres termes, il craignait que la loi ne protège mieux les femmes que les personnes issues de minorités ethniques. Si la situation hypothétique imaginée par le député ne s'est pas présentée devant les cours de justice, d'autres problèmes de hiérarchie de discriminations ont, eux, fait l'objet d'une remise en question juridique.

La question s'est posée dans le cas de la discrimination sur la base de la religion, quand les principes religieux des individus créaient de fait une discrimination contre d'autres individus, en particulier sur la question de la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle. En effet, en 2003, des règlements avaient été adoptés par le Parlement, en application de directives européennes, pour interdire la discrimination sur la base de la religion et sur la base de l'orientation sexuelle⁵⁰. Les *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003* incluent un règlement qui permet de discriminer sur la base de l'orientation sexuelle quand il y a une raison valable, y compris quand il s'agit d'un emploi dans une institution religieuse, à

⁴⁷ Voir chapitre 6.

⁴⁸ « *As I put it to the Minister for Women and Equality, is it not the case that, under these proposals, an employer could choose to employ a white woman in preference to an equally well-qualified black man? She did not directly answer the question, because the answer is yes. So we are actually setting out a hierarchy of different, competing equalities.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 11 mai 2009, volume 492, colonne 604.

⁴⁹ *Ibid.* colonne 605.

⁵⁰ *Employment Equality (Religion and Belief) Regulations 2003* et *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003*.

condition que ce soit un emploi pour lequel l'orientation sexuelle de l'individu est pertinente⁵¹. Ainsi, il peut être exigé d'un prêtre ou d'une personne chargée d'un enseignement religieux de ne pas être homosexuel, mais ce n'est pas le cas pour la plupart des autres employés des institutions religieuses⁵². En dehors de cette exception, la discrimination sur la base de l'orientation sexuelle est strictement interdite, même pour des raisons de conscience.

L'exemple le plus commenté dans la presse de cette opposition est l'affaire *Ladele v. Islington Borough Council*⁵³. La plaignante, Lillian Ladele, était employée de la municipalité d'Islington, un quartier de Londres, au service de l'état civil. Après le vote de la loi sur les unions civiles en 2004⁵⁴, elle avait indiqué à sa hiérarchie et ses collègues qu'elle refuserait de célébrer ces unions entre personnes de même sexe car elles contrevenaient à ses convictions religieuses (elle était anglicane). Par la suite, elle avait fait en sorte que ses collègues la remplacent quand c'était nécessaire. Cependant, après quelques temps, sa hiérarchie a refusé ces arrangements et exigé qu'elle assure les célébrations de toutes les unions civiles sans discrimination. Elle a été menacée de renvoi si elle ne s'y pliait pas. Lillian Ladele a donc porté plainte pour discrimination et harcèlement sur la base de sa religion. Un premier jugement rendu en juillet 2008 par le *Employment Tribunal*, la cour en charge de statuer sur les conflits entre les employés et leurs employeurs, lui a donné raison, mais cette décision a été cassée après un appel de la part de la municipalité d'Islington⁵⁵. Ladele a fait appel de cette seconde décision, qui a été confirmée en décembre 2009 par la cour d'appel⁵⁶. L'autorisation de faire appel à la Cour Suprême a ensuite été refusée car l'affaire ne soulevait pas des points d'intérêt général, la plaignante avait donc épuisé les voies de recours nationales et a porté son affaire à la CEDH⁵⁷.

Les soutiens de Lillian Ladele, parmi lesquels le *Christian Institute* qui a aidé à financer son recours en justice, ont affirmé qu'elle avait été victime de discrimination sur la base de ses croyances religieuses, et que ces discriminations lui avaient coûté son emploi. Ses opposants, parmi lesquels *Stonewall*, organisation de défense des droits des personnes homosexuelles,

⁵¹ *Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003*, règlement 7, paragraphe 3.

⁵² Lucy VICKERS, « Religious Discrimination: Treatment of cases in the UK », in Élisabeth LAMBERT-ABDELGAWAD et Thierry RAMBAUD (dirs.), *Analyse comparée des discriminations religieuses en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2011, p. 139.

⁵³ Par exemple : Caroline GAMMELL, « Christian registrar who refused to conduct gay weddings wins case », *The Daily Telegraph*, 10/07/2008 ; Polly DUNBAR et Martin DELGADO, « Christian registrar who refused to marry gay couples reveals her bullying ordeal », *Mail Online*, 13/07/2008 ; Afua HIRSCH, « Landmark rulings strengthen gay rights in workplace », *The Guardian*, 20/12/2008.

⁵⁴ *Civil Partnership Act 2004*.

⁵⁵ *Islington v. Ladele*, 2008.

⁵⁶ *Ladele v. London Borough of Islington*, 2009.

⁵⁷ « Supreme Court rejects Christian registrar's claim », *The Independent*, 10/03/2010.

affirmaient qu'elle avait manqué aux obligations de son emploi. Pour les premiers, deux types de discrimination étaient en concurrence. C'est également l'avis du tribunal de première instance qui déclarait, dans son jugement tel que rapporté par le *Financial Times*, que « ce serait une erreur de considérer qu'un des ensembles de droits est supérieur à l'autre⁵⁸. » Pour les instances d'appel, au contraire, ce débat n'a pas eu lieu d'être. Les deux cours d'appel ont ainsi considéré qu'il ne pouvait pas y avoir de discrimination directe parce que la plaignante avait été traitée de la même manière que ses collègues, c'est-à-dire qu'elle devait effectuer le même travail qu'eux⁵⁹. Par conséquent, le problème ne venait pas de la recherche de l'équilibre entre les droits de deux groupes différents, mais bien du comportement discriminatoire de la plaignante. Cependant, la cour d'appel a retenu que la plaignante avait été victime de discrimination indirecte, car la municipalité d'Islington, en créant une obligation pour chacun de ses employés de célébrer des unions civiles entre couples de même sexe, pénalise de manière disproportionnée les individus aux convictions religieuses fortes. Or, le règlement contre la discrimination basée sur la religion permet des exceptions dans le cas de la discrimination indirecte, à condition que l'employeur puisse prouver qu'il le fait de manière proportionnelle et dans un but légitime⁶⁰. La cour d'appel a considéré que cette condition était remplie car la municipalité d'Islington mettait en place un programme visant à promouvoir l'égalité entre les individus, but politique que la cour a considéré comme légitime. De plus, le travail de Lillian Ladele était strictement civil et non pas religieux et ne remettait donc pas en question ses convictions religieuses. Ainsi, la cour n'a pas pris sa décision en se basant sur une hiérarchie d'égalités entre différents groupes protégés par la loi, mais a pris en compte les exceptions permises par la loi.

L'affaire Ladele a également mis en avant le lien étroit existant entre l'interdiction de la discrimination sur la base de la religion et la défense de la liberté religieuse. La cour d'appel a basé sa décision non seulement sur la base des règlements de 2003, mais aussi sur celle de l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la liberté religieuse, en suivant l'interprétation préférée par la jurisprudence de la CEDH. Elle a jugé que Lillian Ladele n'avait pas été indirectement discriminée en raison de sa religion *per se*, mais en raison de sa manière particulière de la pratiquer. L'interdiction de la discrimination en raison de l'orientation sexuelle entre donc également en conflit avec la liberté religieuse. Cet aspect a

⁵⁸ « *The tribunal accepts that it would be wrong for one set of rights to trump another.* » Bob SHERWOOD, « Registrar wins gay ceremony case », *Financial Times*, 11/07/2008.

⁵⁹ *Ladele v. London Borough of Islington*, *op. cit.*, p. 29.

⁶⁰ *Employment Equality (Religion and Belief) Regulations 2003*, règlement 3(1)b.

amené les juges de la cour d'appel à évaluer dans quelle mesure l'obligation qui lui était faite de célébrer des unions civiles empêchait Lillian Ladele de pratiquer sa religion. Ils ont déclaré que le mariage « n'était pas au cœur de sa religion » et que « les exigences d'Islington ne l'empêchaient en aucune façon de pratiquer sa religion comme elle le souhaitait⁶¹. » Là où il y a conflit entre discrimination et liberté religieuse, les juges doivent donc se livrer à un travail interprétatif précis pour peser l'application respective de chaque droit. C'est alors la liberté religieuse autant que la discrimination religieuse qui était étudiée dans cette décision, et dans ce cas, c'est la lutte contre la discrimination qui a eu la priorité⁶². La décision de la CEDH a été rendue en même temps que quatre autres affaires, qui posaient cette question de manière différente.

Discrimination et liberté religieuse peuvent aussi se combiner. Cette question a été au cœur d'une autre affaire au même moment, celle de Nadia Eweida⁶³. Employée de British Airways dans un poste qui exigeait le port d'un uniforme, elle ne pouvait pas porter de symbole religieux, en l'occurrence une petite croix portée en pendentif, sur son uniforme car la politique d'uniforme de la compagnie interdisait le port de bijoux. Après qu'elle a refusé de cacher son collier sous l'uniforme, elle a été mise à pied par sa hiérarchie. Elle a fait appel de cette décision, en utilisant d'abord les voies de recours internes à son entreprise, où sa mise à pied a été confirmée le 20 novembre 2006. L'affaire a alors été très largement médiatisée. Par exemple, le tabloïd *The Daily Mail* a consacré plus d'une vingtaine d'articles à l'affaire entre cette date et la fin de l'année 2006⁶⁴. L'attention du journal était concentrée sur ce qu'il considérait comme un problème de discrimination anti-chrétiens. En effet, si Nadia Eweida n'était pas autorisée à porter sa croix, considérée comme un bijou, des tenues religieuses sikhes ou musulmanes n'étaient pas interdites car plus difficiles à camoufler. En février 2007, la compagnie aérienne a accepté de revoir les consignes concernant les uniformes et a permis à ses employés de porter un symbole religieux épinglé au revers de leur veste. Cependant, elle a refusé d'indemniser son employée pour sa mise à pied. Nadia Eweida a donc porté plainte auprès de l'*Employment Tribunal*, qui a rendu sa décision, favorable à la compagnie, en novembre 2007. La plaignante a alors fait appel : la Cour d'appel l'a déboutée deux fois en

⁶¹ « Ms Ladele's objection was based on her view of marriage, which was not a core part of her religion; and Islington's requirement in no way prevented her from worshipping as she wished. » *Ladele v. London Borough of Islington*, *op. cit.*

⁶² Lucy VICKERS, « Religious Discrimination: Treatment of cases in the UK », *op. cit.*, p. 146.

⁶³ *Eweida v. British Airways Plc*, 2010.

⁶⁴ Par exemple : « BA worker loses appeal over « cross » necklace », *Daily Mail Online*, 20/11/2006.

2009 et 2010, la Cour Suprême lui a refusé l'autorisation de faire appel en 2010. Elle a donc porté son affaire à la CEDH.

Si cette affaire a été intensément médiatisée, non seulement dans la presse populaire mais également dans des quotidiens de qualité, la classe politique a eu une réaction plus mesurée. Le 22 novembre 2006, après la première décision des instances de British Airways, trois motions ont été déposées au parlement pour déplorer la position de la compagnie aérienne⁶⁵. Elles ont été signées par un total de 75 députés différents⁶⁶. Traditionnellement, ce type de motion n'est pas signé par les membres du Cabinet ou ceux du Cabinet fantôme, il n'est donc pas surprenant de ne pas trouver leurs noms parmi les signataires⁶⁷. Pour autant, les déclarations publiques des leaders des partis politiques ont été rares et plutôt modérées. Tony Blair s'est exprimé à la conférence de la *Confederation of British Industry* (CBI), le plus grand syndicat du patronat britannique⁶⁸. Le directeur de British Airways lui demandait son avis sur l'attitude adoptée par la compagnie dans l'affaire Eweida. Le Premier ministre a soutenu l'employée, en répondant cependant d'une manière vague et sur un ton informel : « Tout ce que je peux dire c'est qu'il faut vous ranger du bon côté dans cette histoire. [...] Certaines choses se passent comme ça, il vaut mieux agir de manière raisonnable. Vous voyez ce que je veux dire⁶⁹ ? » Selon le directeur de British Airways, cité dans le même article du *Daily Telegraph*, le leader travailliste de la Chambre des Communes Jack Straw se serait joint à un très grand nombre de critiques acerbes envers la compagnie⁷⁰. Certes, le ministre a répondu à une question posée à la Chambre des Communes en reprochant son attitude à la compagnie, mais il l'a fait de manière plutôt modérée : « Le gouvernement ne prend pas position dans cette affaire mais je partage son [Ian Austin, député travailliste] inquiétude à ce propos. J'ai beaucoup d'admiration pour British Airways comme compagnie aérienne, mais je trouve sa position tout à fait inexplicable⁷¹. » La position des membres du gouvernement est donc sans ambiguïté aucune, mais n'est pas une attaque violente contre la position de la compagnie, ni même une promesse d'amender la législation pour qu'une telle affaire ne se reproduise pas. A l'inverse,

⁶⁵ *Early Day Motions* 243, 249 et 250 du 22 novembre 2006.

⁶⁶ Chaque motion a recueilli un peu plus de 40 signatures, mais certains députés en ont signé plusieurs.

⁶⁷ Michael KELLERMANN, « Estimating Ideal Points in the British House of Commons Using Early Day Motions », *American Journal of Political Science*, juillet 2012, vol. 56, n° 3, pp. 757-771.

⁶⁸ Alan JONES et Joe CHURCHER, « Blair signals support for BA cross row worker », *The Daily Telegraph*, 27/11/2006.

⁶⁹ « All I would say is just get on the right side of the line on that one. [...] Some things arise in a certain way and you are best just to do the sensible thing - know what I mean? » *Ibid.*

⁷⁰ « Mr Broughton said Commons' leader Jack Straw had joined in a "chorus of abuse" » *Ibid.*

⁷¹ « The Government do not take a position on this case, but I share his concerns about it. I have great admiration for BA as an airline, but I find its position on this quite inexplicable. » *Hansard*, House of Commons Debates, 23 novembre 2006, volume 453, colonne 694.

en 2012 quand la procédure à la CEDH était en cours, les conservateurs au pouvoir avaient un discours et une position tout à fait différente. On peut par exemple comparer ces interventions avec celle du député conservateur David Davis : « Le comportement de British Airways dans cette affaire a été une démonstration honteuse du politiquement correct, je suis donc surpris que le gouvernement résiste à l'appel de Mlle Eweida⁷². » Le Premier ministre David Cameron, à qui la question était adressée, a alors répondu que son gouvernement avait l'intention de changer la loi.

Les partis d'opposition ont réagi de manière variée. Par exemple, les signataires des motions parlementaires qui s'opposaient à British Airways peuvent donner une indication de l'implication des députés de chaque parti. Si la quasi-totalité des députés du *Democratic Unionist Party* (soit 8 sur 9), parti protestant Nord-Irlandais dont les positions se rapprochent de celles de la droite non conservatrice, ont signé les motions, ce n'est pas le cas des autres partis d'opposition⁷³. Seuls 23 députés conservateurs, soit un peu plus d'un sur dix, l'ont fait. Les membres du Cabinet fantôme ne pouvaient certes pas signer les motions, mais ils se sont également abstenus de faire des déclarations publiques. Seule Ann Widdecombe, députée conservatrice très active sur les questions religieuses⁷⁴, a pris position publiquement, appelant à boycotter la compagnie aérienne, mais sa position est une exception au sein de son parti⁷⁵. Chez les libéraux-démocrates, la position officielle du parti était plus nette. Dix-sept députés ont signé les motions, soit plus d'un quart de leurs élus au Parlement, et l'un d'eux, Vincent Cable, a proposé l'une des trois motions. Cable était alors porte-parole de son parti sur les questions économiques, mais il était surtout le député de la circonscription dans laquelle habitait Nadia Eweida, Twickenham. Il l'a soutenue très tôt, dès octobre 2006⁷⁶. Steve Webb, porte-parole des libéraux-démocrates pour les questions de santé, faisait également partie des signataires. Ainsi, pour les libéraux-démocrates, cette question de la discrimination sur la base de la religion était comparativement plus importante que pour les autres partis politiques.

Les deux affaires Eweida et Ladele ont été étudiées en même temps par la CEDH, en conjonction avec deux autres cas qui portaient sur le lien entre liberté religieuse et interdiction

⁷² « *The behaviour of BA in this was a disgraceful piece of political correctness, so I was surprised to see that the Government are resisting Miss Eweida's appeal.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 11 juillet 2012, volume 548, colonne 306.

⁷³ Agnès ALEXANDRE-COLLIER et Emmanuelle AVRIL, *Les partis politiques en Grande-Bretagne*, Paris, Armand Colin, 2013, p. 184.

⁷⁴ Martin DURHAM, « « God wants us to be in different parties »: religion and politics in Britain today », *Parliamentary Affairs*, 1997, vol. 50, n° 2, pp. 212-223.

⁷⁵ « Woman to sue BA in necklace row », *BBC News*, 15/10/2006.

⁷⁶ *Ibid.*

de la discrimination⁷⁷. La décision a été rendue en janvier 2013 : des quatre cas, seul celui de Nadia Eweida était reconnu comme une violation de la Convention qui a estimé qu'aucune raison valable n'existait pour lui interdire de porter sa croix, et que la législation britannique ne lui offrait pas de recours efficace. La Cour a retenu, pour l'affaire Ladele, que le but visé par la municipalité d'Islington était justifié, et que sa décision d'exiger de Lillian Ladele de célébrer les unions entre personnes de même sexe était proportionnelle à ce but.

La question de la discrimination basée sur la religion montre les ambiguïtés d'un droit à l'égalité qui ne peut pas être considéré isolément, et doit être adossé à d'autres droits, au risque d'une mise en concurrence qui peut lui être défavorable. Les requêtes peuvent être introduites au nom de l'interdiction de la discrimination, ou au nom d'autres droits, comme la liberté de conscience. La requête de Lillian Ladele à la CEDH s'est basée sur la première, protégée par l'article 14, quand celle de Nadia Eweida l'a été sur la deuxième, protégée par l'article 9. La décision de la CEDH a souligné qu'il était plus facile de justifier d'une exception à la discrimination que d'une exception à la liberté de conscience, principe qui était déjà établi par la jurisprudence de la Cour⁷⁸. Par conséquent, le droit à l'égalité est juridiquement plus fragile que d'autres droits.

b. Droits des homosexuels : le changement conservateur

La fragilité juridique du droit à l'égalité n'empêche pas les partis politiques d'utiliser ce terme très fréquemment. Plutôt qu'un droit fondamental qu'il faut protéger, l'égalité devient alors un outil rhétorique. D'un côté, le droit britannique met en avant des catégories, des groupes d'individus à protéger, quand de l'autre le discours politique parle de valeur à défendre. Ainsi, les partis politiques peuvent définir ce qu'ils incluent dans la notion d'égalité, et s'en servent pour construire une identité partisane, par opposition aux autres partis qui ne défendraient pas une définition acceptable de cette valeur.

Inclure ou non certains sujets dans la notion d'égalité permet d'orienter le débat dans un sens ou dans l'autre. C'est par exemple le cas de la question des droits pour les personnes homosexuelles ou transsexuelles. Il ne s'agit ici plus uniquement d'interdire la discrimination,

⁷⁷ Dans l'un des cas, une infirmière avait été renvoyée pour avoir porté une croix chrétienne sur son uniforme, dans l'autre un conseiller sexuel et conjugal refusait de conseiller les couples homosexuels pour des raisons religieuses. *Eweida et autres c/ Royaume-Uni*, 2013.

⁷⁸ Lucy VICKERS, « Themes in religious discrimination in Europe », in Élisabeth LAMBERT-ABDELGAWAD et Thierry RAMBAUD (dirs.), *Analyse comparée des discriminations religieuses en Europe*, Paris, Société de législation comparée, 2011.

mais également de promouvoir d'autres droits, qui ont à voir avec l'identité ou le droit de la famille, mais qui sont abordés dans le langage de l'égalité, ou celui du respect des libertés civiles. Dans ce domaine, de nombreuses lois ont été votées sous les gouvernements Blair et Brown. En plus des règlements sur la discrimination au travail et dans la fourniture de biens et de services, en 2003, le gouvernement travailliste a autorisé les couples homosexuels à adopter des enfants (*Adoption and Children Act 2002*) et à contracter des unions civiles (*Civil Partnership Act 2004*). Par ailleurs, l'âge de consentement légal pour des rapports sexuels entre hommes a été abaissé au même niveau que pour les rapports entre femmes et ceux entre un homme et une femme en 2001, et la Section 28 a été abrogée en 2003, mesure symbolique sur laquelle nous reviendrons. Ces différents textes montrent la grande variété des sujets qui ont été abordés au nom de l'égalité pour les personnes homosexuelles. Ils permettent d'observer l'évolution de la position des partis d'opposition sur le sujet.

Pour le parti conservateur, la question des droits des personnes homosexuelles a fait l'objet d'un revirement majeur au cours des premières années du XXI^e siècle. Avant 2005 et l'élection de David Cameron à la tête du parti, l'opinion dominante était une vision traditionnelle qui affirmait que la famille, basée sur un mariage hétérosexuel, était le socle de la société⁷⁹. Toute relation en dehors de ce cadre était donc nuisible à la société, et les conservateurs ont vivement critiqué les relations homosexuelles, par exemple lors du débat sur le rapport Wolfenden de 1957 qui préconisait la dépénalisation des rapports sexuels entre hommes⁸⁰. Cela ne signifie pas pour autant que l'ensemble des députés conservateurs s'opposait à toute réforme en ce qui concernait les droits des homosexuels : par exemple, quand en 1967, le gouvernement travailliste de Harold Wilson a proposé de voter une loi pour appliquer les recommandations du rapport Wolfenden, Margaret Thatcher a voté en faveur de la loi. Elle affirme dans ses Mémoires qu'elle l'a fait pour défendre les libertés individuelles⁸¹. Elle considérait que les rapports intimes relevaient dans la sphère privée, dans laquelle l'État n'a pas à intervenir.

En dehors de cette sphère privée, à l'inverse, l'État doit intervenir pour garantir la stabilité de la société. C'est ce qui a poussé le gouvernement Thatcher à mettre en place la « Section 28 », qui est devenue, pour les militants des droits des homosexuels comme pour certains conservateurs plus tard, le symbole d'une homophobie présumée du parti. La Section 28 du *Local Government Act* (loi sur le gouvernement local) est un texte voté en 1988 sous le

⁷⁹ Peter DOREY, Mark GARNETT et Andrew DENHAM, *From crisis to coalition*, op. cit., p. 114.

⁸⁰ LORD WOLFENDEN, *Report of Committee on Homosexual Offences and Prostitution*, 1957.

⁸¹ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *Observatoire de la société britannique*, 2014, n° 15, pp. 41–65.

gouvernement de Margaret Thatcher. Elle avait été introduite au Parlement à l'initiative de *backbenchers*, des députés conservateurs qui n'étaient pas membres du gouvernement, fait inhabituel sous les gouvernements des années 1980⁸². Ce n'était donc pas une position officielle du leadership du parti, mais une demande émanant de la base conservatrice traditionnelle.

Ce texte interdit aux autorités locales de « promouvoir l'homosexualité » et interdit, dans les écoles recevant un financement de l'État, les enseignements qui décrivent l'homosexualité comme « une soi-disant relation de famille⁸³ ». Il a été par largement interprété par les associations de défense des droits des homosexuels comme un acte de censure et de discrimination qui empêchait de parler de l'homosexualité, et qui faisait partie de mesures considérées comme homophobes⁸⁴. Ce texte a donc fait l'objet d'oppositions nombreuses. Il a été abrogé le 21 juin 2000 par le Parlement écossais, dans une loi plus générale sur l'éthique dans la vie publique (*Ethical Standards in Public Life etc. Scotland 2000*). Le texte avait été approuvé par tous les députés participants au vote, sauf la petite minorité de conservateurs⁸⁵. Au Parlement de Westminster, des tentatives d'abrogations ont été faites, mais elles ont été rejetées par la Chambre des Lords en février puis en juillet 2000⁸⁶. Le débat sur l'abrogation de cette loi est revenu au Parlement en 2003, et l'abrogation fut votée à une très large majorité. En effet, au stade de la commission, en mars 2003, le vote était de 19 voix pour l'abrogation, contre deux députés, tous deux conservateurs, qui s'y opposaient. Quand le texte a été examiné en troisième lecture à la Chambre des Communes, certains députés conservateurs ont introduit un amendement pour empêcher l'abrogation de la section 28, en précisant que les membres de leur parti pourraient voter librement sur la question. L'amendement a été rejeté à une très large majorité, de 368 contre 76⁸⁷. Seuls 94 membres conservateurs ont participé, soit un peu plus de

⁸² Tim BALE, *The Conservatives Since 1945: the Drivers of Party Change*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 292.

⁸³ « (1) A local authority shall not—

(a) intentionally promote homosexuality or publish material with the intention of promoting homosexuality;

(b) promote the teaching in any maintained school of the acceptability of homosexuality as a pretended family relationship. » *Local Government Act 1988* [Section 28, paragraphe 1.

⁸⁴ Par exemple Peter Tatchell, activiste au sein de l'organisation de défense des droits des homosexuels OutRage inclut la Section 28 comme preuve de l'homophobie du gouvernement Thatcher : « La montée de l'activisme gay dans les années 1990 était une réponse à un triple homophobe thatcherien : la victimisation des personnes gay à cause du SIDA, la section 28, et l'augmentation du niveau d'agressions des gays et de harcèlement policier. » « *The rise in gay activism in the 1990s was a response to a Thatcherite hat-trick of hatred: the victimisation of gay people because of AIDS; Section 28; and the rising level of queer-bashing and police harassment...* » Cité dans Adam LENT, « The transformation of gay and lesbian politics in Britain », *op. cit.*

⁸⁵ THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Official Report - 20 June 2000*, <http://www.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=4242&i=28188&c=729125#ScotParlOR>, consulté le 19 mai 2016.

⁸⁶ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *op. cit.*

⁸⁷ *Hansard*, House of Commons Debates, 10 mars 2003, volume 401, division n°109.

la moitié de leurs effectifs. Une majorité d'entre eux ont voté contre l'abrogation de la Section 28, mais 23 ont voté avec le gouvernement. Edward Davey, membre libéral-démocrate de la Chambre des Communes, insista dans son discours sur le fait que, en comité, un consensus entre les partis avait été obtenu⁸⁸. Les députés conservateurs qui s'y opposaient le firent sur deux critères. D'abord, en mettant en avant des arguments moraux, qui considéraient l'homosexualité comme fondamentalement mauvaise⁸⁹. Ils considéraient par ailleurs que ce n'était pas le rôle de l'État, par le biais des financements accordés aux écoles et associations par les autorités locales, de s'immiscer dans ces problèmes moraux et d'éducation des enfants⁹⁰. Cependant, la très large majorité des discours prononcés lors du débat à la Chambre utilisèrent le langage de l'égalité et insistèrent sur cet accord global entre les partis. La majorité du Parlement britannique reconnaissait donc l'acceptabilité sociale des relations homosexuelles.

Le gouvernement Blair avait introduit un projet de loi visant à l'abolition de la Section 28 en 1999, mais la Chambre des Lords l'avait alors rejetée. La Baronne Young était une des opposantes conservatrices à l'abrogation. Elle a mené l'opposition parlementaire au texte proposé par le gouvernement, et constitue donc la figure de proue du mouvement traditionnaliste du parti conservateur à cet égard⁹¹. Lors des débats en comité, elle refuse l'abrogation de la section 28 en se fondant sur des arguments moraux et religieux, en citant des textes écrits par des responsables religieux chrétiens, musulmans et juifs. Elle commence par établir que le mariage hétérosexuel est la base de toute vie humaine, et qu'il est infiniment préférable aux relations homosexuelles⁹². Par conséquent, la Section 28 constitue pour elle une

⁸⁸ *Ibid.*, colonne 66.

⁸⁹ Par exemple le conservateur Edward Leigh déclarait « Cependant, que cela nous plaise ou non, de nombreuses personnes dans ce pays, et leur opinion ne devrait pas être ignorée, pensent que les pratiques homosexuelles, et j'insiste sur le mot "pratiques", sont mauvaises. » « *However, whether we like it or not, many people in this country—their views should not be dismissed—think that homosexual practice, with the emphasis on the word "practice", is wrong.* » *Ibid.*, colonne 75.

⁹⁰ Par exemple Edward Leigh : « La Section 28 concerne l'utilisation de l'argent des autorités locales pour promouvoir activement l'homosexualité. » « *Section 28 is about the use of local authority money for the active promotion of homosexuality.* » *Ibid.*, colonne 75. Voir aussi Angela Watkinson, autre député conservatrice : « Il y a un monde entre, d'un côté, la tolérance et l'acceptation, qui doivent être encouragées, et, de l'autre, l'approbation, qui est affaire de jugement personnel, et la promotion, qui est non seulement injustifiée mais empiète de manière grave sur le développement de l'enfant, qui relève en réalité de la responsabilité parentale. » « *There is a world of difference between, on the one hand, tolerance and acceptance, which should be encouraged, and, on the other hand, approval, which is a matter of personal judgment, and promotion, which is not only unjustified but a serious encroachment into an area of child development that more properly rests in parental responsibility.* » *Ibid.*, colonne 124.

⁹¹ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *op. cit.*

⁹² « Je crois aussi qu'il n'y a pas d'équivalence morale entre des relations homosexuelles et des relations hétérosexuelles. » « *I believe also that there is no moral equivalence between homosexual and heterosexual relationships.* » *Hansard*, House of Lords Debates, 7 février 2000, volume 609, colonne 406.

protection accordée aux enfants face à une propagande menée par les autorités locales⁹³. Ces arguments d'ordre moral n'incluent pas de mention d'un droit à l'égalité. Quand elle utilise le terme de « tolérance », c'est pour reprocher à un autre parlementaire de l'utiliser pour condamner la position de ses opposants⁹⁴. Ainsi, son argument se fonde sur le thème de l'ordre moral, et conteste la légitimité du discours gouvernemental sur la question, qui lui se base sur les notions d'égalité et de tolérance : dans ce débat, en 2000, seuls les Lords favorables à l'abrogation de la mesure ont utilisé le terme d'« égalité »⁹⁵.

C'est en réussissant à définir la question de la Section 28 en termes d'égalité plutôt qu'en terme de moralité que le gouvernement est parvenu à rallier suffisamment de députés et de lords conservateurs à sa cause, et à faire abroger la loi en 2003. Stéphane Porion attribue le succès de l'abrogation au fait que la baronne Young, décédée en 2002, ne pouvait plus organiser une campagne pour s'y opposer⁹⁶. Cependant, ce débat est également le premier au cours duquel la position des députés conservateurs concernant les droits des homosexuels a évolué vers un discours de l'égalité. Auparavant, les oppositions étaient plus volontiers partisans.

La première discrimination basée sur l'orientation sexuelle qui s'est présentée sous les gouvernements travaillistes est celle sur l'âge légal minimum pour un rapport sexuel. En 1994, l'âge légal pour un rapport sexuel entre hommes avait été abaissé à 18 ans, contre 16 pour les rapports entre hommes et femmes, les rapports entre deux femmes n'étaient pas mentionnés par la loi⁹⁷. En 2001, les deux limites ont été harmonisées⁹⁸. Le changement dans la loi n'a pas pour origine une initiative gouvernementale, mais une requête déposée auprès de la CEDH. Dans *Sutherland c/ Royaume-Uni*⁹⁹, un homme avait porté la question devant la Cour. Il avait porté plainte en 1994, arguant que la différence dans les âges de consentement sexuels violait à la fois son droit à la vie privée (article 8) et la clause de non-discrimination (article 14). La Commission avait déclaré l'affaire admissible, et l'affaire suivait son cours à la CEDH. A cause des délais de traitement des affaires, aucune décision n'avait encore été prise en 2000, quand le

⁹³ « A l'époque, en 1988, les autorités locales – et pas les écoles – dépensaient d'énormes sommes d'argent à promouvoir l'homosexualité. » « *Back in 1988 local authorities--not schools--were spending large sums of money promoting homosexuality.* » *Ibid.*, colonne 405.

⁹⁴ « L'une des grandes difficultés d'un débat qui dure depuis si longtemps est que ceux d'entre nous qui ont un avis différent sont considérés comme complètement intolérants, voire pire. » « *One of the great difficulties about so long-running a debate is that those of us who hold to a different view are regarded as being completely intolerant, if not something worse.* » *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*, colonnes 396 à 488.

⁹⁶ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *op. cit.*, p. 18.

⁹⁷ *Criminal Justice and Public Order Act 1994*, Partie XI, section 145.

⁹⁸ *Sexual Offences (Amendment) Act 2000*, Section 1. Entré en vigueur le 8 janvier 2001.

⁹⁹ *Sutherland c/ Royaume-Uni*, 2001.

Parlement britannique a voté le *Sexual Offences (Amendment) Act 2000*. En conséquence de cette modification du droit, chacune des parties a demandé à la Cour de classer l'affaire, ce qu'elle a fait en rayant l'affaire du rôle en mars 2001. Le rapport de la Commission qui reconnaissait la requête comme admissible, en 1997, affirmait que le Royaume-Uni avait violé la CESDH. Tout en réaffirmant la marge d'appréciation dont bénéficient les États, la Commission avait noté que les points de vue des sociétés européennes sur l'homosexualité avaient changé, en citant largement le débat de 1994 sur l'abaissement de l'âge légal, dans lequel Tony Blair avait défendu explicitement l'égalité pour l'âge de la majorité sexuelle entre homosexuels et hétérosexuels.

Après que la Commission aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe a rendu son rapport, le nouveau gouvernement travailliste a donc voulu modifier la loi avant même que la CEDH ne rende sa propre décision. Les débats sur la question ont donné lieu à des oppositions partisans. Si les conservateurs pouvaient effectivement voter librement¹⁰⁰, une large majorité d'entre eux (107 sur les 129 ayant pris part au vote, soit environ 75% des députés conservateurs) a voté contre l'amendement à la loi, en vain. Leurs arguments étaient centrés sur des questions de morale, de santé publique et de protection des enfants, alors que les arguments du gouvernement portaient sur la modernité et l'égalité. Jack Straw, qui présentait l'amendement, affirmait même que le parti conservateur était trop éloigné des transformations de l'opinion publique britannique. Ainsi, en 2001, le parti conservateur était opposé pour des raisons morales à l'extension de certains droits pour les personnes homosexuelles, mais son discours a changé dans les années suivantes, pour aboutir par exemple à l'abrogation de la Section 28 en 2003.

La fin de la carrière politique de Michael Portillo est un exemple des difficultés du parti conservateur à adopter une position claire sur les questions liées à l'homosexualité¹⁰¹. Michael Portillo était un ancien ministre du gouvernement de Margaret Thatcher. Thatchérien convaincu, impliqué par exemple dans la préparation de la *poll tax*¹⁰², c'était une personnalité honnie par les opposants travaillistes. En 1988, il a voté pour la mise en place de la Section 28. En 1994, il a voté contre l'abaissement de l'âge de consentement sexuel pour les rapports entre hommes, deux votes symboliques de la position du parti conservateur au pouvoir face aux droits

¹⁰⁰ *Hansard*, House of Commons Debates, 10 février 2000, volume 344, colonne 432.

¹⁰¹ Philippe CHASSAIGNE, « Michael Portillo : le meilleur leader que les conservateurs n'ont pas eu ? », in Hubert BONIN, Françoise TALIANO-DES GARETS et Matthieu TROUVE (dirs.), *Le Royaume-Uni, l'Europe et le monde*, Villeneuve-d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion, 2015.

¹⁰² La *poll tax* était un impôt mis en place dans la deuxième moitié des années 1980. Il a été une source majeure de mécontentement envers le gouvernement de Margaret Thatcher. Richard VINEN, *Thatcher's Britain*, London, Pocket, 2010, p. 262.

des homosexuels. A la fin des années 1990, sa position a quelque peu changé. Il déclarait ainsi en 1997 que différents types de familles sont acceptables, contrairement à la position conservatrice traditionnelle qui met en avance la famille mononucléaire comme seul modèle valable¹⁰³. En 1997, après avoir été battu aux élections législatives, il a été révélé qu'il avait eu par le passé des rapports sexuels avec des hommes, ce qu'il a confirmé dans un entretien accordé au *Times* en 1999. Après cette confirmation, une partie du parti conservateur l'a soutenu, quand d'autres ont exprimé leur désaccord, Norman Tebbit par exemple l'a accusé d'avoir caché sa « déviance¹⁰⁴ ». Il a tout de même été désigné pour se présenter à une élection partielle suite au décès d'un parlementaire conservateur. Il a été élu dans une circonscription sûre pour les conservateurs, celle de Kensington et Chelsea, et est devenu membre du Cabinet fantôme, en qualité de porte-parole pour l'économie. En 2001, il se présenta comme candidat à la direction du parti conservateur¹⁰⁵. Il se présenta comme un modernisateur de son parti, y compris en ce qui concernait la lutte contre la discrimination. Il déclarait ainsi, lors d'un discours à la conférence du parti conservateur en octobre 2000, que « le parti conservateur est un parti d'aujourd'hui. [...] Nous défendons les gens quelle que soit leur orientation sexuelle. Le parti conservateur n'est pas juste le parti de la tolérance : c'est un parti prêt à accorder le respect à chacun de nos citoyens¹⁰⁶. » Portillo incluait donc explicitement un changement de position à l'égard des homosexuels dans le mouvement réformateur qu'il entendait donner à son parti. Selon Philippe Chassaigne, c'est cette position qui a, en grand partie, causé son échec à l'élection conservatrice¹⁰⁷. Il n'a plus fait partie du Cabinet fantôme après cet épisode et ne s'est pas présenté aux élections suivantes, mettant fin à sa carrière politique. Durant les dernières années de sa présence à la Chambre des Communes, il a de manière systématique voté pour les différentes lois élargissant les droits des personnes homosexuelles, comme la loi sur l'adoption par les couples homosexuels (malgré une consigne de vote très forte de son parti) ou l'abrogation de la section 28 (vote laissé libre).

¹⁰³ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *op. cit.*

¹⁰⁴ Philippe CHASSAIGNE, « Michael Portillo : le meilleur leader que les conservateurs n'ont pas eu ? », *op. cit.*, p. 244.

¹⁰⁵ Agnès ALEXANDRE-COLLIER, *Les habits neufs de David Cameron : les conservateurs britanniques, 1990-2010*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 2010, p. 47-49.

¹⁰⁶ « *The Conservative Party is a party for our times. We are for people whatever their sexual orientation. The Conservative Party isn't merely a party of tolerance: it's a party willing to accord every one of our citizens respect.* » Michael PORTILLO, « Speech at the Conservative Conference ».

¹⁰⁷ Philippe CHASSAIGNE, « Michael Portillo : le meilleur leader que les conservateurs n'ont pas eu ? », *op. cit.*, p. 247.

La trajectoire suivie par Michael Portillo, sur les questions de droits des homosexuels, illustre bien les dilemmes du parti conservateur dans ce domaine. Après avoir suivi une ligne traditionnelle conservatrice, Portillo s'en est éloigné et a tenté de moderniser cet aspect de la ligne politique de son parti, sans succès. Jusqu'à l'arrivée de David Cameron à la tête du parti, donc, la position officielle restait très timide sur les droits des homosexuels.

Le débat sur la loi de 2002 sur l'adoption d'enfants par des couples homosexuels montre à nouveau une polarisation forte. Les consignes de votes étaient très claires pour les députés conservateurs : un *three-line whip* avait été mis en place contre le projet de loi, ce qui n'a pas empêché une partie des députés de s'opposer à la ligne de leur parti en s'absentant du débat¹⁰⁸. C'était en particulier le cas pour David Cameron, également absent au moment du vote sur la Section 28.

Quand il est devenu leader du parti conservateur, David Cameron a en effet entamé un revirement spectaculaire par rapport à la position traditionnellement associée à son parti envers l'homosexualité. Dans un discours à la conférence de son parti en 2006, le deuxième qu'il faisait en tant que leader du parti, il affirmait sans ambiguïté son soutien aux couples homosexuels. Il associait ce changement de position à l'utilisation de valeurs traditionnelles au parti conservateur en soulignant l'importance de la création de familles fondées sur le mariage : « Et au passage, cela [le mariage] signifie quelque chose que l'on soit un homme et une femme, une femme et une femme ou un homme et un autre homme. C'est pour cela que nous avons raison de soutenir les unions civiles, et j'en suis fier¹⁰⁹. » En 2009, il est allé plus loin encore, en revenant sur la Section 28 et en présentant des excuses pour la position de son parti dans cette affaire¹¹⁰. Ces déclarations sont hautement symboliques : la section 28 représentait une certaine vision des conservateurs sous Thatcher qui, si ils encourageaient une conception traditionnelle de la famille, ont tout de même mis en place des mesures qui ont bénéficié aux homosexuels, et qui incluent par exemple la légalisation des relations homosexuelles entre hommes en Irlande du Nord¹¹¹. Par ailleurs, la Section 28 n'a jamais abouti à aucune condamnation¹¹². Certains jugeaient que sa formulation était trop vague. Elle n'avait d'autre pouvoir que symbolique :

¹⁰⁸ *Hansard*, House of Commons Debates, 4 novembre 2002, volume 392, colonne 97.

¹⁰⁹ « *And by the way, it means something whether you're a man and a woman, a woman and a woman or a man and another man. That's why we were right to support civil partnerships, and I'm proud of that.* » David CAMERON, « Leader's speech at the Conservative Conference ».

¹¹⁰ Nicholas WATT, « David Cameron apologises to gay people for section 28 », *The Guardian*, 02/07/2009.

¹¹¹ Richard VINEN, *Thatcher's Britain*, op. cit., p. 280.

¹¹² *Hansard*, House of Commons Debates, 10 mars 2003, volume 401, colonne 61.

revenir sur cette mesure est autant un moyen de promouvoir l'égalité pour les personnes homosexuelles que de rejeter un certain héritage thatchérien.

Pour le parti conservateur, défendre les droits des homosexuels est non seulement une manière d'opérer un revirement plus libéral sur les questions de société, d'afficher une plus grande modernité, mais également un moyen de s'approprier des valeurs auparavant essentiellement liées au parti travailliste. Ainsi, c'est un gouvernement travailliste qui a décriminalisé les rapports sexuels entre hommes et la principale organisation de défense des droits des homosexuels, Stonewall, est étroitement liée au parti travailliste. Si elle se déclare non-partisane, elle a très largement influencé la législation votée sous Tony Blair, et a fourni du personnel politique au gouvernement¹¹³. Une ancienne directrice de Stonewall a ainsi été nommée à la tête de la *Women and Equality Unit* en 2002. Certains chercheurs attribuent le développement des droits des homosexuels au Royaume-Uni depuis 1997 aux valeurs défendues en particulier par un gouvernement travailliste, par opposition aux conservateurs¹¹⁴.

Avant l'arrivée de David Cameron à la tête du parti, les débats sur les droits des personnes homosexuelles étaient donc pensés en termes de morale, de protection de la jeunesse et de neutralité de l'État. A partir du moment où il a repris les rênes du parti, le discours conservateur a changé : il a utilisé la rhétorique de l'égalité pour ne plus en laisser l'exclusivité au parti travailliste. Pour autant, ce changement à la tête du parti ne signifie pas que la base du parti ait changé de position : en 2014, de nombreux députés conservateurs ont voté contre la loi autorisant le mariage entre personnes de même sexe présentée par leur propre gouvernement¹¹⁵. Sur les 83% de députés conservateurs ayant pris part au vote, 117 ont voté pour la loi, et 127 contre¹¹⁶. Le revirement sur les droits des homosexuels serait alors plutôt une manière de mettre en scène la modernisation du parti pour l'électorat en général, de l'éloigner de l'image de *nasty party* qui le poursuivait¹¹⁷.

A l'inverse, le parti libéral-démocrate met en scène sa constance dans la défense de l'égalité des droits pour les homosexuels. Par exemple, lors du débat sur l'abrogation de la section 28, Edward Davey, député libéral-démocrate, a affirmé à de nombreuses reprises qu'une telle

¹¹³ Matthew WAITES, « Lesbian, Gay and Bisexual NGOs in Britain: Past, Present and Future », in Nick CROWSON, Matthew HILTON et James MCKAY (dirs.), *NGOs in Contemporary Britain: Non-State Actors in Society and Politics since 1945*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2009, p. 100.

¹¹⁴ Mel PORTER, « Gender Identity and Sexual Orientation », in Pat THANE (dir.), *Unequal Britain: Equalities in Britain since 1945*, Londres, Continuum, 2010.

¹¹⁵ Tim BALE, *Five Year Mission: The Labour Party Under Ed Miliband*, Oxford, Oxford University Press, 2014, p. 142.

¹¹⁶ *Hansard*, House of Commons Debates, 21 mai 2013, volume 563, colonne 1169.

¹¹⁷ Stéphane PORION, « The implementation of same sex marriage in 2013: Cameron's modernising social agenda in the Conservative Party since 2005 », *op. cit.*

mesure avait toujours été défendue par son parti, et était présente depuis « trois ou quatre programmes électoraux¹¹⁸. » En effet, tous les programmes électoraux du parti libéral-démocrate, depuis la création de la loi, la mentionnaient explicitement¹¹⁹. En réponse à une question posée par un député conservateur, qui soulignait que les partis conservateur et travailliste laissaient un vote libre à leurs membres, Davey réaffirmait l'attachement de son parti à la mesure. D'ailleurs, l'intégralité des 38 membres du parti libéral-démocrate qui ont pris part au vote ont voté pour l'abrogation¹²⁰. Au cours du débat, Davey inscrit les valeurs d'égalité pour les minorités dans l'identité même de son parti, par opposition aux autres, en l'occurrence au parti conservateur auquel appartient le député auquel il s'adresse ici :

Nous sommes des libéraux-démocrates ; nous croyons à la démocratie libérale. Cela signifie, comme Monsieur le député devrait le savoir, que les intérêts des minorités doivent être protégés devant la loi. Nous restons fermes sur ce point, et je suis surpris qu'il ne le soit pas aussi¹²¹.

Ainsi, en même temps qu'il mettait en avant le consensus obtenu en comité, Davey soulignait la constance dans les valeurs défendues par son parti.

De manière générale, le parti libéral-démocrate inscrit l'égalité dans l'ADN même du parti. C'est même un thème récurrent des discours des leaders du parti aux conférences annuelles. Ainsi, Charles Kennedy décrivait ce qu'est à ses yeux une « Grande-Bretagne libérale » : « La Grande-Bretagne d'aujourd'hui abrite de nombreuses religions, de nombreuses couleurs, de nombreuses langues ; une variété de structures familiales¹²². » Plus tard, Nick Clegg décrivait son parti comme étant « à l'avant-garde de la politique britannique » puisqu'ils étaient « les premiers à défendre les droits des femmes, des homosexuels et les droits de l'homme¹²³. »

¹¹⁸ « *It is party policy and has been in three, if not four, manifestos.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 10 mars 2003, volume 401, colonne 65.

¹¹⁹ Par exemple, le programme de 1992 promettait de « garantir des droits égaux pour les homosexuels et les lesbiennes en changeant le droit pénal, la législation anti-discrimination et les pratiques de la police. Nous abrogerons la Section 28 du *Local Government Act*. Nous créerons un âge légal de consentement sans différence de genre ou d'orientation sexuelle. » « *Guarantee equal rights for gay men and lesbians through changes to criminal law, anti-discrimination legislation and police practices. We will repeal Section 28 of the 1988 Local Government Act. We will create a common age of consent regardless of gender or sexual orientation.* »

¹²⁰ Ces 38 membres représentaient 71,7% des députés libéraux-démocrates.

¹²¹ « *We are Liberal Democrats; we believe in liberal democracy. That means, as the hon. Gentleman as a Member of the House ought to know, that the interests of minorities should be protected under the law. We stand firm and square for that, and I am surprised that he does not.* » *Hansard*, House of Commons debates, 10 mars 2003, volume 401, colonne 67.

¹²² « *A Britain now of many faiths, many colours, many languages; a variety of family structures. [...] In so many ways that's a liberal Britain.* » Charles Kennedy, *Leader Speech*, 2004.

¹²³ « *We can do it because we are the vanguard of British politics. We have been at the forefront of a revolution in ideas. The first to fight for women's rights, gay rights, human rights.* » Nick Clegg, *Leader's Speech*, 2008.

Le concept d'égalité, pour mal défini qu'il soit politiquement, permet aux différents partis politiques de se construire ou de se reconstruire une identité. En choisissant d'appliquer ce concept à la question des droits des homosexuels, par exemple, le parti conservateur a pu se détacher de sa réputation de *nasty party*. Les travaillistes, en mettant en place différentes mesures législatives au long de leur gouvernement, ont quant à eux renforcé leur image de parti engagé pour la défense des droits des minorités. Les libéraux-démocrates se sont servis des débats pour inscrire leur position sur l'égalité dans la longue durée, en critiquant implicitement des adversaires qui changeraient de position.

c. L'effacement du terme d'égalité : la *community cohesion* et le racisme

Les problèmes d'inégalités et de discrimination peuvent être causés par de multiples facteurs. L'approche politique des inégalités de toutes sortes ne se limite pas nécessairement à des lois anti-discrimination. Au contraire, le discours politique peut effacer le terme d'égalité du débat pour le ré-orienter dans une autre direction. Il s'agit soit de redéfinir l'inégalité, comme dans le cas du débat sur les droits des homosexuels, soit de chercher à s'attaquer à ce qui cause ces inégalités. Ainsi requalifiée, l'égalité tend à perdre un peu de son statut de droit fondamental pour prendre une valeur d'objectif politique. Au début des années 2000, cet effet a été particulièrement visible dans les politiques de lutte contre les discriminations raciales. Un glissement s'est opéré entre la toute fin du XX^e siècle où le débat portait sur la question du racisme institutionnel et le début du XXI^e siècle où la notion de cohésion sociale (*community cohesion*) a pris le devant de la scène.

Le rapport MacPherson, publié en 1999, diagnostiquait un « racisme institutionnel » dans la police londonienne¹²⁴. Le rapport avait été commandé par le gouvernement après le meurtre raciste en 1993 d'un jeune homme noir, Stephen Lawrence, et l'enquête qui avait suivi. L'enquête avait été vivement critiquée car les enquêteurs avaient été accusés de ne pas avoir pris en compte le témoignage d'un ami noir de la victime et de ne pas avoir poursuivi leurs recherches sur des suspects, blancs. Il avait fallu une campagne médiatique importante pour qu'ils soient poursuivis, et ils n'ont été condamnés qu'en janvier 2012¹²⁵. L'affaire avait fait scandale, et Lord MacPherson avait été chargé de l'analyser et d'identifier les causes de ce

¹²⁴ William MACPHERSON OF CLUNY, *The Stephen Lawrence Inquiry*, 1999.

¹²⁵ Vikram DODD et Sandra LAVILLE, *Stephen Lawrence verdict: Dobson and Norris guilty of racist murder*, <http://www.theguardian.com/uk/2012/jan/03/stephen-lawrence-verdict-guilty-murder>, consulté le 25 mai 2016.

fiasco. Il concluait que la police londonienne avait bâclé l'enquête à cause, entre autres, de « racisme institutionnel ».

A la publication du rapport, les réactions ont été vives et contrastées. Si certains acceptaient les constatations du rapport, en accusant la police de racisme, et en reprenant à leur compte ce terme de « racisme institutionnel », d'autres au contraire remettaient en cause le rapport et assuraient de leur soutien les forces de police. Ils accusaient le rapport de s'attaquer aux valeurs et à la culture anglaise et de faire preuve de racisme envers les populations blanches, particulièrement dans la presse tabloïd¹²⁶. Dans les années qui ont suivi, les opposants à ce rapport ont remis en cause la définition même de racisme institutionnel qu'il donne, et ont critiqué les politiques du gouvernement face au racisme. Par exemple, la journaliste du *Times* Melanie Phillips écrivait en 2000 que « critiquer la définition de terrorisme institutionnel de MacPherson, ou pire encore, remettre en question l'hypothèse que la Grande-Bretagne est une société raciste est considéré en soi comme un point de vue raciste¹²⁷. » Elle estimait que le débat public était faussé par une mauvaise compréhension de ce qui constituait véritablement du racisme. Une autre critique qui lui était adressée était que MacPherson s'était trompé de diagnostic, et que le problème tenait à l'augmentation de la criminalité violente, et pas à du racisme au sein des services de police¹²⁸.

Le rapport recommandait des réformes profondes des services de police. Il préconisait, entre autres, de contrôler les officiers de police de plus près sur les questions de racisme, de mesurer quelle proportion de personnel de police était issue de minorités, de former mieux à la question du racisme, d'élargir la notion d'incident raciste, de rendre compte des contrôles d'identité dans la rue en en laissant une trace écrite. Toutes ces recommandations étaient des critiques très directes qui appelaient des réformes très strictes. Une dernière recommandation conseillait d'améliorer l'éducation au racisme pendant la scolarité, mais c'est une exception dans une liste essentiellement centrée sur la police. Ainsi, le rapport MacPherson suggérait explicitement de s'attaquer directement aux effets du racisme. Malgré les critiques reçues, une partie des recommandations a été mise en place en droit par le *Race Relations (Amendment) Act 2000*, qui imposait aux services publics de prendre en compte de manière active les

¹²⁶ Richard LITTLEJOHN, « Has Tony Blair become our first black Prime Minister? », *The Sun*, 02/03/1999.

¹²⁷ « So to criticise Macpherson's definition of institutional racism or, even worse, to question the assumption that Britain is a racist society is itself said to be a racist position. » Melanie PHILLIPS, « The trouble with the liberal elite is that it isn't liberal », *The Times*, 24/12/2000.

¹²⁸ David James SMITH et Gadher DIPESH, « P C (Politically correct) police », *The Times*, 17/12/2000.

problématiques de racisme. Le rapport MacPherson constituait une approche active et directe de la part du gouvernement contre les discriminations raciales.

La situation a changé un an plus tard, avec le rapport Cantle qui a posé les bases d'une nouvelle politique de lutte contre le racisme, qui se concentre non pas sur la responsabilité de l'État, mais surtout sur la responsabilité des communautés. Le rapport a été commandé après une série d'émeutes à caractère racial en 2001 dans un certain nombre de villes du nord de l'Angleterre. Une commission d'enquête, dirigée par Ted Cantle a été montée pour étudier les causes des violences et proposer des solutions¹²⁹. Divers rapports locaux ont également été rendus pour étudier les conditions particulières dans les quartiers les plus touchés. Le rapport, indiquait que la cause majeure des violences était un manque de cohésion sociale (*community cohesion*), c'est-à-dire que les différents groupes ethniques vivaient isolés les uns des autres, et qu'ils ne formaient donc pas une société britannique cohérente. Le terme « *community* » (communauté) est à prendre dans son sens anglais, très large. Il peut être défini comme :

l'ensemble des citoyens et organisations de la société civile unis par des liens géographiques (par exemple la communauté locale), des liens mémoriels (les communautés culturelles ou nationales) ou des liens relationnels et émotionnels (l'exemple-type est alors la famille¹³⁰).

Dans ce cadre, les politiques de cohésion sociale visent à encourager la mixité sociale et culturelle. Cantle recommandait par exemple aux écoles d'inclure au minimum 25% d'élèves qui n'appartenaient pas au même groupe culturel que la majorité de leur corps étudiant¹³¹. De manière générale, il préconisait de favoriser la mixité entre les communautés en encourageant les jumelages entre écoles, les partenariats entre associations, la mixité dans le logement social, des recrutements qui prennent en compte le besoin de diversité dans tous les services publics, y compris les services de police. Les problèmes identifiés attachaient donc la lutte contre la discrimination et l'exclusion essentiellement à des questions de valeurs et d'échange culturel. Les partisans de la politique de défense de la cohésion sociale soulignaient qu'elle permet de s'attaquer aux discriminations à leur origine, au lieu de se concentrer uniquement sur les effets des discriminations¹³².

Le débat sur l'égalité disparaît donc derrière l'attention portée aux échanges sociaux et culturels. Ainsi, le rapport Cantle ne mentionne qu'une seule fois le mot « *equality* » : l'un des

¹²⁹ Ted CANTLE, *Community Cohesion: a Report of the Independent Review Team*, 2001.

¹³⁰ Romain GARBAYE, *Émeutes vs intégration : comparaisons franco-britanniques*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2011, p. 68.

¹³¹ Ted CANTLE, *Community Cohesion: a Report of the Independent Review Team*, *op. cit.*, p. 6.38.

¹³² Romain GARBAYE, *Émeutes vs intégration*, *op. cit.*, p. 84.

buts des programmes qu'il recommande est de lutter « en pratique pour l'égalité des chances¹³³. » Pourtant, ce terme d'égalité apparaît de nombreuses fois en annexe du rapport, dans l'analyse des réponses aux questionnaires reçues par la commission d'enquête : l'omission de ce concept dans le rapport Cantle est donc délibérée. L'approche générale et abstraite de cette valeur d'égalité est effacée au profit de propositions visant à en faire un problème avant tout culturel et social. Cela s'inscrit dans un contexte de débat sur l'identité britannique, ses valeurs et ses changements dans la Grande-Bretagne moderne¹³⁴. Les questions d'inégalités raciales prennent alors également une dimension identitaire.

Le but de ce glissement est de viser les causes des discriminations plutôt que de lutter contre les effets de ces discriminations eux-mêmes. Cependant, alors que la valeur d'égalité est absolue, les causes des inégalités sont des objets de débats politiques. Cela permet donc aux acteurs de faire chacun le diagnostic qui lui semble le plus adapté au problème et donc à proposer son programme spécifique, différent de celui de l'adversaire politique. Par exemple, en décembre 2006 et en janvier 2007 Tony Blair et David Cameron ont chacun fait un discours sur la question du multiculturalisme, concept attaqué entre autres par celui de cohésion sociale, et ont mis au jour ce qui leur semblait être la cause des inégalités. Tony Blair commençait son discours en vantant les lois votées par son gouvernement, et par les gouvernements travaillistes qui l'avient précédé dans l'histoire britannique.

Nous avons la panoplie la plus complète au monde de lois anti-discrimination. Nous avons des lois solides qui interdisent la discrimination basée sur l'orientation sexuelle, la religion, la race, le genre ou le handicap. Le *Human Rights Act* offre une protection fondamentale aux minorités ethniques et crée des standards minimaux. Je suis fier que seuls des gouvernements travaillistes aient proposé des loi anti-discrimination¹³⁵.

Il plaçait donc son discours sur le multiculturalisme sous le signe de la lutte contre la discrimination, mais n'y est revenu que très peu dans le reste de son intervention. Les problèmes d'égalité y étaient éclipsés par les questions culturelles et le problème de la lutte contre le terrorisme. Il proposait plus d'intégration des personnes issues de minorités ethniques dans la société britannique, et leur demandait en particulier de s'approprier les valeurs de la démocratie

¹³³ « to ensure equality of opportunity in practical terms » Ted CANTLE, *Community Cohesion: a Report of the Independent Review Team*, op. cit., p. 5.6.6.

¹³⁴ Tom NAIRN, *Gordon Brown: « bard of Britishness »*, Cardiff, Institute of Welsh Affairs, 2006.

¹³⁵ « We have the most comprehensive panoply of anti-discrimination legislation in the world. We have tough laws outlawing discrimination on the grounds of sexual orientation, religion, race, gender and disability. The Human Rights Act provides basic protection to ethnic minorities and lays down some minimum standards. It is a matter of some pride to me that it has only been Labour governments that have introduced anti-discrimination legislation. » Tony BLAIR, « Our Nation's Future - multiculturalism and integration ».

britannique. En réaction, David Cameron prononçait un mois plus tard un discours intitulé « Faire tomber les barrières qui s'opposent à la cohésion » (*Bringing down the barriers to cohesion*) à Lozells, un quartier pauvre et à la population d'origines ethniques diverses de Birmingham¹³⁶. Il identifiait cinq « barrières » qui s'opposaient à la cohésion sociale : l'extrémisme, qu'il soit raciste ou islamiste, le multiculturalisme, qui pousse les individus à s'isoler dans leur communauté plutôt qu'à participer à la culture commune, l'immigration mal contrôlée, la pauvreté et le manque de mobilité sociale, la qualité de l'éducation des enfants. Les solutions qu'il proposait ne s'attaquaient donc pas directement au racisme, mais à ses causes. Il critiquait directement les politiques travaillistes, par exemple en reprochant un financement insuffisant des cours d'anglais pour les immigrants¹³⁷, avant de mettre en avant le programme de son parti, et en premier lieu son souhait de réduire le nombre d'immigrants au Royaume-Uni, politique traditionnellement associée au parti conservateur¹³⁸. L'effacement de la question de l'égalité et de la discrimination dans ces débats a donc permis aux acteurs de démontrer la pertinence de leur propre programme.

Ce changement dans le discours politique implique des changements dans l'orientation des politiques publiques. Alors que le rapport MacPherson recommandait de créer de nouvelles responsabilités pour les services publics, en particulier les services de police, le rapport Cantle visait à responsabiliser les communautés locales. Ainsi, dans la cohésion sociale imaginée par le rapport de 2001, le rôle de l'État est très limité, raison pour laquelle elle a été critiquée¹³⁹. Cela ne signifie pas pour autant que l'État ait complètement disparu : nous avons vu que plusieurs textes de loi ont été mis en place sous les gouvernements néo-travaillistes pour lutter contre la discrimination raciale, mais les priorités du gouvernement ont changé. Cette orientation a été prolongée, dans une certaine mesure, durant les premières années de la coalition conservatrice/libérale-démocrate¹⁴⁰. Certes, dans ses discours, David Cameron s'attaque au gouvernement Blair, et en particulier au multiculturalisme, mais il est loin d'être le seul à le faire, et les critiques viennent aussi du camp travailliste. Ainsi, Trevor Philips,

¹³⁶ Kehinde ANDREWS, « 10 years on from the Lozells riots, nothing has changed for those in poverty », *The Guardian*, 23/10/2015.

¹³⁷ Le sujet de l'enseignement de la langue anglaise avait déjà été abordé par David Cameron dans son discours à la conférence du parti conservateur, en octobre 2006. Le sujet avait fait l'objet de débats dans la presse, sur la nécessité de s'assurer que les immigrants maîtrisent l'anglais ou sur le niveau de financement des cours d'anglais, voir par exemple Peter KINGSTON, « Too expensive in any language: Demand for free English classes is too high - so now asylum seekers and others will have to pay to learn », *The Guardian*, 24/10/2006.

¹³⁸ David CAMERON, « Bringing down the barriers to cohesion ».

¹³⁹ Romain GARBAYE, *Émeutes vs intégration*, op. cit., p. 82.

¹⁴⁰ Didier LASSALLE, « Le post-multiculturalisme de David Cameron », *Revue Française de Civilisation Britannique*, 15 octobre 2012, XVII, n° 2, pp. 191-212.

président de la *Commission for Racial Equality*, critiquait lui-même le concept de multiculturalisme¹⁴¹. Les deux partis partagent donc la même analyse, qui renvoie à la marge la notion d'égalité et limite la portée de l'action de l'État dans ce domaine.

3. Mettre en œuvre l'égalité

Le discours politique sur l'égalité permet de dessiner de nouveaux contours à ce droit très flou, et en particulier de définir dans quelle mesure il crée des responsabilités pour l'État. Dans ce domaine, les gouvernements néo-travaillistes ont occupé une position ambiguë. D'un côté, ils ont mis en place de nombreuses réformes qui ont largement affecté la manière dont les services publics essaient de renforcer l'égalité. De l'autre ils ont limité, au moins dans leur rhétorique, le rôle de l'État dans la diminution de certains types d'inégalité économique en adoptant le terme d'égalité des chances : ainsi, la responsabilité des individus était considérée comme centrale dans la politique de l'égalité. Pourtant, une attitude plus active a été choisie par les partis dans un domaine spécifique : celui de la représentation politique, pour laquelle chaque parti a mis en avant une démarche volontariste de choix de candidats féminins et/ou issus de minorités ethniques, avec des résultats variables. Cette position différait ainsi considérablement des autres modes de mise en œuvre de l'égalité.

a. Les services publics comme vecteurs de l'égalité

Le débat public sur l'application du droit à l'égalité, dans les médias et dans les programmes politiques, a été souvent centré sur des questions ardemment contestées, que nous avons vues plus haut : liberté religieuse, droit des homosexuels, racisme. Pourtant, les politiques de l'égalité mises en place sous les gouvernements néo-travaillistes ont eu des applications pragmatiques plus quotidiennes, et moins polémiques : elles ont créé des obligations pour les services publics de prendre en compte les discriminations¹⁴².

Cette application à la vie quotidienne des citoyens a permis au gouvernement de donner une image différente des droits de l'homme, habituellement perçus comme des droits pour une

¹⁴¹ Tony BALDWIN et Jill SHERMAN, « Race chief sets it out in black and white », *The Times*, 10/04/2004.

¹⁴² Nick O'BRIEN, « Equality and human rights: foundations of a common culture? », *The Political Quarterly*, 2008, vol. 79, n° 1, p. 30.

partie limitée et impopulaire de la population¹⁴³. Le rôle du discours des droits, et particulièrement du droit à l'égalité, dans le développement des services publics montre, au contraire, que tous les citoyens profitent des développements des droits de l'homme et de l'égalité. C'est, par exemple, un aspect mis en valeur dans le Livre Blanc publié en 2009 par le ministère de la Justice sur la réforme constitutionnelle¹⁴⁴. Dans la préface de ce rapport, le ministre de la Justice Jack Straw affirme ainsi que les droits « ne sont pas uniquement une protection, héritée de l'histoire, des individus face à l'État, dans l'équilibre à atteindre entre la liberté et la sécurité. Ils concernent également les frustrations qui peuvent se produire, dans la vie de tous les jours, quand on utilise les services publics¹⁴⁵. » Ainsi, l'usage croissant du langage des droits de l'homme peut servir à pointer du doigt leurs avantages pour tous les citoyens, même si la presse ne s'en fait que très rarement l'écho¹⁴⁶.

Les lois votées par les gouvernements travaillistes ont mis en place des outils spécifiques pour que les services publics prennent en compte les problèmes de discrimination et d'inégalité. D'abord créé dans le *Race Relations Act 2000*, sous l'influence du rapport MacPherson, ce *public sector equality duty* (devoir des services publics pour l'égalité) est une grande nouveauté dans la protection de l'égalité en droit anglais. Dans les lois anti-discrimination, chaque individu doit porter plainte pour son cas spécifique. Les juges doivent alors déterminer s'il a été injustement lésé par rapport à un autre individu dans une situation similaire. Il faut alors définir un point de comparaison pertinent. Par exemple, dans l'affaire *Ladele v. Islington Borough*, pour identifier si l'employée de l'état civil avait été discriminée à cause de sa religion, le tribunal en première instance avait considéré qu'un point de comparaison pertinent était ses collègues homosexuels qui s'étaient plaints de son comportement. La cour d'appel, elle, avait considéré qu'il était plus pertinent de la comparer à un individu qui, bien que non-religieux, s'opposerait aux unions homosexuelles¹⁴⁷. Dans cette situation hypothétique, seul le critère religieux diffère, et la cour peut donc déterminer si la religion de la plaignante a été un critère de discrimination. Cela implique une analyse au cas par cas de requêtes individuelles. Au contraire, avec le *public sector equality duty*, la responsabilité incombe au service public lui-

¹⁴³ Lieve GIES, « Human Rights, the British Press and the Deserving Claimant », in Katja S. ZIEGLER, Elizabeth WICKS et Loveday HODSON (dirs.), *The UK and European Human Rights: a Strained Relationship?*, Oxford, Hart Publishing, 2015, p. 473.

¹⁴⁴ MINISTRY OF JUSTICE, *Rights and Responsibilities : Developing our Constitutional Framework*, 2009.

¹⁴⁵ « They are not just about the historic protections of the individual against the state and balancing liberty and security. They are also about the frustrations that can arise in daily life, especially when using public services. » *Ibid.*, p. 4.

¹⁴⁶ David MEAD, « « You Couldn't Make it up »: Some Narratives of the Media's Coverage of Human Rights », *op. cit.*, p. 467.

¹⁴⁷ *Ladele v. London Borough of Islington*, *op. cit.*, p. 39.

même de prendre des mesures pour améliorer la protection de l'égalité, il n'est en théorie pas nécessaire de porter plainte.

L'amendement au *Race Relations Act* crée pour la première fois en Grande-Bretagne cette obligation positive pour les services publics. Une mesure similaire existait déjà en Irlande du Nord depuis les accords du Vendredi Saint¹⁴⁸, puis elle a été incluse dans le *Northern Ireland Act*¹⁴⁹. C'est en s'inspirant de ces mesures que la loi britannique a été rédigée : la formulation est quasi-identique. Elle a été adoptée par la suite dans des amendements concernant la discrimination sur la base de la situation de handicap en 2005, puis sur la base du sexe en 2006¹⁵⁰, avant que la situation ne soit harmonisée avec le *Equality Act 2010*. En effet, malgré la très grande similarité entre les textes, ils comportaient des différences qui pouvaient être source de confusion. Ainsi, le *public sector duty* concernant les personnes en situation de handicap était plus contraignant que pour les autres sources d'inégalités. En particulier, la responsabilité des services publics incluait le fait de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes handicapées et de s'y adapter, même lorsque cela signifiait les traiter de manière plus favorable que les personnes valides. Ce point a été repris dans le *Equality Act 2010*, et a été étendu à toutes les caractéristiques protégées par la loi : « La conformité avec les devoirs décrits dans cette section peut impliquer de traiter certaines personnes de manière plus favorable que les autres¹⁵¹. » Ainsi, plutôt que de se contenter de traiter de manière égale les citoyens, les services publics doivent prendre en compte les besoins spécifiques des individus. Si l'obligation est restreinte aux services publics¹⁵², elle inclut également les acteurs privés qui fournissent des services publics, comme par exemple les hôpitaux privés et couvre donc un large panel de services.

Les obligations positives créées dans ce cadre ont eu des effets mitigés, certains détracteurs considérant en particulier qu'elles ne créaient pas de contrainte suffisamment forte pour avoir un effet réel¹⁵³. En effet, la loi impose uniquement aux services publics de prendre en compte (*have due regard to*) la protection de l'égalité dans leurs actions et non pas se prendre des mesures concrètes. Ainsi, les exigences envers les services publics sont ambiguës. Cela

¹⁴⁸ Signés en 1998, ces accords ont permis la fin du conflit en Irlande du Nord et ont posé les bases de l'organisation du pouvoir politique dans les provinces appartenant au Royaume-Uni.

¹⁴⁹ *Northern Ireland Act, 1998*, partie VII, section 75.

¹⁵⁰ Sandra FREDMAN, « The public sector equality duty », *Industrial Law Journal*, 2011, vol. 40, n° 4, p. 409.

¹⁵¹ « *Compliance with the duties in this section may involve treating some persons more favourably than others.* » *Equality Act 2010*, partie I, chapitre 1, section 149, sous-section 6.

¹⁵² Contrairement à la loi applicable en Irlande du Nord, qui impose également cette obligation aux employeurs privés.

¹⁵³ Sandra FREDMAN, « The public sector equality duty », *op. cit.*, p. 406.

signifie que les juges ont une plus grande marge d'interprétation dans l'application de la loi, ce qui mène à une jurisprudence qui a du mal à se stabiliser¹⁵⁴. Même si le *public equality duty* était central à l'*Equality Act*, il a eu des effets limités. Une explication peut être trouvée dans le fait que ces droits à l'égalité garantis par les services publics sont des droits économiques et sociaux (droit à l'éducation par exemple), qui ne sont pas traditionnellement considérés comme des droits fondamentaux par les Britanniques, mais comme des objectifs politiques, moins protégés donc par la législation. Par ailleurs, malgré les nouveaux devoirs créés par la loi, les financements n'ont pas toujours suivi les besoins¹⁵⁵. Ainsi, la création de ce devoir de service public, pour innovant qu'il soit, n'a pas eu les résultats escomptés.

La question de la création de nouveaux devoirs pour l'État s'est également retrouvée dans le débat sur le droit collectif à l'égalité. Des revendications existent pour reconnaître comme des caractéristiques à protéger les modes de vie spécifiques de certaines catégories d'individus, en particulier les gens du voyage. Cependant, une protection des droits de groupes en tant que groupes sociaux et culturels pose problème, au niveau national comme au niveau européen car les droits fondamentaux sont des droits individuels, et non pas collectifs. Ils ne peuvent donc pas être protégés en tant que tels par les lois anti-discrimination, qui visent à défendre les individus contre des atteintes spécifiques à l'égalité. D'un côté, le *Race Relations Act* considère bien l'appartenance à la communauté des gens du voyage comme une caractéristique raciale protégée par la loi, et étend donc sa protection aux individus, de l'autre les besoins spécifiques de ces groupes n'est pas toujours bien prise en compte par les services publics. Dans le cas des gens du voyage, la revendication centrale est celle de l'accès à des terrains sur lesquels s'installer, tout en continuant à avoir un mode de vie nomade¹⁵⁶. Malgré de nombreuses lois pour exiger que les autorités locales mettent en place de tels sites, les résultats sont limités, et de nombreux problèmes subsistent, d'autant plus que les gens du voyage sont la cible de stéréotypes récurrents, en particulier dans la presse tabloïd.

L'exemple des gens du voyage montre une difficulté majeure à reconnaître un droit positif à l'égalité à des groupes plutôt qu'à des individus. Comme tous les droits fondamentaux, le droit à l'égalité est un droit applicable de la même manière à tous les citoyens. Or, prendre en compte de manière efficace les droits collectifs, ce serait assigner des obligations positives

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 420.

¹⁵⁵ Yvette LÉON-AUBERT, « L'égalité des droits à l'éducation en Angleterre : mythe ou réalité ? », *Revue LISA/LISA e-journal*, novembre 2014, vol. XII-n°7, p. 21.

¹⁵⁶ Mel PORTER et Becky TAYLOR, « Gypsies and Travellers », in Pat THANE (dir.), *Unequal Britain: Equalities in Britain since 1945*, Londres, Continuum, 2010, p.

à l'État de protéger des modes de vie pour une partie limitée de la population. Ainsi, on peut craindre qu'il ne s'agisse de créer des règles différentes selon les groupes. C'est l'interprétation que les conservateurs ont faite en 2005 des affaires impliquant des gens du voyage. Dans leur programme électoral, ils promettent de « garantir l'équité pour tous plutôt que des règles différentes pour des groupes différents¹⁵⁷. » Ainsi le droit à l'égalité des groupes n'est pas reconnu, et les gens du voyage ne sont que partiellement protégés par la législation britannique. Par ailleurs, si la législation européenne reconnaît un droit aux gens du voyage de suivre un mode de vie nomade, elle laisse une très large marge de manœuvre aux États dans la manière de gérer comment ils garantissent ce droit¹⁵⁸.

La législation britannique a donc inclus des obligations positives pour les services publics, les transformant ainsi en vecteurs de l'égalité. Cependant, ces obligations n'offrent pas de recours systématique aux individus. Il s'agit surtout d'inclure une réflexion en amont sur la promotion de l'égalité, dans l'esprit du *mainstreaming* : si le changement de la politique de l'égalité n'a pas été une révolution, il a néanmoins impliqué une prise en compte plus large des problématiques d'égalité.

b. Défendre « l'égalité des chances »

Le rôle de l'État dans la défense de l'égalité s'est cristallisé autour de l'utilisation du terme « *equality of opportunity* », c'est-à-dire « égalité des chances ». C'est, dans ce contexte, le fait de donner à chaque individu les mêmes opportunités de réussite, la réussite de chacun dépendant donc essentiellement de ses compétences et de ses efforts personnels. Par conséquent, c'est l'égalité défendue par la lutte anti-discrimination dans le sens le plus strict du terme : il s'agit de lutter contre tout ce qui peut empêcher les individus de réaliser leur potentiel. Cette conception de l'égalité comprend autant les difficultés posées par les caractéristiques protégées dans les lois anti-discrimination, comme le sexe ou l'origine ethnique, que les inégalités sociales de toutes sortes (pauvreté ou classe sociale par exemple). Pour autant, ce n'est pas seulement une égalité conçue comme négative, c'est-à-dire qui se contenterait d'ôter des barrières, elle peut au contraire comprendre une action positive pour remédier aux désavantages de départ dont souffrent certains individus. En d'autres termes, ce n'est pas

¹⁵⁷ « *this will ensure fairness for all, rather than special rules for different groups.* » *Are You Thinking What We're Thinking? Conservative Election Manifesto*, 2005.

¹⁵⁸ Voir par exemple *Chapman c/ Royaume-Uni*, 2001.

simplement l'égalité de traitement, dans laquelle l'État donnerait à chacun exactement la même chose¹⁵⁹.

L'égalité des chances s'oppose plutôt à l'égalité de résultats (*equality of outcome*), situation dans laquelle l'État viserait à éliminer toute forme d'inégalité. L'utilisation du concept d'égalité de résultat est assez limitée. Il est par exemple présent dans les débats sur l'égalité d'accès aux services de santé, et de manière plus générale quand il s'agit de juger de l'efficacité de la fourniture de services¹⁶⁰. Cependant, l'égalité des chances est surtout utilisée, implicitement ou explicitement, pour s'opposer à ce concept d'égalité de résultats. Par exemple, au cours d'un débat portant sur la pauvreté des enfants au Royaume-Uni, le conservateur Paul Goodman, chargé des questions de handicap au Cabinet fantôme, affirmait : « Il nous a semblé vital, en Grande-Bretagne, de nous rapprocher le plus possible de l'égalité des chances. Je ne veux pas dire l'égalité de résultats – c'est un concept socialiste¹⁶¹. » Le second concept est donc clairement associé au parti auquel il s'oppose, les travaillistes, et même à leur aile gauche la plus dure, à laquelle renvoie, en anglais, le terme « *socialist* ». Cette association peut être reprise avec un sens positif, afin de se démarquer de ses adversaires. Par exemple le travailliste Lord Whitty, dans un débat sur la mondialisation, préfaçait son intervention ainsi : « Je jouerai cartes sur table immédiatement. Je viens d'une tradition politique qui dit que l'égalité de résultat est aussi importante que l'égalité des chances¹⁶². » Il marque ainsi sa position sur l'échiquier politique dès sa première remarque. Dans une acception générale, en tant qu'objectif politique, l'égalité de résultats se rapproche plus d'un argument rhétorique que d'une politique publique à mettre en place.

Pour le parti travailliste, ce positionnement est particulièrement problématique. En effet, un débat se joue au sein du parti même pour savoir quel type d'égalité aura la priorité. La phrase de Lord Whitty, par exemple, est suivie d'une remarque critiquant directement le gouvernement

¹⁵⁹ Sandra FREDMAN, « The public sector equality duty », *op. cit.*, p. 411.

¹⁶⁰ Voir par exemple la réponse écrite de la Secrétaire d'État Rosie Winterton à la santé à propos de la gestion de la diversité dans les services du NHS, le service national de santé : « “Atteindre l'égalité raciale dans le traitement de la santé mentale” est un plan d'action pour réformer les services de santé mentale du NHS dont l'objectif est de travailler pour obtenir l'égalité d'accès, l'égalité d'expérience, et l'égalité de résultats pour tous les utilisateurs des services de santé mentale. » « *Delivering Race Equality in Mental Health Care (DRE) is an action plan for reform of NHS mental health services—working towards equality of access, equality of experience and equality of outcome for all mental health service users.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 29 novembre 2006, volume 453, colonne 790W.

¹⁶¹ « *It seemed vital to us that in Britain we should get as near as possible to equality of opportunity. I do not mean equality of outcome—that is for socialists.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 22 juillet 2004, volume 424, colonne 172WH.

¹⁶² « *I shall put my cards on the table straightaway; I come from a political tradition that says that equality of outcome is as important as equality of opportunity.* » *Hansard*, House of Lords Debates, 27 février 2006, volume 443, colonne 98.

travailliste : « Je ne suis pas sûr de connaître la position du gouvernement sur cette question¹⁶³. » En effet, la position du parti travailliste sur la manière de s'attaquer aux inégalités sociales a varié au cours de son histoire, la question fait partie intégrante du débat interne au parti travailliste, et ce depuis les années 1960¹⁶⁴. Le gouvernement néo-travailliste a été critiqué sur sa politique de l'égalité par son aile gauche, qui considérait qu'il ne respectait pas assez les valeurs fondamentales du parti¹⁶⁵. Là où les gouvernements néo-travaillistes se détachent, c'est qu'ils transfèrent une partie de la responsabilité de la réduction des inégalités de l'État au secteur privé. Ainsi, ils considèrent que l'État doit jouer un rôle de facilitateur : il doit par exemple fournir la meilleure éducation possible à chacun, quelles que soient ses origines. A ce niveau, les néo-travaillistes se distinguent à la fois de l'héritage du socialisme et des politiques de Margaret Thatcher. Ils ne nient pas que l'État ait une part de responsabilité dans la gestion de l'égalité, mais essaient de diminuer son rôle autant que possible¹⁶⁶.

Face à ce travail d'équilibriste des néo-travaillistes, le parti conservateur doit lui aussi redéfinir sa position dans le langage de l'égalité des chances. Traditionnellement, le parti conservateur considère que les inégalités sont naturelles, et qu'elles correspondent à des différences de talents ou d'ambition. Ils s'opposent donc nettement à un égalitarisme qui leur semble vain¹⁶⁷. Ils défendent d'abord l'égalité de traitement : dans l'introduction à leur programme électoral de 2005, Michael Howard écrit qu'il croit que « l'égalité de traitement est un droit, et que la discrimination est mauvaise. Un gouvernement conservateur gouvernera dans l'intérêt de tous les membres de notre société – qu'ils soient noirs ou blancs, jeunes ou vieux, hétérosexuels ou homosexuels, ruraux ou urbains, riches ou pauvres¹⁶⁸. » Par ailleurs, les conservateurs reconnaissent qu'il existe des inégalités injustes mais considèrent que c'est à l'échelle locale qu'elles doivent être combattues, pas au niveau de l'État. C'est également la conception la plus traditionnelle des droits économiques et sociaux au Royaume-Uni : avant l'avènement de l'État-providence après la Seconde guerre mondiale, ils étaient protégés par des

¹⁶³ « *I am not quite sure where the Government stand on that.* » Id.

¹⁶⁴ Emmanuelle AVRIL, « L'attitude du Parti travailliste face à la justice sociale : 1942-1990 », *op. cit.*, p. 154.

¹⁶⁵ Stephen MEREDITH, « Mr Crosland's nightmare? New Labour and equality in historical perspective », *The British Journal of Politics & International Relations*, 2006, vol. 8, pp. 238–255.

¹⁶⁶ Christopher NOCK, « What's wrong with New Labour? », *Observatoire de la société britannique*, 2006.

¹⁶⁷ Richard DAVIS, « The Conservative party and social inequalities », in Danièle FRISON (dir.), *Pauvreté et inégalités en Grande-Bretagne de 1942 à 1990*, Paris, Ellipses, 2000, p. 166.

¹⁶⁸ « *I believe that to be treated equally is a birthright, and that discrimination is wrong. A Conservative Government will govern in the interests of everyone in our society – black or white, young or old, straight or gay, rural or urban, rich or poor.* » *Are You Thinking What We're Thinking? Conservative Election Manifesto*, *op. cit.*

organismes locaux, sur la base du volontariat ou de la philanthropie¹⁶⁹. Dans le langage des conservateurs, l'égalité des chances est donc l'occasion de construire une véritable méritocratie basée sur les efforts des individus, plutôt que sur les contraintes imposées par l'État. Ainsi, dans son discours à la conférence du parti conservateur en 1998, William Hague, alors leader du parti, définissait ainsi la justice (*fairness*) comme étant « quelque chose de très éloigné de la soi-disant justice des égalitaristes envieux et des bureaucrates fouineurs¹⁷⁰. » L'État est ainsi mis dans une place secondaire, après les efforts des individus. David Cameron déclarait la même chose en 2006 dans son propre discours : « Nous voulons une société d'opportunité, pas un État écrasant¹⁷¹. » La principale crainte des conservateurs était que les politiques de l'égalité ne viennent créer des charges inutiles pour les entreprises, en particulier en les forçant à des tâches bureaucratiques lourdes. Par exemple, lors du débat sur l'*Equality Bill*, Theresa May, porte-parole de l'opposition sur les femmes ainsi que sur le travail et les retraites, reprochait à la ministre une mesure du projet de loi pour contraindre les entreprises à publier un rapport sur l'égalité salariale en leur sein.

Les employeurs équitables devront supporter un coût et des désagréments aussi importants que les employeurs qui ne le sont pas, et il en résultera un cauchemar bureaucratique qui fera reculer la campagne pour l'égalité salariale. Je pense que cette proposition montre que la ministre n'a aucune empathie qui lui permettrait de comprendre ce que vivent de nombreuses entreprises¹⁷².

Le langage de l'égalité apparaît (même si le mot d'égalité est moins souvent utilisé que chez les travaillistes), mais dans la conception conservatrice traditionnelle, c'est-à-dire celle d'un État en retrait.

Ainsi, les conservateurs comme les travaillistes partagent une vision très proche de l'égalité des chances, la distinction principale étant celle du rôle que l'État a à jouer dans sa promotion. Cette conception de l'égalité est en fait plus proche de celle d'une égalité d'accès.

¹⁶⁹ Christopher John NOCK, « The rights of man: political weapons or universal principles? », in Jean-Paul RÉVAUGER (dir.), *Cultures of human rights: French, British and European dimensions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux, 2011, p. 47.

¹⁷⁰ « *something which is a million miles away from the so-called fairness of envious egalitarians and bureaucratic busybodies.* » William HAGUE, « Leader's speech at the Conservative Conference ».

¹⁷¹ « *We want an opportunity society, not an overpowering state.* » David CAMERON, « Leader's speech at the Conservative Conference », *op. cit.*

¹⁷² « *fair employers will have to bear just as much cost and inconvenience as unfair employers, and the result will be a bureaucratic nightmare that will set back the equal pay campaign. I think that this proposal shows the Minister's complete lack of empathy for the situation in which many businesses find themselves.* » *Hansard*, House of Commons Debates, 11 mai 2009, volume 492, colonne 567.

L'égalité a été redéfinie en égalité de jouissance des services publics, et en une égale participation à la société, conçue comme la participation au monde du travail¹⁷³.

c. Egalité et représentativité politique

La politique d'égalité a été plus active dans un domaine : celui de la représentation politique, pour laquelle tous les partis ont pris des engagements clairs, avec des résultats plus ou moins sensibles, selon les méthodes utilisées.

C'est un diagnostic partagé par tous les partis politiques sous les gouvernements néo-travailleurs : les minorités ethniques et les femmes sont sous-représentées au Parlement, et dans la vie politique en général. Tous les partis le mentionnent dans les discours au cours des conférences annuelles, même si, en dehors de ces moments forts de la vie interne des partis, ils le font moins directement. Dès 1997, Paddy Ashdown, alors leader du parti libéral-démocrate, affirmait que l'un des buts qu'il visait était de « faire entrer plus de députés femmes et issus de minorités ethniques au Parlement pour le rendre plus représentatif¹⁷⁴ », pendant que Iain Duncan Smith, leader conservateur, disait en 2001 que son parti devait promouvoir la place des femmes et des minorités au sein même de ses structures¹⁷⁵. Cette constatation a pris une plus grande ampleur politique à partir des élections de 1997, en préparation desquelles le parti travailliste avait mis en place un processus de sélection qui incluait des *All Women Shortlists* (AWS). Il s'agit d'imposer, dans certaines circonscriptions, de choisir une candidate plutôt qu'un candidat pour représenter le parti à la Chambre des Communes. La mesure a été critiquée puis attaquée en justice. Le parti travailliste a été condamné par un *Employment Tribunal* pour discrimination envers les hommes et a donc dû, provisoirement, cesser cette pratique, tout en conservant les candidates choisies avant la condamnation¹⁷⁶. En 2001, le gouvernement travailliste a inclus une promesse de réforme de la loi pour permettre les AWS dans son programme électoral, qui a été mentionné dès le premier discours de la reine en juin. Le projet de loi a été proposé à la Chambre des Communes en octobre 2001, puis il a passé les différentes étapes de la création d'une loi rapidement et sans opposition majeure : il n'y eu que trois

¹⁷³ Nick O'BRIEN, « Equality and human rights: foundations of a common culture? », *op. cit.*

¹⁷⁴ « *Getting more women and ethnic minority MPs into Parliament to make it more representative.* » Paddy ASHDOWN, « Leader's Speech at the Spring Liberal-Democrat Party Conference ».

¹⁷⁵ « *We know that women, ethnic minorities and people of different lifestyles must have greater opportunity within our Party. And I shall do everything I can to give this effect.* » Iain DUNCAN SMITH, « Leader's speech at the Conservative Conference ».

¹⁷⁶ John RENTOUL, Stephen WARD et Donald MACINTYRE, « Labour blow as all-women lists outlawed », *The Independent*, 09/01/1996.

opposants au projet de loi parmi les personnes qui ont pris part aux débats, et la troisième lecture a été approuvée sans vote et sans débat¹⁷⁷. La loi a reçu l'approbation royale en juillet 2002, et a donc pu être utilisée dès les élections suivantes, en 2005.

Les résultats de l'utilisation des AWS par les travaillistes ont été indéniables. En 1997, un nombre record de femmes ont été élues à la Chambre des Communes, pour la majeure partie d'entre elles des travaillistes, mais le nombre de députées a diminué après les élections de 2001, pour lesquelles les AWS avaient été interdites¹⁷⁸. En 2005, après le retour des AWS, alors que le nombre total de députés travaillistes a baissé, il y avait trois députées travaillistes en plus. Pour les autres partis, le nombre de femmes a augmenté, mais plus lentement¹⁷⁹. En particulier, si les conservateurs ont présenté plus de femmes et de personnes issues de minorités ethniques que lors des années précédentes, ils l'ont fait dans des circonscriptions dans lesquelles ils avaient très peu ou aucune chance de gagner, et les résultats ont été limités¹⁸⁰. Au contraire, les travaillistes ont utilisé les AWS dans des circonscriptions marginales, c'est-à-dire où l'écart entre les partis était très faible et donc où la candidate avait une vraie chance de gagner, et dans des circonscriptions habituellement acquises au vote travailliste. Les AWS ont donc été un outil crucial pour les travaillistes afin d'augmenter le nombre de députées femmes. Tony Blair le rappelait d'ailleurs en 2006, en faisant un bilan des premières années de son gouvernement. Il associait les méthodes volontaristes de son parti et l'accroissement du nombre de femmes et de personnes issues de minorités en politique.

En 1997, nous étions confrontés à d'immenses défis. [...] Et, en plus de tout cela, un pays en retard au point de vue culturel et social. Pas de ministre noir, et surtout pas de membre du Cabinet noir. Le Parlement, qui était censé être une tribune pour le peuple, comptait seulement une femme sur dix députés. [...] Et maintenant, même s'il reste beaucoup à faire, attardons-nous un moment sur ce qui a été accompli. [...] Nous avons des ministres noirs, et la première femme, puis la première femme noire à présider la Chambre des Lords. Pas assez de femmes députées, mais deux fois plus qu'avant¹⁸¹.

Si Blair se félicite d'avoir augmenté le nombre de femmes au Parlement, c'est parce qu'il le considère comme « une tribune pour le peuple », c'est-à-dire comme l'institution qui

¹⁷⁷ Sarah CHILDS, « The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 and its Implications », *op. cit.*, p. 84.

¹⁷⁸ Rosie CAMPBELL, « Winning Women's Votes? The Incremental Track to Equality », *Parliamentary Affairs*, octobre 2005, vol. 58, n° 4, p. 387.

¹⁷⁹ Richard KEEN, *Women in Parliament and Government*, House of Commons Library, 2013.

¹⁸⁰ Rosie CAMPBELL, « Winning Women's Votes? The Incremental Track to Equality », *op. cit.*, p. 844.

¹⁸¹ « In 1997, we faced daunting challenges. [...] And more than all this, a country culturally and socially behind. No black ministers and never a black cabinet minister. Parliament, supposedly the forum of the people, with only one in 10 women MPs [...] Now, for all that remains to be done, dwell for a moment on what has been achieved. [...] We have black ministers and the first woman and then the first black woman leader of the Lords. Not enough women MPs but twice what there were. » Tony BLAIR, « Leader's Speech at the Labour Party Conference ».

représente au mieux les Britanniques. Dans ce sens, obtenir plus de femmes au Parlement est un but en soi, pour que cette institution représente au mieux la composition de l'électorat britannique. C'est ainsi respecter le principe d'une représentation descriptive de la population. Le but de cette politique est d'obtenir une représentation substantive de la population, c'est-à-dire de faire en sorte que les intérêts des groupes qui la composent soient représentés. Cela implique que les priorités politiques des hommes et des femmes soient différentes et que chaque groupe propose des solutions différentes¹⁸². Cette conviction est à la base de l'argumentaire travailliste pour justifier la pratique des AWS. Par conséquent, dans leurs programmes électoraux, les travaillistes présentent leurs efforts pour promouvoir des candidates comme une réforme démocratique avant tout, qui permettra l'amélioration du système électoral plutôt qu'un progrès en faveur de l'égalité¹⁸³.

Pour le parti conservateur, au contraire, promouvoir les femmes en politique ne vise pas à accroître la représentation d'un groupe particulier au sein du Parlement. En effet, Theresa May, députée conservatrice qui a beaucoup milité au sein de son parti pour y promouvoir la place des femmes, considérait que si les femmes avaient une manière différente de faire de la politique, elles ne se préoccupaient pas uniquement des sujets habituellement associés aux femmes. De plus, comme leurs collègues masculins, elles devaient représenter l'intégralité de leur circonscription, et pas uniquement les femmes¹⁸⁴. Ainsi, pour les conservateurs, l'argument avancé n'est pas celui de la représentation des individus. May déclare avant tout chercher à ne pas se priver de candidats talentueux qui ne se présenteraient pas à cause de la discrimination : « Faire entrer plus de femmes au Parlement ne fait pas partie d'un complot politiquement correct, mais c'est un besoin véritable de s'assurer que le Parlement bénéficie de tous les talents disponibles et que les électeurs bénéficient de l'approche différente que les femmes apportent à la politique¹⁸⁵. » Ainsi, si les conservateurs ont participé à la quasi-unanimité du Parlement quand il s'est agi de réformer la loi pour permettre les AWS, ils ont bien pris soin de marquer leur opposition aux AWS elles-mêmes « il serait utile de préciser, au tout début du débat, que notre soutien de principe à ce projet de loi ne signifie pas que mon parti ou moi-même

¹⁸² Sarah CHILDS, « The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 and its Implications », *op. cit.*, p. 87.

¹⁸³ Les AWS sont par exemple mentionnés dans la partie « *Parliamentary Reform* » (Réforme parlementaire) du programme électoral travailliste. *Britain forward not back: the Labour Party manifesto*, 2005, p. 110.

¹⁸⁴ Theresa MAY, « Women in the House: the continuing challenge », *Parliamentary Affairs*, 2004, vol. 57, n° 4, pp. 844-851.

¹⁸⁵ « *getting more women into Parliament is not part of some politically correct plot but a real need to ensure that Parliament benefits from all the talent available and that voters benefit from the different approach that women bring to politics.* » *Ibid.*, p. 845.

supportions le concept des *shortlists* féminines¹⁸⁶ ». En effet, la loi permet aux partis de faire usage de ce type de contrainte lors de la sélection de leurs candidats, mais elle ne les oblige pas à le faire sous cette forme. Ils peuvent favoriser par exemple la formation politique des femmes ou des minorités en priorité, sans pour autant envisager de désigner des circonscriptions dans lesquelles le candidat doit obligatoirement être une femme¹⁸⁷. Si cette absence de coercition a pu paraître une preuve que la loi était insuffisante pour les défenseurs des AWS, elle a néanmoins permis un vote rapide et un accord général.

Les libéraux-démocrates étaient eux aussi favorables à la loi mais opposés aux AWS, qui avaient été refusés lors de conférences précédentes¹⁸⁸. Comme les conservateurs, ils insistaient sur la liberté de chacun de « développer ses talents¹⁸⁹ ». Cependant, la question de la représentation des femmes au Parlement fait partie d'une problématique plus large pour le parti : celle du changement du mode de scrutin. En effet, le scrutin uninominal à un tour (*first past the post*) en vigueur en Angleterre a tendance à pénaliser les petits partis, comme le parti libéral-démocrate, pour qui il existe donc un problème de représentativité plus générale du vote des citoyens. L'inclusion des femmes en politique apparaît alors dans leur discours au même niveau que celle du mode de scrutin¹⁹⁰.

Ces changements dans les partis politiques et le système électoral britanniques se sont produits à un moment où les électrices se détournaient progressivement du parti conservateur pour se rapprocher du parti travailliste. Les femmes, et en particulier les femmes jeunes, votent de plus en plus pour les travaillistes à partir du début du XXI^e siècle, alors que le vote travailliste jusque-là tendait à être essentiellement blanc et masculin. Cela peut expliquer la place que les femmes ont prise dans le discours des néo-travaillistes¹⁹¹. Ainsi, les efforts des travaillistes ont aussi une conséquence électorale pour le parti, qui met en avant son bilan en matière de droit

¹⁸⁶ « *It may be helpful if, at this early stage of the debate, I make it clear that our support for the principle of the Bill does not mean that my party or I support the concept of women-only shortlists.* » Theresa May lors de la deuxième lecture du projet de loi, *Hansard*, House of Commons Debates, 24 octobre 2001, volume 373, colonne 333.

¹⁸⁷ Rosie CAMPBELL, « *Winning Women's Votes? The Incremental Track to Equality* », *op. cit.*, p. 840.

¹⁸⁸ Sarah CHILDS, « *The Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002 and its Implications* », *op. cit.*, p. 85.

¹⁸⁹ « *Nous voulons construire une société qui donne aux hommes et aux femmes l'opportunité de poursuivre leurs buts, de développer leurs talents, et de forger leur succès.* » « *So we want to build a society which gives individual men and women opportunities to pursue their aims, develop their talents and shape their successes.* » *Liberal Democrats: the Real Alternative*, 2005.

¹⁹⁰ « *Nous mettrons en place un mode de scrutin juste, pour que le Parlement représente mieux l'opinion au Royaume-Uni et pour qu'il représente mieux sa diversité – avec plus de députés femmes et une proportion entre plus grande de députés issus de minorités.* » « *we'll introduce a fair voting system, so that Parliament better represents the views of Britain and better reflects its diversity - with more women and a greater proportion of ethnic minority MPs.* » *Ibid.*

¹⁹¹ Rosie CAMPBELL, « *Winning Women's Votes? The Incremental Track to Equality* », *op. cit.*, p. 848.

politique pour les femmes, en rappelant par exemple que c'est un gouvernement travailliste qui a accordé le droit de vote aux femmes¹⁹².

Le *Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002* représente alors une position de compromis pour la politique britannique. D'un côté, le parti travailliste peut désormais prendre une part active à la promotion des femmes dans la vie politique, de l'autre, il n'a pas créé pas d'obligations positives pour les autres organisations politiques. Si les différents partis concluent tous qu'il est préférable de voir s'accroître le nombre de femmes et de personnes issues de minorités au sein du Parlement britannique, ils y voient chacun un but différent, et préconisent donc des méthodes différentes pour y parvenir. C'est le parti travailliste qui prend l'attitude la plus active et volontariste, se détachant ainsi de ses adversaires en mettant en place des actions concrètes.

Conclusion

La législation contre la discrimination s'est indéniablement développée sous les gouvernements néo-travaillistes. Elle a été étendue, des textes disparates ont été harmonisés, les responsabilités de l'État et des services publics ont été renforcées, même si les résultats de ces politiques sont mitigés. Cependant, en-dehors de ce renforcement législatif, l'égalité a été l'objet de vif débats politiques. Les partis politiques ne peuvent que difficilement s'affirmer comme opposés à l'égalité, mais ils peuvent la redéfinir. Ce faisant, ils réussissent à se construire une identité politique particulière, pour modifier ou renforcer l'image que le public a de leur parti. C'est particulièrement évident dans le revirement de position du parti conservateur pour les droits des personnes homosexuelles, mais le discours libéral-démocrate qui présente le parti comme l'avant-garde du droit à l'égalité est aussi une manœuvre de communication politique.

Au-delà des questions de définitions, l'action à mettre en place par l'État révèle des clivages partisans. Les mesures prises par le gouvernement travailliste ont donné à l'État et aux services publics un plus grand rôle. Elles ont permis non seulement de donner des cadres pour prendre en compte les problèmes spécifiques de certaines parties de la population, mais également pour promouvoir leurs intérêts. L'exemple des *All Women Shortlists* est parlant dans ce contexte. Le parti travailliste n'a pas imposé cette mesure, il l'a simplement rendue possible

¹⁹² Tony BLAIR, « The Forces of Conservatism: Speech at the Labour Party Conference », *op. cit.*

dans un cadre légal. Malgré cela, le discours travailliste sur l'égalité n'est pas si éloigné du discours conservateur : il insiste sur la responsabilité personnelle plus que sur une responsabilité collective. Les gouvernements néo-travaillistes s'éloignent en cela de la ligne traditionnelle de leur parti.

Ainsi, même dans le cas d'un droit en théorie largement accepté, très fréquemment invoqué par les partis politiques, des désaccords plus ou moins profonds peuvent être mis au jour. La prééminence du concept d'égalité dans le discours politique sur les droits de l'homme peut expliquer qu'il fasse l'objet de redéfinitions fréquentes, chacun voulant se l'approprier. Il reste pourtant, malgré cela, un droit minoré en pratique, dont la protection est difficile à assurer.